Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 36-18-IN y acumulado

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

SENTENCIA 36-18-IN/24

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve desestimar dos acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra de varias disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Luego del análisis, la Corte concluye que los artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3 y 9), 5 (numeral 3), 9, 12 (numerales 1, 2 y 3), 14, 27, 90, 92, 95 y 96 de dicha norma no se contraponen a los principios de autonomía y descentralización ni a las competencias exclusivas otorgadas por la Constitución a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Índice

1. Antecedentes procesales 2
1.1. Caso 36-18-IN 2
1.2. Caso 99-20-IN 3
1.3. Acumulación de las causas 4
2. Competencia 4
3. Normas impugnadas 4
4. Fundamentos de las acciones de inconstitucionalidad 16
4.1. Caso 36-18-IN 17
4.1.1. Fundamentos del accionante y pretensión 17
4.1.1.1. Sobre los artículos 1, 2 y 3 (numerales 2, 3, 9 y 11) 17
4.1.1.2. Sobre los artículos 5 (numeral 3), 7 y 8 17
4.1.1.3. Sobre los artículos 9 (segundo inciso), 12 (numerales 1, 2 y 3) y 14 18
4.1.1.4. Sobre el artículo 27 18
4.1.1.5. Sobre los artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97 18
4.1.1.6. Disposición reformatoria segunda 19
4.1.2. Argumentos de la Asamblea Nacional 19
4.1.3. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador 21
4.2. Caso 99-20-IN 22
4.2.1. Fundamentos de los accionantes y pretensión 22
4.2.1.1. Sobre los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 22
4.2.2. Argumentos de la Asamblea Nacional 23
4.3. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador 24
4.3.1. Argumentos de la Procuraduría General del Estado 25

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

5. Cuestión previa 26
6. Planteamiento de los problemas jurídicos 26
6.1. Sobre los artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3, 9 y 11), 5 (numeral 3) 7, 8, 12 (numerales 1, 2, 3) y la disposición reformatoria segunda de la LOOTUGS..... 27
6.2. Sobre los artículos 9, 14, 27, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 de la LOOTUGS 29
7. Resolución de los problemas jurídicos 29
7.1. ¿Los artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3, 9), 5 (numeral 3) y 12 (numerales 1, 2 y 3) de la LOOTUGS contravienen los principios de autonomía y descentralizaciónreconocidos en los artículos 1, 3 (numeral 6), 238 y 240 de la Constitución, así como las competencias exclusivas de los GADS establecidas en los artículos 262 numeral 1, 262 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, 266 y 267 numeral 1 del texto constitucional al establecer políticas, lineamientos y directrices en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo? 30
7.2. ¿Los artículos 9, 14, 27, 90, 92 de la LOOTUGS referentes al Consejo Técnico y los artículos 95 y 96 concernientes a la Superintendencia infringen el régimen de competencias y las facultades exclusivas conferidas a los GADS en materia de regulación y control de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, establecidos en los artículos 264 numerales 1 y 2 y 266 de la Constitución?..... 33
8. Decisión 38

1. Antecedentes procesales

1.1. Caso 36-18-IN

1. El 11 de julio de 2018, Tarquino Orellana Serrano, por sus propios y personales derechos,[1] presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ("**LOOTUGS**"), publicada mediante registro oficial suplemento número 790, de 5 de julio de 2016. Específicamente alude a los artículos 1, 2 y 3 (numerales 2, 3, 9 y 11), 5 (numeral 3), 7, 8, 9 (segundo inciso), 12 (numerales 1, 2 y 3), 14, 27 (inciso segundo), 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 y la disposición reformatoria segunda.

2. El 10 de abril de 2019, la Sala de Admisión[2] admitió a trámite la demanda y corrió traslado de la misma a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República del Ecuador **("Presidencia de la República")** y a la Procuraduría General del Estado

[1] Cuenta con legitimación para presentar esta acción, conforme al artículo 77 de la LOGJCC y de conformidad al artículo 67 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional.
[2] La Sala de Admisión estuvo conformada por los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

("PGE"), para que se pronuncien sobre la constitucionalidad de las normas demandadas en el término de quince días. Además, solicitó a la Secretaría de la Asamblea Nacional que remita el expediente con los informes y documentación que dieron origen a las normas impugnadas.

3. El 14 de mayo de 2019, la Presidencia de la República presentó un escrito mediante el cual expuso su posición con respecto a la demanda de inconstitucionalidad presentada.

4. El 15 de mayo de 2019, la PGE presentó un escrito señalando el casillero constitucional para futuras notificaciones.

5. El 17 de mayo de 2019, el prosecretario general temporal de la Asamblea Nacional remitió las actas del pleno, primer debate, segundo debate y objeción parcial del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; y, una copia simple del expediente completo que reposa en el archivo general de dicha entidad.

6. El 30 de mayo de 2019, el procurador judicial del entonces presidente de la Asamblea Nacional, expuso su posición con respecto a la demanda de inconstitucionalidad.

7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quien, en atención a la resolución cronológica de causas, avocó conocimiento del caso el 17 de agosto de 2022.

1.2. Caso 99-20-IN

8. El 7 de octubre de 2020, 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,[3] presentaron una acción pública de inconstitucionalidad de norma, en contra de los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 de la LOOTUGS.

9. El 26 de febrero de 2021, la Sala de Admisión admitió a trámite la causa y dispuso correr traslado y notificar a la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y a la PGE para que se pronuncien sobre la demanda de inconstitucionalidad, remitan los expedientes, informes y documentación relativa a las normas impugnadas; así como,

[3] Cuentan con la legitimación para presentar esta acción, conforme al artículo 77 de la LOGJCC y de conformidad al artículo 67 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

la publicación del extracto de la demanda en la página web de la Corte Constitucional y en el Registro Oficial.[4]

10. El 7 de abril de 2021, la PGE presentó su pronunciamiento respecto de lo solicitado.

11. El 22 de abril de 2021, la Asamblea Nacional presentó su informe de descargo.

12. El 30 de agosto de 2023, la entonces jueza sustanciadora[5] avocó conocimiento del caso y dispuso su notificación a los involucrados.

1.3. Acumulación de las causas

13. Mediante memorando CC-SG-2023-582, de 27 de octubre de 2023, la secretaria general de la Corte Constitucional notificó a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes que en la sesión jurisdiccional ordinaria de 25 de octubre de 2023 se aprobó la acumulación de la causa 99-20-IN a la causa 36-18-IN.

14. El 1 de diciembre de 2023, la jueza sustanciadora Alejandra Cárdenas Reyes avocó conocimiento de la causa 99-20-IN y dispuso notificar a las partes con este particular.

15. El 2 de febrero 2024, César Eduardo Rohon Hervas, Magda Xiomara Zambrano Alcívar, Francisco Javier Cadena Huertas, Raúl Vicente Auquilla Ortega y Henry Eduardo Cucalón Camacho presentaron una solicitud de desistimiento de la acción pública de inconstitucionalidad.

2. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las presentes acciones públicas de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75, numeral 1, literal d y, 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Normas impugnadas

17. Las acciones de inconstitucionalidad fueron planteadas en contra de las siguientes disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo:

[4] La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.
5 Originalmente la causa fue sorteada a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

a. **Caso 36-18-IN:** Artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3, 9 y 11), 5 (numeral 3), 7, 8, 9 (segundo inciso), 12 (numerales 1, 2 y 3), 14, 27 (inciso segundo), 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97; y, la disposición reformatoria segunda.

b. **Caso 99-20-IN:** Artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99.

Tabla 1: Normas impugnadas de la LOOTUGS

Título I **PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES**	
Capítulo I **OBJETO Y ÁMBITO**	
Art.1.- Objeto.	Esta Ley 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.
Art. 2.- Ámbito de aplicación.	Las disposiciones de esta Ley serán aplicables a 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 públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas.
Art. 3.- Fines. Numerales 2, 3, 9 y 11.	Son fines de la presente Ley: […] 2. 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. 3. 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. […] 9. Homologar a nivel nacional los conceptos e instrumentos relativos a ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y gestión del suelo, de acuerdo con las competencias de cada nivel de gobierno; incrementar la eficacia de la gestión pública en el ámbito del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión del suelo; y brindar seguridad jurídica a las actuaciones públicas y privadas sobre el territorio. […] 11. 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

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.
Capítulo II **PRINCIPIOS RECTORES Y DERECHOS ORIENTADORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO DEL USO Y GESTIÓN DEL SUELO**	
Art. 5.- Principios rectores. Numeral 3	Son principios para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo los siguientes: […] 3. La autonomía. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional, legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que serán determinadas por los organismos competentes reconocidos en la Constitución.
Art. 7.- Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad.	Para efectos de esta Ley, la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica: 1. La obligación de realizar las obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y con las cargas urbanísticas correspondientes. 2. La obligación de destinar los predios al uso previsto en la ley o el planeamiento urbanístico. 3. El derecho de la sociedad a participar en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general. 4. El control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo. 5. La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos. 6. Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural, y a la seguridad de las personas. La función social y ambiental de la propiedad en el suelo rural se establece en las leyes que regulan el suelo productivo, extractivo y de conservación.
Art. 8.- Derecho a edificar.	El derecho a edificar es de carácter público y consiste en la capacidad de utilizar y construir en un suelo determinado de acuerdo con las normas urbanísticas y la edificabilidad asignada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. El derecho a edificar se concede a través de la aprobación definitiva del permiso de construcción, siempre que se hayan cumplido las obligaciones urbanísticas establecidas en el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano, las normas nacionales sobre construcción y los estándares de prevención de riesgos naturales y antrópicos establecidos por el ente rector nacional. Este derecho se extinguirá una vez fenecido el plazo determinado en dicho permiso.
Título II **ORDENAMIENTO TERRITORIAL**	
Capítulo I **DEFINICIÓN Y OBJETO**	

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Art. 9.- Ordenamiento Territorial. Segundo inciso	[…] La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica.
Capítulo II INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	
Art. 12.- Instrumentos para el ordenamiento territorial.	Para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son: 1. Instrumentos de planificación supranacional. En el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, el ente rector de la planificación nacional, en coordinación con el rector de políticas de relaciones exteriores, establecerá planes fronterizos, binacionales, regionales, y los demás que considere pertinentes. 2. Instrumentos del nivel nacional. Los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel nacional son la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno Central. 3. Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales. Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El Régimen Especial de Galápagos contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, que se regulará en su ley específica.
Art. 14.- De la formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.	El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico.
Capítulo II PLANEAMIENTO	
Sección I PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO	
Art. 27.- Plan de uso y gestión de suelo. Segundo inciso	[…] El Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.
Título V RÉGIMEN INSTITUCIONAL	
Capítulo I RECTORÍA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y METROPOLITANOS	
Art. 90.- Rectoría.	La facultad para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano, le corresponde al Gobierno Central, que la ejercerá a través del ente rector de hábitat y vivienda, en calidad de autoridad nacional.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	Las políticas de hábitat comprenden lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano que incluye el uso y la gestión del suelo. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, en sus respectivas jurisdicciones, definirán y emitirán las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial, y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales.
Art. 91.- Atribuciones y Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo.	A los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, les corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: 1. Expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo, de conformidad con los principios y mecanismos previstos en el planeamiento urbanístico de su circunscripción territorial y la normativa vigente. 2. Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. 3. Clasificar el suelo en urbano y rural, y establecer las correspondientes subclasificaciones, asignar los tratamientos urbanísticos, usos y las obligaciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley. 4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. Estas regulaciones podrán ser más exigentes pero, en ningún caso, disminuirán el nivel mínimo de exigibilidad de la normativa nacional. 5. Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y articular las dimensiones urbana y rural de su circunscripción territorial. 6. Emitir los permisos y autorizaciones para la habilitación e intervención del suelo y la construcción, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la normativa vigente y la planificación urbanística aplicable. 7. Garantizar la participación en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, conforme con lo definido en la ley. 8. Poner a disposición del público en general, a través de su página electrónica y otros mecanismos de difusión que consideren pertinentes, la información actualizada sobre el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la normativa urbanística vigente en el cantón o distrito metropolitano. 9. Contar con sistemas que permitan el control y seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente, en el ámbito de sus competencias. 10. Imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus ordenanzas por parte de personas naturales y jurídicas públicas y privadas.
Capítulo II **CONSEJO TÉCNICO DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO**	
Art. 92.- Consejo Técnico de Uso y	Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo tendrá la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo. Para el efecto tendrá las siguientes atribuciones:

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Gestión del Suelo.	1. Emisión de regulaciones nacionales de carácter obligatorio que serán aplicados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo, sobre los siguientes temas: a) Parámetros para la clasificación de suelo y usos, edificabilidades y ocupación del suelo, que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a una vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, a la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad y la soberanía alimentaria. b) Contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y garantizando los derechos de participación ciudadana. c) Parámetros para la elaboración de estándares y normativa urbanísticos que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a la vida; a la integridad física; a una vivienda adecuada y digna; a la accesibilidad de personas con discapacidad y a los adultos mayores; a un hábitat seguro y saludable; y, a la protección del patrimonio cultural y el paisaje. Entre estos parámetros se considerará obligatoriamente la prevención y mitigación de riesgo y la normativa nacional de construcción. d) Parámetros para la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía. e) Parámetros para la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía. f) Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos, contemplados en esta Ley que garanticen los derechos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, y a la seguridad jurídica. 2. Emitir la normativa necesaria para su funcionamiento. 3. Asesorar, a través de su Secretaría Técnica, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos sobre la aplicación de esta Ley y la normativa técnica que expida. 4. Las demás que establezca el ordenamiento jurídico vigente.
Art. 93.- Conformación del Consejo Técnico.	El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo estará conformado por los siguientes miembros con voz y voto: 1. La máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, o su delegado, quien la presidirá. 2. La máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional o su delegado permanente. 3. Un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos o su delegado. La Secretaría Técnica del Consejo Técnico será ejercida por el ministerio rector de hábitat y vivienda. Para el desarrollo de sus sesiones, el Consejo Técnico podrá autorizar la participación de entidades públicas y privadas con voz informativa pero sin voto.
Art. 94.- Secretaría Técnica.	La Secretaría Técnica, a más de las atribuciones que le otorgue el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, prestará apoyo y soporte administrativo al Consejo y elaborará las propuestas que vayan a

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	someterse a su consideración, salvo que dichas propuestas sean encomendadas por el Consejo a otro organismo.
Capítulo III **SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO Y GESTIÓN DEL SUELO**	
Art. 95.- Superintendencia	Créase 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. La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo 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.
Art. 96.- Atribuciones de la Superintendencia	Son atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: 1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial. 2. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural. 3. Controlar la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, definidos en esta Ley. 4. Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial. 5. Controlar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley. 6. Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda. 7. Definir las medidas, los mecanismos y los plazos para remediar el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley, de conformidad con lo establecido en el Reglamento. 8. Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. 9. Requerir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y demás instituciones relacionadas con el ordenamiento territorial y el uso y gestión del suelo, y a la ciudadanía en general, información que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones. 10. Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento. 11. Las demás que establezca la ley.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Art. 97.- Superintendente.	La o el Superintendente es la máxima autoridad administrativa, resolutiva y sancionadora, y tiene a su cargo la representación legal, judicial y extrajudicial de la Superintendencia. La o el Superintendente será nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de una terna enviada por el Presidente de la República, en la forma y con los requisitos previstos en la Constitución de la República y la ley. Desempeñará sus funciones por cinco años y podrá ser reelegida o reelegido por una sola vez. Para ser designado Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se requiere ser ecuatoriano, estar en ejercicio de los derechos de participación políticos, tener título académico de cuarto nivel y experiencia profesional de cinco años en temas relacionados a ordenamiento territorial, gestión y uso del suelo. La o el Superintendente mientras ejerza sus funciones o dos años después no podrá ser propietario, miembro del directorio, representante o apoderado de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la construcción, promoción o gestión de proyectos inmobiliarios; ejercer directamente estas actividades o mantener contratos con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales. No podrá ser Superintendente quien haya sido máxima autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos en los cinco años previos a su nombramiento. La o el Superintendente no podrá tener vínculos hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad, ni ser cónyuge o conviviente en unión de hecho, de miembros del directorio, representantes o apoderados de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la construcción, promoción o gestión de proyectos inmobiliarios, o mantengan contratos con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales; ni con la máxima autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos en funciones o durante los cinco años previos a su nombramiento. En caso de renuncia, ausencia definitiva o cualquier otro impedimento que le inhabilite permanentemente para continuar desempeñando el cargo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social procederá inmediatamente a la designación de su reemplazo, quien durará cinco años en sus funciones, de conformidad con lo que establecen la Constitución y la ley. En caso de falta o ausencia temporal, será reemplazado por la autoridad de jerarquía inmediatamente inferior según lo establecido en el reglamento orgánico funcional de la Superintendencia.
Art. 98.- Atribuciones de la o del Superintendente. -	Son atribuciones de la o el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: 1. Nombrar al personal necesario para el desempeño de las funciones de la Superintendencia. 2. Expedir los reglamentos internos necesarios para el funcionamiento de la institución. 3. Delegar una o más de sus atribuciones específicas a cualquier funcionario de la Superintendencia.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	4. Rendir cuentas ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 5. Determinar y reformar la estructura orgánica y funcional de la Superintendencia. 6. Fiscalizar, supervisar, controlar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa vigente sobre el ordenamiento territorial y el uso y gestión del suelo. 7. Aplicar las sanciones establecidas en el marco de la ley. 8. Ejercer la jurisdicción coactiva para el cobro de las multas establecidas al amparo de esta Ley. 9. Ejercer las demás atribuciones y cumplir los deberes que le señalen las leyes y la normativa que se expida.
Art. 99.- Obligación de remitir información.-	Los entes rectores en ordenamiento territorial, y hábitat y vivienda, y el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo remitirán a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: las políticas, directrices, regulaciones y demás instrumentos sobre las materias de su competencia, con la finalidad de que la Superintendencia pueda ejercer efectivamente su función como órgano de vigilancia y control de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo.
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	
Segunda.-	Refórmese el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de la siguiente manera: 1. En el Título I del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, luego de la palabra "desarrollo", agréguese (,) y la frase "el ordenamiento territorial". 2. En el Capítulo Primero del Título I del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, luego de la palabra "desarrollo", agréguese la frase "y del ordenamiento territorial". 3. En el artículo 18 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas luego de la palabra "desarrollo", agréguese la frase "y del ordenamiento territorial". 4. Sustitúyase el numeral 5 del artículo 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente: "5. Un representante de los niveles de gobierno parroquial rural, provincial y regional en el caso de los municipios; y parroquial rural, municipal y provincial en el caso de las regiones." 5. En la Sección Segunda del Capítulo Tercero del Título II del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, luego de la palabra "desarrollo", agréguese "," y la frase "la estrategia territorial nacional". 6. Sustitúyase el numeral 6 del artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente: "6. Estrategia Territorial Nacional y lineamientos de planificación territorial; y,

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	7. A continuación del artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, agréguense los siguientes artículos: "Art.- 36.1.- De la Estrategia Territorial Nacional. - La Estrategia Territorial Nacional (ETN) es parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo y sus determinaciones tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. La Estrategia Territorial Nacional es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional, que comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La Estrategia contendrá lineamientos de política específicos para zonas de frontera, la Amazonía, el régimen especial de Galápagos y el territorio marino costero, sin detrimento de su carácter nacional. Art. 36.2.- Contenido de la Estrategia Territorial Nacional. - La Estrategia Territorial Nacional tendrá como contenidos mínimos los siguientes: 1. Descripción e interpretación de las características actuales y potenciales del territorio nacional; 2. La definición de un modelo de ordenamiento territorial nacional, que considerará las características territoriales y los objetivos y planteamientos nacionales; 3. Directrices y lineamientos territoriales de escala nacional que deben aplicarse en el resto de instrumentos de ordenamiento territorial; 4. Directrices para la articulación de las decisiones de los distintos niveles de gobierno en el territorio nacional; y, 5. Metas e indicadores." 8. En el epígrafe del artículo 37 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, luego de la palabra "Plan", agréguese la frase "y de la Estrategia Territorial Nacional"; asimismo, en el inciso primero, luego de la frase "Plan Nacional de Desarrollo", agregar la frase "y la Estrategia Territorial Nacional". 9. Sustitúyase el artículo 38 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente: "Art. 38.- Aprobación del Plan y de la Estrategia Territorial Nacional. - La o el Presidente de la República, en el año de inicio de su gestión, presentará el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional ante el Consejo Nacional de Planificación, que lo analizará y aprobará mediante resolución. Mientras no sea aprobado el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional, no se podrá presentar la programación presupuestaria cuatrianual ni la proforma presupuestaria.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	Si el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional no es aprobado por el Consejo Nacional de Planificación, hasta noventa días después de iniciada la gestión de la Presidenta o Presidente de la República, entrará en vigencia por mandato de esta Ley. Una vez aprobado, el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional será remitido a la Asamblea Nacional para su debido conocimiento." 10. Sustitúyase el artículo 39 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente: "Art. 39.- Seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional. - La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo coordinará los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional en función de los procedimientos definidos en el reglamento de este Código. El informe anual de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo será presentado por la Presidenta o Presidente de la República a la Asamblea Nacional. En caso de requerirse correctivos o modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Territorial Nacional, la Presidenta o Presidente de la República pondrá a consideración del Consejo Nacional de Planificación dicha propuesta, que será conocida y aprobada en un plazo no mayor de diez días." 11. A continuación del artículo 40, en la Sección Tercera, del Capítulo Tercero, del Título II del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, agréguese los siguientes artículos: "Art.- 40.1.- De los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico. - El Gobierno Central podrá formular planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tendrán por objeto planificar el territorio de influencia de estos proyectos. Las determinaciones de estos planes tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno. Las políticas y estrategias de estos planes especiales tendrán una visión de largo plazo, coherente con la duración del proyecto nacional de carácter estratégico. Los programas, subprogramas, proyectos y actividades financiadas con las rentas y regalías provenientes de la ejecución del proyecto respectivo, apuntalarán a la consecución de las prioridades de desarrollo nacionales. El ente regulador del ordenamiento territorial expedirá las regulaciones nacionales correspondientes para su formulación, coordinación y articulación con los otros niveles de gobierno donde tenga incidencia el proyecto. Art. 40.2.- De los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. - Serán emitidos por los ministerios correspondientes y se deberán articular con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo expedirá los lineamientos, metodologías y las regulaciones nacionales correspondientes para su formulación, reporte, validación, actualización, seguimiento y evaluación, así como para la articulación con los otros niveles de gobierno. Los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio contendrán, al menos, un diagnóstico del sector, la propuesta, el modelo de gestión, la planificación de los servicios públicos y el presupuesto respectivo del plan. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo definirá el contenido de cada componente. Para la actualización de los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio se requerirá el informe favorable de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que considerará, entre otros aspectos, la visión de largo plazo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo." 12. Sustitúyase el artículo 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente: "Art. 41.- Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. - Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo. Serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo." 13. Sustitúyase el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente: “Art. 42.- Contenidos mínimos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. - En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrán, al menos, los siguientes componentes:

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	a. Diagnóstico. - El diagnóstico de los planes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrán, por lo menos, lo siguiente: 1.- La descripción de las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio; 2.- La identificación y caracterización de los asentamientos humanos existentes y su relación con la red de asentamientos nacional planteada en la Estrategia Territorial Nacional. 3.- La identificación de las actividades económico-productivas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y natural y grandes infraestructuras que existen en la circunscripción territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado. 4.- La identificación de proyectos nacionales de carácter estratégico y sectorial que se llevan a cabo en su territorio; 5.- Las relaciones del territorio con los circunvecinos; 6.- La posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y 7.- El modelo territorial actual. b. Propuesta. - La propuesta de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrá, al menos, lo siguiente: 1.- La visión de mediano plazo; 2.- Los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social; y 3.- El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias. c. Modelo de gestión. - Para la elaboración del modelo de gestión, los Gobiernos Autónomos Descentralizados precisarán, por lo menos, lo siguiente: 1.- Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan; y, 2.- Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública. 3.- Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación. Para la determinación de lo descrito en el literal b, se considerará lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico, y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados considerarán la propuesta de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno, así como el Plan Nacional de Desarrollo vigente."

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador

4. Fundamentos de las acciones de inconstitucionalidad

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

4.1. Caso 36-18-IN

4.1.1. Fundamentos del accionante y pretensión

18. De forma general, el accionante afirma que las normas de la LOOTUGS "configuran una violación y desconocimiento del núcleo fundamental del modelo de gobierno descentralizado y del ejercicio autónomo de las competencias que la Constitución ha determinado de modo sustancial y progresivo como marco y modelo de organización institucional y de gobierno", especialmente respecto de las competencias exclusivas de los GADS establecidas en el artículo 264 numerales 1 y 2 de la Constitución.

4.1.1.1. Sobre los artículos 1, 2 y 3 (numerales 2, 3, 9 y 11)

19. El accionante arguye que la competencia sobre el ordenamiento territorial:

> [...] cuya función propia supone la determinación, la reglamentación de los usos y las formas de ocupación en el territorio, en cada territorio de los más de 220 cantones del Ecuador, la definición de localización de equipamientos urbanos, la organización funcional del tránsito, entre otras definiciones propias del ordenamiento urbanístico […] se violentan y trastocan con esta normativa que, por supuesto, está antes y más allá del ordenamiento territorial.

20. El accionante determina que:

> [...] la supuesta "orientación", la definición de "directrices", "lineamientos", "mecanismos" y "herramientas", la determinación de "parámetros" que permitan "homologar" el ejercicio de las competencias, se constituyen en evidentes fórmulas de intromisión, de superposición y allanamiento del ejercicio de competencias exclusivas.

21. Agrega que el numeral 11 del artículo 3 de la LOOTUGS crea dos entes públicos, "un supuesto Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y un instrumento de policía: la llamada Superintendencia de Ordenamiento Territorial […] una que regule y administre el ejercicio de una competencia exclusiva, […], y un órgano de vigilancia y castigo".

4.1.1.2. Sobre los artículos 5 (numeral 3), 7 y 8

22. Respecto al artículo 5 numeral 3 de la LOOTUGS, el accionante manifiesta que:

> […] la competencia exclusiva, la potestad autónoma de los gobiernos municipales, la potestad de darse el nombre, de definirse, de auto regularse, de ejercer su exclusiva competencia sin subordinación ni dependencia, sin dependencias jerárquicas distintas de la Constitución y la Ley, se reduce a una función dependiente, subordinada, allanada, alienada a las "regulaciones nacionales" de los órganos que por estos medios, no sólo se superponen a la competencia exclusiva que la Constitución ha establecido y garantiza

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> para los gobiernos autónomos descentralizados sino que son estos órganos los que adquieren una jerarquía y una potestad, una potencia supraconstitucional.

23. En relación a los artículos 7 y 8 el accionante no presenta cargos.

4.1.1.3. Sobre los artículos 9 (segundo inciso), 12 (numerales 1, 2 y 3) y 14

24. El accionante menciona que "el cometido de control" que determina la ley:

> [...] se concentra y condensa en definiciones precisas y categóricas que desconocen las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otorgan al ejecutivo una competencia de la que carece, la facultad decisoria para imponer, no sólo sus proyectos, nominados en el eufemismo de "proyectos nacionales de carácter estratégico" sino para definir, regular el modo de proceder y ejecutar los propios planes de ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno.

25. Añade que los artículos referidos evidencian la "expropiación de la competencia de ordenamiento territorial por parte de la función ejecutiva y del órgano rector que ella misma organiza, resguardada con el órgano de policía, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial".

4.1.1.4. Sobre el artículo 27

26. El accionante alega que existe una "expropiación de las competencias por parte del Gobierno Central a través del llamado Consejo Técnico" y "el uso y la gestión del suelo, como manda esta norma, se subordina, se somete, depende de las normas correspondientes que dictará el consejo técnico […]" [énfasis del original omitido].

4.1.1.5. Sobre los artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97

27. El accionante refiere que la LOOTUGS establece un "procedimiento de apropiación y expropiación, de usurpación de parte del Estado Central, la función ejecutiva, de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitano." [énfasis del original omitido]

28. Indica que la:

> [...] creación de una AUTORIDAD NACIONAL RECTORA sobre una competencia exclusiva, […] comporta una situación extraordinaria de franco abuso en el que la legislatura, contrariando la Constitución, en oposición al respeto de competencias exclusivas, otorga, atribuye, fuera de la Constitución y en su contra, una competencia general, un modelo de superposición, suplantación y enajenación de las competencias

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. [énfasis en el original].

29. El accionante menciona que el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo posee "facultades supraconstitucionales, normativas y regulatorias que de modo obligatorio se imponen sobre las competencias exclusivas y autónomas de los gobiernos cantonales o municipales" y que "la propia organización administrativa, los trámites, su forma y modo de proceder está asumida por este ente".

30. Sobre el artículo 92 de la LOOTUGS, el accionante manifiesta que se otorga "la facultad de legislar atribuida a un órgano, facultad de normar por encima del ejercicio de una competencia exclusiva".

31. Respecto al artículo 94 de la LOOTUGS, el accionante se refiere al artículo 213 de la Constitución y señala que "el poder central ejerce la rectoría de una competencia exclusiva y los titulares de la competencia exclusiva son controlados por la llamada superintendencia de ordenamiento territorial".

32. En relación con los artículos 95 y 96, el accionante determina que "la llamada superintendencia, vigila y controla el cumplimiento y sumisión, la subordinación a las disposiciones del tal Consejo Técnico" y que "toda la información sobre el ordenamiento territorial, deberá ser remitida a este organismo de la policía competencial".

4.1.1.6. Disposición reformatoria segunda

33. El accionante indica que la disposición reformatoria segunda de la LOOTUGS es inconstitucional en su totalidad y afirma que:

> [...] la determinación de los llamados planes estratégicos nacionales, los planes del gobierno central y, los planes sectoriales del gobierno central que no son otra cosa que la decisión unilateral, autoritaria, decisiva de elusión y anulación de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. El objetivo es directo y categórico, de lo que se trata, lo que se regula y lo que importa no es otra cosa distinta que la anulación de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos en beneficio de las decisiones que se imponen de modo directo, para la extracción de recursos naturales, para inversiones y acuerdos, búsqueda de regalías, para también negociar el territorio y ponerlo a disposición y en subordinación a los llamados mega y grandes proyectos […].

4.1.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

34. La Asamblea Nacional, en su escrito de 30 de mayo de 2019, inicialmente efectúa un recuento de las disposiciones constitucionales que aluden a los deberes del Estado; el

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

derecho a la propiedad; la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas; el régimen y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y del Estado Central; Sistema Nacional de Planificación; Régimen de Desarrollo; y, el Plan Nacional de Desarrollo, entre otros.

35. Respecto de los argumentos indica que el accionante deja entrever una posición política que no corresponde a un "análisis estrictamente judicial", tratando de desvirtuar el contenido de una ley legítima, auténtica y necesaria, pero sobre todo concordante con la Constitución.

36. Indica que, si bien, el propósito constitucional es promover el desarrollo equitativo, económico y solidario en el territorio nacional, el proceso de descentralización no implica que el Estado haya cedido su atribución central de alcanzar el desarrollo a través del sistema nacional de planificación. Esto, además, no implica que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (**"GADS"**) se desentiendan de la planificación nacional ya que el Estado es un todo orgánico que está obligado a coordinar acciones para evitar duplicidad de funciones, objetivos, inversiones infructuosas o no coordinadas y, por el contrario, generar eficiencias.

37. Menciona que el legitimado activo parte de un error en su visión de la problemática al considerar la planificación nacional como intromisión en la planificación seccional, siendo que la Constitución articula el Sistema Nacional de Planificación como eje central de los sistemas seccionales de planificación.

38. En ese sentido, manifiesta que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ("**COPLAFIP**") establece también que el Plan Nacional de Desarrollo regulará, además, el desarrollo y ordenamiento territorial de los GADS dentro de un lineamiento de equilibrio territorial, en el marco de unidad del Estado.

39. Declara que es erróneo considerar que con la ley impugnada los GADS han perdido autonomía porque este es un poder limitado por el marco constitucional y tiene la obligación de respetar la unidad nacional, solidaridad interregional e igualdad de las comunidades.

40. De la misma manera, determina que los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanismo constituyen un concepto fundamental del derecho urbanístico, un instrumento técnico y jurídico con el que cuenta la Administración Central para ordenar el territorio y definir el destino y la intensidad del uso del suelo, a partir de diferentes técnicas como proyectos, regulaciones urbanísticas, ordenanzas de construcción, zonificación y otros que exigen un estudio riguroso del territorio y la población, que no pueden existir al margen de la ley.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

41. Concluye que la Asamblea Nacional ha cumplido con su obligación de adecuar formal y materialmente los artículos de la LOOTUGS a la Constitución y demás normativa supranacional, por lo que su contenido goza de eficacia jurídica.

4.1.3. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

42. Indica que la Constitución reconoce a los GADS facultades legislativas y ejecutivas, pero en ningún caso "potestades estatales". Señala que esto, se reconoce también en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (**"COOTAD**"). De modo que, la autonomía política, administrativa y financiera de los GADS es plenamente compatible con el carácter de Estado unitario. Por ello, argumenta, que este tipo de leyes establecen el marco para el ejercicio de competencias tanto a nivel de Gobierno Central, como de los GADS, fijando reglas, principios e instrumentos en el contexto del sistema nacional y permitiendo el ejercicio de competencias de manera integrada, armónica y complementaria.

43. En relación al concepto y alcance de las competencias exclusivas de los niveles de gobierno, la Presidencia de la República indica que el criterio básico para que una competencia sea exclusiva es el de "titularidad", mas no de "gestión". Pues, según el artículo 260 de la Constitución, la competencia exclusiva puede ser concurrente y no se ve afectada por el hecho de que su ejercicio deba acoplarse a principios, reglas, parámetros y regulaciones de carácter nacional. Más aún en el caso de competencias referentes al ordenamiento territorial en las que la Constitución asigna competencias a todos los niveles de gobierno y dispone que se debe ejercer de manera articulada con la planificación nacional.

44. En cuanto a la planificación nacional y el ordenamiento territorial, la Presidencia de la República menciona que a través de la LOOTUGS y el COPLAFIP se pretende emitir una planificación del ordenamiento territorial que persigue la participación local e institucional para la armonización de aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, mediante la planificación nacional. Es así que no existe una vulneración a derechos constitucionales y las disposiciones impugnadas guardan armonía con la Constitución y la ley.

45. Respecto a la institucionalidad, manifiesta que los objetivos plasmados en la Constitución y las leyes no podrían concretarse sin existir correlativamente una institucionalidad estatal. Para ello, la LOOTUGS crea las instancias de regulación nacional (Consejo de Uso y Gestión del Suelo) y la de vigilancia y control (Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo). Determina que no se concibe una actividad pública exenta de vigilancia y control, sin que esto se considere un atentado a la autonomía.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

46. Sobre el alcance de la acción pública de constitucionalidad, establece que la acción planteada se orienta a impugnar el tipo de Estado ecuatoriano consagrado en la Constitución más que la ley alegada. Arguye que el accionante equivoca la vía por cuanto su pretensión se dirige al hecho de cambiar el tipo de Estado, la Constitución, las relaciones de poder, la sociedad ecuatoriana y su régimen político. Finalmente, solicita que la demanda sea desechada.

4.2. Caso 99-20-IN

4.2.1. Fundamentos de los accionantes y pretensión

47. De manera general, los accionantes alegan que las disposiciones demandadas de la LOOTUGS contravienen la norma constitucional y, de manera particular, los principios de descentralización y autonomía política, administrativa, financiera de los que gozan los GADS para el ejercicio de sus competencias.

4.2.1.1. Sobre los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99

48. Los accionantes indican que con la aplicación de estos artículos los GADS municipales y metropolitanos cederían a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ("**Superintendencia**") y al Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo ("**Consejo Técnico**"), la ejecución de la competencia exclusiva otorgada para planificar, regular y controlar el uso y ocupación del suelo en sus territorios.

49. En cuanto al objetivo de creación de la Superintendencia, mencionan que: "[…] 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".

50. Además, señalan que, conforme con el artículo 213 de la Constitución, las superintendencias son "organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general". No son organismos que ejecuten o vigilen la ejecución de las competencias asignadas a los GADS.

51. Por último, argumentan que las atribuciones conferidas por las normas demandadas ya han sido otorgadas por la propia Constitución y otras leyes a distintas funciones e instituciones del Estado. Así, las atribuciones del Consejo Técnico respecto de la "emisión de regulaciones y normativa nacionales de carácter obligatorio" ha sido

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

conferida por los artículos 264, 266 y 268 de la Constitución a los propios órganos de legislación y de fiscalización de los GADS, a través del ejercicio de su facultad normativa.

52. En ese sentido, la pretensión de los accionantes es que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 de la LOOTUGS, 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.

4.2.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

53. La Asamblea Nacional en su informe manifiesta de manera general:

> […] la normativa impugnada, pues establece mecanismos e instrumentos técnicos que permite 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 […].

54. Por otro lado, indica que los accionantes confunden las facultades que están previstas en la Constitución para el legislativo, judicial, participación ciudadana, entre otras, con aquellas otorgadas a los GADS. Además, manifiesta que si bien el Estado presenta una organización política de gobierno que rige a todo el territorio nacional, otorga facultades normativas y ejecutivas a los gobiernos descentralizados conforme lo establecido en la Constitución.

55. Para concluir establece 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.
>
> […] 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 […].

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

56. El 1 de abril de 2021, la entonces secretaria jurídica de la Presidencia de la República remitió un informe a este Organismo en el cual indica:

> El Ecuador mantiene un solo nivel político de gobierno que rige a todo el territorio nacional, bajo un mismo régimen constitucional y legal no coexisten dos ordenamientos jurídicos distintos; y, fundamentalmente, no se ha dotado de potestades estatales "a los niveles subnacionales, sino de facultades normativas y ejecutivas".
>
> Ahora bien esto no significa que el ejercicio de la autonomía sea incompatible con el concepto de Estado unitario, sino que tal ejercicio debe realizarse en el marco de ese tipo de Estado y esto es lo que confunden los accionantes. La autonomía de los órganos y de los territorios debe ejercerse y fortalecerse, y ésta es perfectamente compatible con instituciones de carácter nacional.

57. Adicional a ello señala que la Constitución reconoce a los GADS facultades legislativas y ejecutivas, sin que esto deba confundirse con "potestades estatales". En ese sentido manifestó que la existencia de ese tipo de normas, leyes, regulaciones y creación de instituciones de carácter nacional son compatibles y no afectan al ejercicio de la autonomía de los GADS.

58. Así recalca que este tipo de leyes:

> […] establecen el marco para el ejercicio de competencias donde tienen responsabilidades tanto del nivel central, como de los gobiernos autónomos descentralizados, fijando reglas, principios, instrumentos, regulaciones nacionales, e instituciones que, en el contexto de los sistemas nacionales, por el contrario permitan el pleno ejercicio de las competencias a todos los niveles, pero de manera integrada, armónica, complementaria, solidaria, y garantizando la unidad nacional […].

59. Respecto de la planificación y el ordenamiento territorial manifiesta que el sistema nacional de planificación resuelve el ejercicio de las competencias de todos los niveles de gobierno siendo que este es el mecanismo constitucional que busca salvaguardar los principios de unidad, integralidad, solidaridad, autonomía y descentralización. En consecuencia, al momento en que la norma impugnada pretende establecer un marco institucional con visión nacional para el ejercicio del ordenamiento territorial, gestión y uso del suelo, se encuentran en plena armonía con la Constitución.

60. En cuanto a la posible afectación a la institucionalidad, de manera específica sobre el Concejo Técnico manifiesta que:

> […] las competencias de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo, son supraterritoriales, pues abarcan la totalidad del territorio nacional, y exceden los límites de las circunscripciones provinciales, cantonales o parroquiales, se requiere de una

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> institucionalidad que pueda ejercer esa facultad de regulación nacional. Para el efecto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo crea el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, que entre sus facultades tiene la emisión de regulaciones nacionales de carácter obligatorio respecto a la clasificación de suelo y usos (edificaciones y ocupaciones); parámetros para la elaboración de estándares y normativa urbanísticos que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a la vida, a la integridad física, a una vivienda adecuada y digna, a la accesibilidad de personas con discapacidad y a los adultos mayores, a un hábitat seguro y saludable, y a la protección del patrimonio cultural y el paisaje, entre otras.

61. Por otro lado, sobre la Superintendencia menciona "[…] no se concibe actividad pública exenta de vigilancia y control, y ninguna disposición constitucional prescribe un sector, ni aún la actividad de los gobiernos autónomos descentralizados, que no pueda ser materia de supervisión. Y ello, bajo ningún concepto puede entenderse como un atentado a la autonomía".

62. En virtud de lo expuesto, solicita a esta Corte que deseche la demanda de inconstitucionalidad por no tener justificación suficiente para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma.

4.3.1. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

63. La PGE expresa su rechazo ante la acción de inconstitucionalidad y alega que la LOOTUGS siguió el proceso legislativo en respeto del debido proceso y de la voluntad soberana representada por los legisladores.

64. Además, argumenta que:

> […] 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.

65. Asimismo, expone que es indiscutible la autonomía y las competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno otorgadas por la Constitución; sin embargo, en el marco de estas, los GADS tienen la obligación compartida de articular los planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía. En ese sentido indica que el mismo criterio debe ser considerado para lo referente a la creación de la Superintendencia y el Consejo Técnico.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

66. Además, expone de manera general:

> […] 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. […] 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 […] 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 numeral 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.

5. Cuestión previa

67. De acuerdo al párrafo 15 *supra*, César Eduardo Rohon Hervas, Magda Xiomara Zambrano Alcívar, Francisco Javier Cadena Huertas, Raúl Vicente Auquilla Ortega y Henry Eduardo Cucalón Camacho desistieron de la acción el 2 de febrero de 2024. En la solicitud de desistimiento manifiestan que "las circunstancias políticas del momento y en especial razones eminentemente de carácter personal [les] impiden asumir este proceso".

68. Al respecto, cabe indicar que la LOGJCC no establece disposición alguna que autorice el desistimiento de la acción pública de inconstitucionalidad. El control abstracto de constitucionalidad otorga a las y los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de la supremacía de la Constitución, la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico. La acción de inconstitucionalidad de actos normativos es pública y no es un litigio *inter partes*, de ahí que no cabe pronunciarse sobre el desistimiento en esta causa.[6]

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

69. La Corte Constitucional, en el análisis de las acciones de inconstitucionalidad, ha establecido que la parte accionante i) debe demostrar la incompatibilidad normativa con la Constitución[7] y, de acuerdo a la LOGJCC, ii) debe plantear argumentos claros,

[6] En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia 10-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 10.
[7] CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25 y sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

ciertos, específicos y pertinentes por los que considera que existe una incompatibilidad normativa.[8]

70. En esa línea, este Organismo ha determinado que:

> [...] no basta con indicar que la norma impugnada transgreda a una disposición constitucional o un principio reconocido en la CRE, para que proceda el análisis de inconstitucionalidad debido a que las normas que se impugnan se presumen constitucionales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.[9]

71. Lo anterior responde a que, en el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional debe analizar las posibles "incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico"[10] y es el accionante "quien tiene la carga de desvanecer la presunción de constitucionalidad que pesa sobre los actos normativos".[11]

72. A continuación, esta Corte verificará si los cargos expuestos en las dos demandas presentadas permiten examinar posibles incompatibilidades de las disposiciones de la LOOTUGS con la Constitución.

6.1. Sobre los artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3, 9 y 11), 5 (numeral 3) 7, 8, 12 (numerales 1, 2, 3) y la disposición reformatoria segunda de la LOOTUGS

73. De lo expuesto en la sección 4.1.1.1, sobre el artículo 3 numeral 11 de la LOOTUGS, el accionante no establece algún fundamento específico en el que desarrolle por qué el contenido de esta disposición contraviene la Constitución.

74. De acuerdo a la sección 4.1.1.2., esta Corte no encuentra que el accionante determine cargo alguno respecto a la alegada incompatibilidad de los artículos 7 y 8 de la LOOTUGS con la norma constitucional, limitándose a señalarlos como inconstitucionales.

75. De la sección 4.1.1.6., respecto de la disposición transitoria segunda, el accionante tampoco plantea alegaciones concretas sobre la posible inconstitucionalidad de la misma, sino que se limita a enunciarlas.

[8] CCE, sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.
[9] *Ibid*.
[10] CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.
[11] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 36.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

76. Por lo señalado en los párrafos anteriores, no se planteará un problema jurídico respecto a las disposiciones contenidas en el artículo 3 (numeral 11), 7, 8 y la disposición transitoria 12 de la norma impugnada.

77. Ahora bien, de las secciones 4.1.1.1. y 4.1.1.2., se observa que los fundamentos del accionante tienen relación con el contenido de los artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3, 9), 5 (numeral 3) y 12 (numerales 1, 2 y 3) de la LOOTUGS, pues reitera que con estas disposiciones lo que se pretende es la intromisión por parte del Gobierno Central en el ejercicio de las competencias políticas, administrativas y financieras exclusivamente otorgadas a los GADS en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

78. De esta manera, aun cuando el accionante identifica, de forma dispersa, posibles transgresiones a disposiciones constitucionales, esta Corte estima que su preocupación radica en que el contenido normativo de los artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3, 9), 5 (numeral 3) y 12 de la LOOTUGS contravendría el principio de autonomía y descentralización, así como las competencias exclusivas de los GADS en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, establecidos en la Constitución.

79. Así, en aplicación del principio de control integral de constitucionalidad,[12] este Organismo analizará las alegaciones referentes a los artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3 y 9), 5 (numeral 3) y 12 numerales 1, 2 y 3) a luz de las disposiciones constitucionales relativas a los principios de autonomía y descentralización, además de las competencias exclusivas de los GADS en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, contenidas en los artículos 1, 3 numeral 6, 238, 240, 262 numeral 1, 263 numeral 1, 264 numerales 1 y 2 y 266 numeral 1 de la Constitución.[13] Con base en ello, se formula el siguiente problema jurídico:

---

[12] LOGJCC: "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: 1. Control integral.- Se deberá confrontar la disposición acusada con todas las normas constitucionales, incluso por aquellas que no fueron invocadas expresamente por el demandante".

[13] CRE. "Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. […]". Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: […] 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. […]". Art. 238.- "Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. […]". Art. 240.- "Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

¿Los artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3, 9), 5 (numeral 3) y 12 (numerales 1, 2 y 3) de la LOOTUGS contravienen los principios de autonomía y descentralización reconocidos en los artículos 1, 3 (numeral 6), 238 y 240 de la Constitución, así como las competencias exclusivas de los GADS establecidas en los artículos 262 numeral 1, 263 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, 266 y 267 numeral 1 del texto constitucional al establecer políticas, lineamientos y directrices en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo?

6.2. Sobre los artículos 9, 14, 27, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 de la LOOTUGS

80. De lo indicado en las secciones 4.1.1.5. y 4.2.1.1., no se observa que los accionantes planteen alegaciones claras y específicas sobre la incompatibilidad del contenido de los artículos 91, 93, 94, 97, 98 y 99 con el texto constitucional. De manera que, no es posible plantear problemas jurídicos al respecto, pues los cargos de los accionantes no permiten el análisis de una posible inconstitucionalidad de las normas referidas.

81. Sin perjuicio de lo señalado, en cuanto a los artículos 9, 14, 27, 90, 92, 95 y 96 se advierte que los accionantes establecen argumentos que confluyen a cuestionar la creación y facultades otorgadas a los organismos técnicos y de control que, a su juicio, ocasionaría una interferencia en las competencias de los GADS. Esto debido a una duplicidad de atribuciones sin considerar que la mayoría de las facultades conferidas a estas nuevas instituciones ya han sido atribuidas de manera exclusiva a los GADS, tanto por la norma constitucional como por disposiciones legales. En virtud de ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿Los artículos 9, 14, 27, 90, 92 de la LOOTUGS referentes al Consejo Técnico y los artículos 95 y 96 concernientes a la Superintendencia infringen el régimen de competencias y las facultades exclusivas conferidas a los GADS en materia de regulación y control de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, establecidos en los artículos 264 numerales 1 y 2 y 266 de la Constitución?

7. Resolución de los problemas jurídicos

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

7.1. ¿Los artículos 1, 2, 3 (numerales 2, 3, 9), 5 (numeral 3) y 12 (numerales 1, 2 y 3) de la LOOTUGS contravienen los principios de autonomía y descentralización reconocidos en los artículos 1, 3 (numeral 6), 238 y 240 de la Constitución, así como las competencias exclusivas de los GADS establecidas en los artículos 262 numeral 1, 262 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, 266 y 267 numeral 1 del texto constitucional al establecer políticas, lineamientos y directrices en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo?

82. El artículo 1 de la Constitución establece, entre otros aspectos, que el Ecuador es un Estado unitario, que se gobierna de manera descentralizada. Por su parte, el artículo 3 en su numeral 6 dispone como deber primordial del Estado promover el desarrollo equitativo y solidario, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.[14]

83. Frente a ello, el artículo 238 de la Constitución reconoce como una forma de organización territorial del Estado ecuatoriano a los gobiernos autónomos descentralizados,[15] a quienes se les ha dotado de autonomía política, administrativa y financiera para el ejercicio de sus competencias.[16] Sumado a esto, el artículo 240 determina que, para el ejercicio de sus funciones, los GADS ostentarán facultades legislativas o reglamentarias, según corresponda.

84. Por su parte, el artículo 239 de la Constitución establece que el régimen de los GADS se regirá por la ley correspondiente (COOTAD), misma que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, así como, definirá las

[14] El artículo 105 del Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización "COOTAD" manda que "[l]a descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados".

[15] Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. El artículo 105 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ("**COOTAD**") define a la descentralización de la gestión del Estado como "[…] la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados".

[16] El artículo 5 del COOTAD reconoce a la autonomía política, administrativa y financiera de GADS, como: "el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. […] En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. […]".
En concordancia con esto, establece que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los GADS, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes. Asimismo, el artículo 5 de la norma referida manda que la autonomía política de los GADS "[...] Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo: la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana [...]".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

85. En relación con lo expuesto, a continuación del artículo 261, la Constitución delinea las competencias que ostenta el gobierno nacional y aquellas que corresponden a los gobiernos descentralizados. En ese sentido, la Corte Constitucional en la sentencia 36-15-IN/20[17] ha efectuado una caracterización de los tipos de competencias que ostentan los GADS, de la siguiente manera:

> i) las competencias exclusivas definidas en el artículo 114 del COOTAD como aquellas que están establecidas expresamente en la Constitución y en el COOTAD, y su titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno;
> ii) las competencias concurrentes definidas en el artículo 115 del COOTAD como aquellas cuya titularidad corresponde a dos o más niveles de gobierno;
> iii) las competencias adicionales; y,
> iv) las competencias residuales definidas en los artículos 149 y 150 del COOTAD, respectivamente como aquellas competencias que entrega el Consejo Nacional de Competencias.

86. De acuerdo con lo indicado, los artículos 262, 263, 264, 266 y 267 de la Constitución establecen las **competencias exclusivas** de los distintos tipos de GADS (regionales, provinciales, de los distritos metropolitanos, cantonales y parroquiales). Dentro de ellas, para el caso en análisis, se encuentra la competencia de planificar el desarrollo y formular los planes de ordenamiento territorial, **de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial,** según corresponda. Como se advierte de lo referido en el párrafo anterior, la planificación del ordenamiento territorial, como competencia exclusiva reconocida en las disposiciones constitucionales se supedita a los lineamientos y parámetros delineados por el Gobierno Central, en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 261 de la Constitución.

87. Para comprender el alcance de una planificación en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, el artículo 116 del COOTAD menciona que es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación.

88. Ahora bien, los artículos 1, 2, 3, 5 y 12 de la LOOTUGS establecen los principios, herramientas y lineamientos que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, los cuales deberán ser aplicados por

[17] CCE, sentencia 36-15-IN/20, de 22 de julio de 2020, párr. 17.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

los GADS y cumplirán con los mandatos de coherencia y armonía con los demás instrumentos legales emitidos para distintos niveles de gobierno.

89. En ese sentido, aun cuando el texto constitucional ha conferido a los GADS las competencias referentes al ordenamiento territorial, es importante recalcar que, de acuerdo al régimen de competencias establecido en la Constitución, deberá existir una coordinación entre las potestades legislativas inherentes a elaborar y ejecutar los planes de ordenamiento territorial y la planificación nacional. Así, a la luz de los artículos 262 numeral 1, 263 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, 266 y 267 numeral 1 los GADS tendrán entre sus competencias planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal, distrital y parroquial. Esto, además, en atención a los principios de unidad, coordinación, corresponsabilidad y complementariedad.[18]

90. Por tanto, al ser el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, una competencia cuyo ejercicio debe realizarse de forma articulada con la planificación nacional corresponde al Gobierno Central, en ejercicio de las competencias indicadas en el artículo 261 de la Constitución y como garante de los derechos relacionados a este ámbito, emitir a través del Consejo Técnico disposiciones de carácter general, tal como lo prevé la LOOTUGS. Esto con el objeto de determinar los principios, herramientas y lineamientos para el ejercicio de las competencias de los GADS.

91. De esta manera las normas impugnadas contemplan los principios, herramientas y lineamientos de la planificación sectorial para promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, además de propiciar el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, a la vivienda adecuada y digna, en cada jurisdicción territorial.

92. Si bien la Constitución reconoce y promueve el ejercicio de competencias autónomas y descentralizadas para un mejor y más eficiente uso y gestión del suelo, no debe entenderse que esto permita a los GADS emplear sus facultades sin observar las políticas emitidas con alcance nacional.

93. De esto se puede inferir que las disposiciones objeto de la presente demanda no constituyen una intromisión en las competencias o gestiones conferidas por la Constitución a los GADS por parte del Gobierno Central, ni vulneran la autonomía y descentralización de las organizaciones territoriales, sino que establecen los lineamientos para el desarrollo de las mismas.

[18] Estos principios también se encuentran en los literales a), c) y d) del artículo 3 del COOTAD.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

94. En consecuencia, la Corte descarta que las disposiciones impugnadas de la LOOTUGS contravengan los principios de autonomía y descentralización determinados en los artículos 1, 3 (numeral 6), 238 y 240 de la Constitución de la República, así como, las competencias exclusivas de los GADS en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo establecidas en los artículos 262 numeral 1, 262 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, 266 y 267 numeral 1.

7.2. ¿Los artículos 9, 14, 27, 90, 92 de la LOOTUGS referentes al Consejo Técnico y los artículos 95 y 96 concernientes a la Superintendencia infringen el régimen de competencias y las facultades exclusivas conferidas a los GADS en materia de regulación y control de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, establecidos en los artículos 264 numerales 1 y 2 y 266 de la Constitución?

95. En la resolución del problema jurídico anterior se determinó que la norma constitucional ha otorgado a los GADS municipales y metropolitanos competencias exclusivas para el ejercicio del control sobre el uso y ocupación del suelo; así como la planificación y formulación de los planes de ordenamiento territorial, los mismos que se desarrollarán de forma articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial.[19]

96. Bajo ese presupuesto, con el fin de desarrollar las facultades reconocidas en los artículos 9, 14, 27 y 90 de la LOOTUGS, el artículo 92 de la norma crea el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo otorgándole las siguientes atribuciones:

> 1. **Emisión de regulaciones nacionales de carácter obligatorio** que serán aplicados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo, sobre los siguientes temas:
>
> a) **Parámetros para la clasificación de suelo y usos, edificabilidades y ocupación del suelo, que establezcan condiciones mínimas** para asegurar los derechos a una vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, a la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad y la soberanía alimentaria.
>
> b) **Contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios** de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y garantizando los derechos de participación ciudadana.
>
> c) **Parámetros para la elaboración de estándares y normativa urbanísticos que establezcan condiciones mínimas** para asegurar los derechos a la vida; a la integridad física; a una vivienda adecuada y digna; a la accesibilidad de personas con discapacidad y a los adultos mayores; a un hábitat seguro y saludable; y, a la protección del patrimonio cultural y el paisaje. Entre estos parámetros se considerará obligatoriamente la prevención y mitigación de riesgo y la normativa nacional de construcción.

[19] Ver sección 6.1 (resolución del primer problema jurídico).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

d) **Parámetros para la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística** que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.

e) **Parámetros para la participación de la población** en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.

f) **Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos**, contemplados en esta Ley que garanticen los derechos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, y a la seguridad jurídica.

2. Emitir la normativa necesaria para su funcionamiento.

3. **Asesorar,** a través de su Secretaría Técnica, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos sobre la aplicación de esta Ley y la normativa técnica que expida.

4. Las demás que establezca el ordenamiento jurídico vigente. [Énfasis añadido]

97. Así, se advierte que esta disposición da origen al Consejo Técnico,[20] lo reconoce como ente rector en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo y le otorga facultades para expedir (i) regulaciones nacionales de carácter obligatorio, (ii) normativa interna para el funcionamiento de la entidad y (iii) asesoría a los GADS. De esto, se evidencia que la primera facultad es la que podría entrar en conflicto con las competencias exclusivas de los GADS, según lo alegado por los accionantes.

98. Así, el artículo 92 antes citado expone que la regulación expedida por el Consejo Técnico será concerniente al establecimiento de parámetros, lineamientos, condiciones y contenidos mínimos que servirán de base para la emisión de normativa por parte de los GADS metropolitanos y municipales. Esto para garantizar que la legislación seccional de estas entidades contemple aspectos uniformes y guarden armonía, evitando el ejercicio discrecional de las competencias.

99. Si bien las facultades de los GADS municipales y metropolitanos, descritas en los artículos 262 y 264 de la Constitución, promueven la planificación y formulación de los planes de ordenamiento territorial, el control sobre el uso y gestión del suelo en sus circunscripciones territoriales, además del ejercicio de la facultad legislativa en la materia, no se observa que exista una sustitución o contraposición con las

[20] El artículo 93 de la LOOTUGS prevé en que el Consejo Técnico estará conformado también por un representante de los GADS municipales y metropolitanos quien participará con voz y voto.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

disposiciones que emita el Consejo Técnico, en su calidad de ente rector a nivel nacional.[21]

100. Esto por cuanto, los niveles de acción del Consejo Técnico y de los GADS metropolitanos y municipales son distintos pues, mientras el primero tiene un alcance nacional, los segundos tienen la facultad de normar y desarrollar la planificación, planes de ordenamiento territorial y demás normativa secundaria a nivel de sus circunscripciones territoriales, que deberá observar las directrices nacionales y regionales según corresponda. En este sentido, las competencias no se miran como superpuestas o excluyentes sino como complementarias.

101. Ante lo expuesto, se considera que la creación y las competencias otorgadas al Consejo Técnico en referencia a la emisión de parámetros para: (i) clasificación, uso, ocupación del suelo; y, edificabilidad; (ii) procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión del suelo; (iii) elaboración de estándares y normativa urbanística; (iv) aplicación de instrumentos de gestión urbanística; (v) participación de la población en beneficios derivados de la planificación urbanística; y, (vi) aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos, no interfieren o restringen las competencias exclusivas de los GADS municipales o metropolitanos, ni representan una intromisión o interrupción de dichas potestades por parte del Estado Central que entorpezcan su ejercicio.

102. Por otro lado, en cuanto a la creación de la Superintendencia, esta Corte observa que el artículo 213 de la Constitución reconoce a este tipo de entidades como organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales y, de los servicios que prestan entidades del sector público y privado, con el fin de que tales actividades y servicios se sujeten al interés general.[22]

103. Ahora bien, el artículo 95 de la LOOTUGS crea la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo como órgano de "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

[21] LOOTUGS, Art. 90.- La facultad para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano, le corresponde al Gobierno Central, que la ejercerá a través del ente rector de hábitat y vivienda, en calidad de autoridad nacional.
Las políticas de hábitat comprenden lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano que incluye el uso y la gestión del suelo.
Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, en sus respectivas jurisdicciones, definirán y emitirán las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial, y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales.
[22] CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 25.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

los [GADS] municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias", otorgándole para el efecto, la potestad de sancionar.

104. De modo concordante, el artículo 96 de la LOOTUGS indica que la Superintendencia tiene como atribuciones específicas:

> 1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial.
>
> 2. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural.
>
> 3. Controlar la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, definidos en esta Ley.
>
> 4. Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial.
>
> 5. Controlar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley.
>
> 6. Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda.
>
> 7. Definir las medidas, los mecanismos y los plazos para remediar el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.
>
> 8. Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
>
> 9. Requerir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y demás instituciones relacionadas con el ordenamiento territorial y el uso y gestión del suelo, y a la ciudadanía en general, información que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.
>
> 10. Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento.
>
> 11. Las demás que establezca la ley.

105. Así, esta Corte observa que las competencias de la Superintendencia abarcan aspectos dentro de los cuales se encuentra controlar y sancionar a los GADS que incumplan con las disposiciones normativas relativas al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 105 de la LOOTUGS.[23] Esto lo

23 Art. 105.- La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo establecerá la responsabilidad administrativa del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados que

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

efectuará a partir de la tipificación expuesta en los artículos 106 al 109 de la LOOTUGS referentes a las infracciones leves, graves y muy graves en las que pueden incurrir los GADS. Cabe recalcar que el ámbito de actuación de la Superintendencia concuerda con el objeto de la LOOTUGS, que busca asegurar que la regulación en esta materia garantice la función económica, social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural.

106. Además, se advierte que el control que ejerce la Superintendencia permite concretar el ejercicio de la Función de Transparencia y Control Social previsto en el artículo 204 de la CRE que busca promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, para que ejerzan sus facultades con responsabilidad, transparencia y equidad; de modo que ninguna autoridad se encuentra exenta de responsabilidad.[24]

107. En contraste, los artículos 264 y 266 de la Constitución, conforme lo antes indicado, prevén, entre otras competencias, que los GADS municipales y metropolitanos ejerzan control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Pero esta facultad se circunscribe a la verificación del cumplimiento de las disposiciones emitidas por los GADS y que deben cumplirse por los administrados.

108. De modo que los GADS y la Superintendencia mantienen ámbitos distintos de acción, así como sujetos de control. Por un lado, los GADS vigilarán y controlarán el cumplimiento de las ordenanzas emitidas por su órgano legislativo, entre otras disposiciones administrativas frente a sus administrados; mientras que, la Superintendencia se enfocará en controlar y sancionar las acciones u omisiones de los GADS.

109. Es así que, de la normativa analizada se concluye que la creación de la Superintendencia no genera un conflicto o duplicidad de competencias, así como tampoco una trasgresión a aquellas otorgadas exclusivamente a los GADS en materia regulación y control del uso y gestión del suelo.

110. Por lo expuesto, los artículos 9, 14, 27, 90, 92, 95 y 96 de la LOOTUGS por las cuales se crean y establecen las facultades del Consejo Técnico y la Superintendencia, no son contrarias al régimen de competencias ni infringen los artículos 264 y 266 de la Constitución referentes a las potestades exclusivas de los GADS en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

---

incurran en el cometimiento de las infracciones leves y graves establecidas en esta Ley, con respeto al debido proceso y la garantía del derecho a la defensa.

[24] El COOTAD en el inciso final del artículo 5 indica que el ejercicio de las competencias de los GADS "no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **36-18-IN y acumulado**.

2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA 36-18-IN/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En sesión del Pleno del día 08 de febrero de 2024, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 36-18-IN/24, en la que resolvió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de varios artículos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, al haber determinado que estos no se contraponen a los principios de autonomía y descentralización ni a las competencias exclusivas otorgadas por la Constitución a los Gobiernos Autónomos Descentralizados ("**GADs**"). Discrepo del criterio de mayoría por las razones que expongo a continuación y, al amparo del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), formulo respetuosamente el siguiente voto salvado.

Análisis constitucional

2. La facultad que la LOOTUGS otorga al Consejo Técnico de uso y gestión del suelo y a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo en los artículos 3.11, 92.1 y 96.6 respectivamente, afectan a la autonomía política de los GADs porque obstruyen la facultad legislativa y ejecutiva de estos para la planificación del desarrollo cantonal y el control sobre el uso y ocupación del suelo, trastocando el principio de colaboración de los distintos niveles de gobierno. Por ello, estimo que la Corte debió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de las referidas normas.

3. El artículo 264 de la Constitución prevé que los gobiernos municipales tendrán la competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal y formular los planes de ordenamiento territorial, articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, para regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

4. Esta competencia exclusiva está irradiada de la autonomía política, administrativa y financiera que el artículo 238 de la Constitución reconoce a los GADs, que comprende: "[...] el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes". Ello se complementa con la previsión del artículo 240 que prescribe que todos los GADs ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. En adición, el artículo 5

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

del COOTAD señala que la autonomía política de los GADs "[...] se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad".[1]

5. Si bien el artículo 260 de la CRE prevé que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá las actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, estas no pueden interferir con las facultades legislativa y ejecutiva que revisten a las competencias exclusivas de los GADs en general, y de los municipales, en particular.

6. Sin perder de vista lo expuesto, los artículos 1 y 2 de la LOOTUGS establecen que la ley tiene como objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y su relación con otras que incidan sobre el territorio o lo ocupen, y que serán aplicables a toda planificación del territorio. Sin embargo, el fin previsto en el artículo 3.11 en cuanto a la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, y los artículos 92.1 y 96.6 de la ley, se establecen reglas de aplicación obligatoria y susceptibles de generar una sanción por incumplimiento. Estas disposiciones prescriben lo siguiente:

> Art. 3.- Fines.- Son fines de la presente Ley:/11. 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.**
>
> Art. 92.- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.- 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. Para el efecto tendrá las siguientes atribuciones: 1. Emisión de regulaciones nacionales **de carácter obligatorio** que serán aplicados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo [...]
>
> Art. 96.- Atribuciones de la Superintendencia.- Son atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo:/ 6. **Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley**, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda.

7. El contenido de estas normas rebasa la facultad de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, porque dotan a las instituciones creadas por la LOOTUGS de atribuciones que limitan la facultad legislativa de los GADs para planificar su territorio y anulan el ejercicio de sus potestades públicas privativas de

[1] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 5.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

naturaleza administrativa,[2] a lo que se suma que el incumplimiento de estos parámetros obligatorios podría derivar en la imposición de sanciones previstas en el artículo 109 de la LOOTUGS a los gobiernos locales.[3]

8. Otro aspecto que afecta la autonomía de los GADs es la integración de Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. El artículo 93 de la LOOTUGS establece su conformación con las máximas autoridades de dos entes adscritos a la Función Ejecutiva, que son: la máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, o su delegado, quien la presidirá; la máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional o su delegado permanente, y sólo un representante de los GADs. Ello implica que la planificación del desarrollo cantonal y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial, que es una competencia exclusiva de los GADs, estaría subordinada a las decisiones de un cuerpo colegiado regentado por la Función Ejecutiva, lo que deriva en que, para la prevalencia de la planificación nacional, se menoscabe la autonomía política y las facultades legislativa y ejecutiva de los GADs en la que es su función natural: el uso y la ocupación del suelo.

9. Por lo expuesto, considero que la sentencia de mayoría debió aceptar parcialmente la inconstitucionalidad de los artículos de la LOOTUGS que irrumpen "las actividades de colaboración y complementariedad" previstas en el artículo 260 de la CRE, esto es, al menos, las disposiciones contenidas en los artículos 3.11, 92.2 y 96.6.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

[2] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 9.

[3] Art. 109.- Sanciones.- Adicionalmente a las sanciones previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, las infracciones descritas en esta Ley serán sancionadas con multa de:
1. Infracciones leves: entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y veinte salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
2. Infracciones graves: entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
3. Infracciones muy graves: entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
A más de las sanciones pecuniarias, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo dispondrá la obligación de reparación de los bienes afectados.
Se establece el derecho de repetición a favor de la entidad sancionada en contra de los servidores públicos que por su acción u omisión hayan permitido el cometimiento de la infracción, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales del caso.
La reincidencia en el cometimiento de las infracciones previstas en esta Ley se sancionará con el máximo de la pena prevista.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 36-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 23 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 12:46; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA 36-18-IN/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**"), formulo respetuosamente voto salvado de la sentencia 36-18-IN/24 expedida el 08 de febrero de 2024 ("**voto de mayoría**") por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

2. La sentencia expone que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo ("**LOTUGS**"), en cuanto a las disposiciones impugnadas contenidas en los artículos 95 y 96 concernientes a la creación y facultades de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del suelo ("**Superintendencia**"), no son contrarias al régimen de competencias ni infringen los artículos 264 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**").

3. Respecto de este análisis desarrollado en el segundo problema jurídico, los accionantes alegan que la instauración de esta entidad con la capacidad de controlar y de imponer sanciones sobre esta materia, menoscaba la autonomía de los GADS municipales y metropolitanos.

4. En este sentido, el acusado artículo 96 numeral 5 determina que a la antedicha Superintendencia le corresponde: "**Controla**r **que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones** administrativas previstas en esta Ley" [énfasis añadido]; lo cual se superpone a las competencias exclusivas otorgadas a estos GADS, por cuanto, en el artículo 264 numeral 2 de la CRE establece que: "**Los gobiernos municipales tendrán** las siguientes **competencias exclusivas** sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] **2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo** en el cantón" [énfasis añadido].

5. Respecto a la imposición de sanciones el numeral 6 del artículo 96 de la LOOTUGS indica: "**Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento** de las disposiciones contenidas en la presente **Ley, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda**". [énfasis añadido]; es decir que por el incumplimiento de la regulación sobre los ordenamientos territoriales de los mismos GADS o de otra normativa al respecto, se podrá sancionar de manera directa y sin considerar la facultad sancionadora de los mismos GADS hacia los administrados que realicen actividades en una determinada circunscripción territorial. Con esto se identifica que se podría imponer una doble

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

sanción, tanto de parte de los gobiernos metropolitanos y municipales, como de la Superintendencia; lo cual contraviene el artículo 76 numerales 3 y 7 literal i) de la Constitución que establece que:

> [...] Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
> [...] **3**. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; **ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante** un juez o a**utoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento**.
> [...] **7.** El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
> [...] i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia[...] [énfasis añadido].

6. En esta línea, además de los antedichos artículos 95 y 96 es necesario referirnos a los artículos 108 y 110 de la LOOTUGS que establecen las infracciones muy graves que puede sancionar la Superintendencia; así se indica en el artículo 108 numeral 6,[1] que, si se construye obras de infraestructura, edificación u otras realizadas al amparo de la competencia de un determinado GAD, pero que pongan en peligro la vida e integridad física, la indicada Superintendencia de acuerdo al artículo 110 inciso cuarto,[2] procederá con la suspensión de la obra e inclusive el derrocamiento de la infraestructura. En este sentido, al indicado organismo se le permite actuar de manera directa sobre una determinada edificación, sin considerar la circunscripción territorial sobre lo cual tiene atribución el GAD para sancionar, esto genera entorpecimiento y superposición respecto de las competencias exclusivas otorgadas a los gobiernos metropolitanos y municipales.

7. Bajo estas consideraciones la Superintendencia no puede controlar a los GADS en el ejercicio de la competencia del artículo 264 número 2 de la Constitución, por ende, la normativa impugnada sí establece una duplicidad de competencias en este ámbito, puesto que son los mismos GADS los que tienen facultades de control y sanción sobre

[1] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: "Art. 108.- Infracciones muy graves.- Son infracciones muy graves: […] 6. Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos. En el caso que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo".

[2] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: "Art. 110.- Procedimiento y recursos […]En el caso de las infracciones contenidas en los numerales 5 y 6 del artículo 108 de esta Ley, la Superintendencia podrá disponer la suspensión temporal de la obra o de su uso en el caso que ya está concluida. En la resolución final se impondrá, de ser el caso, la suspensión temporal o permanente de la actividad, obra o proyecto; el derrocamiento u otras medidas urgentes, a costa de la entidad pública infractora".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

el uso y gestión del suelo, como una competencia constitucional exclusiva reconocida a los gobiernos metropolitanos y municipales.

8. En conclusión, ciertas facultades sancionatorias de la Superintendencia se superponen sobre aquellas atribuciones reconocidas a los indicados gobiernos locales, por lo que devienen en inconstitucionales, y el voto de mayoría debió realizar ese análisis pormenorizado razón la cual consigno el presente voto salvado.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 36-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 22:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec