

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

36-18-IN/24 En el Caso No. 36-18-IN y acumulado Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 36-18-IN y acumulado .....	2
50-19-IN/24 En el Caso No. 50-19-IN Desestímese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo No. 50-19-IN, presentada por la compañía accionante en contra de las ordenanzas impugnadas.....	48
29-19-IS/24 En el Caso No. 29-19-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 29-19-IS.....	70



**Sentencia 36-18-IN/24**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

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

- 5. Cuestión previa** .....
- 6. Planteamiento de los problemas jurídicos** .....
- 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 reformativa segunda de la LOOTUGS.....
- 6.2. Sobre los artículos 9, 14, 27, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 de la LOOTUGS .....
- 7. Resolución de los problemas jurídicos** .....
- 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? .....
- 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?.....
- 8. Decisión** .....

## 1. Antecedentes procesales

### 1.1. Caso 36-18-IN

- El 11 de julio de 2018, Tarquino Orellana Serrano, por sus propios y personales derechos,<sup>1</sup> 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 reformativa segunda.
- El 10 de abril de 2019, la Sala de Admisión<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

(“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,<sup>3</sup> 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,

---

<sup>3</sup> 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.

la publicación del extracto de la demanda en la página web de la Corte Constitucional y en el Registro Oficial.<sup>4</sup>

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<sup>5</sup> 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:

---

<sup>4</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

<sup>5</sup> Originalmente la causa fue sorteada a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

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

**Tabla 1:** Normas impugnadas de la LOOTUGS

<b>Título I PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES</b>	
<b>Capítulo I OBJETO Y ÁMBITO</b>	
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.	<p>Son fines de la presente Ley: [...]</p> <p>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.</p> <p>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. [...]</p> <p>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. [...]</p> <p>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</p>

	planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.
<b>Capítulo II</b> <b>PRINCIPIOS RECTORES Y DERECHOS ORIENTADORES DEL</b> <b>ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO DEL USO Y</b> <b>GESTIÓN DEL SUELO</b>	
Art. 5.- Principios rectores.  Numeral 3	<p>Son principios para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo los siguientes: [...]</p> <p>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.</p>
Art. 7.- Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad.	<p>Para efectos de esta Ley, la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La obligación de realizar las obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y con las cargas urbanísticas correspondientes.</li> <li>2. La obligación de destinar los predios al uso previsto en la ley o el planeamiento urbanístico.</li> <li>3. El derecho de la sociedad a participar en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.</li> <li>4. El control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo.</li> <li>5. La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos.</li> <li>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.</li> </ol> <p>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.</p>
Art. 8.- Derecho a edificar.	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Este derecho se extinguirá una vez fenecido el plazo determinado en dicho permiso.</p>
<b>Título II</b> <b>ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
<b>Capítulo I</b> <b>DEFINICIÓN Y OBJETO</b>	

<p>Art. 9.- Ordenamiento Territorial. Segundo inciso</p>	<p>[...] La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica.</p>
<p><b>Capítulo II</b> <b>INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b></p>	
<p>Art. 12.- Instrumentos para el ordenamiento territorial.</p>	<p>Para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>
<p>Art. 14.- De la formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.</p>	<p>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.</p>
<p><b>Capítulo II</b> <b>PLANEAMIENTO</b></p>	
<p><b>Sección I</b> <b>PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO</b></p>	
<p>Art. 27.- Plan de uso y gestión de suelo. Segundo inciso</p>	<p>[...] El Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.</p>
<p><b>Título V</b> <b>RÉGIMEN INSTITUCIONAL</b></p>	
<p><b>Capítulo I</b> <b>RECTORÍA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y METROPOLITANOS</b></p>	
<p>Art. 90.- Rectoría.</p>	<p>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.</p>

	<p>Las políticas de hábitat comprenden lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano que incluye el uso y la gestión del suelo.</p> <p>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.</p>
Art. 91.- Atribuciones y Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo.	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>5. Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y articular las dimensiones urbana y rural de su circunscripción territorial.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>9. Contar con sistemas que permitan el control y seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente, en el ámbito de sus competencias.</li> <li>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.</li> </ol>
<p><b>Capítulo II</b> <b>CONSEJO TÉCNICO DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO</b></p>	
Art. 92.- Consejo Técnico de Uso y	<p>Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo tendrá la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo.</p> <p>Para el efecto tendrá las siguientes atribuciones:</p>

<p>Gestión del Suelo.</p>	<p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>2. Emitir la normativa necesaria para su funcionamiento.</p> <p>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.</p> <p>4. Las demás que establezca el ordenamiento jurídico vigente.</p>
<p>Art. 93.- Conformación del Consejo Técnico.</p>	<p>El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo estará conformado por los siguientes miembros con voz y voto:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, o su delegado, quien la presidirá.</li> <li>2. La máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional o su delegado permanente.</li> <li>3. Un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos o su delegado.</li> </ol> <p>La Secretaría Técnica del Consejo Técnico será ejercida por el ministerio rector de hábitat y vivienda.</p> <p>Para el desarrollo de sus sesiones, el Consejo Técnico podrá autorizar la participación de entidades públicas y privadas con voz informativa pero sin voto.</p>
<p>Art. 94.- Secretaría Técnica.</p>	<p>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</p>

	someterse a su consideración, salvo que dichas propuestas sean encomendadas por el Consejo a otro organismo.
<b>Capítulo III</b> <b>SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO Y GESTIÓN DEL SUELO</b>	
Art. 95.- Superintendencia	<p>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.</p> <p>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.</p>
Art. 96.- Atribuciones de la Superintendencia	<p>Son atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>4. Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial.</li> <li>5. Controlar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>8. Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.</li> <li>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.</li> <li>10. Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento.</li> <li>11. Las demás que establezca la ley.</li> </ol>

<p>Art. 97.- Superintendente.</p>	<p>La o el Superintendente es la máxima autoridad administrativa, resolutive y sancionadora, y tiene a su cargo la representación legal, judicial y extrajudicial de la Superintendencia.</p> <p>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.</p> <p>Desempeñará sus funciones por cinco años y podrá ser reelegida o reelegido por una sola vez.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Art. 98.- Atribuciones de la o del Superintendente. -</p>	<p>Son atribuciones de la o el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nombrar al personal necesario para el desempeño de las funciones de la Superintendencia.</li> <li>2. Expedir los reglamentos internos necesarios para el funcionamiento de la institución.</li> <li>3. Delegar una o más de sus atribuciones específicas a cualquier funcionario de la Superintendencia.</li> </ol>

	<p>4. Rendir cuentas ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p> <p>5. Determinar y reformar la estructura orgánica y funcional de la Superintendencia.</p> <p>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.</p> <p>7. Aplicar las sanciones establecidas en el marco de la ley.</p> <p>8. Ejercer la jurisdicción coactiva para el cobro de las multas establecidas al amparo de esta Ley.</p> <p>9. Ejercer las demás atribuciones y cumplir los deberes que le señalen las leyes y la normativa que se expida.</p>
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.
<b>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</b>	
Segunda.-	<p>Refórmese el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de la siguiente manera:</p> <p>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".</p> <p>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".</p> <p>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".</p> <p>4. Sustitúyase el numeral 5 del artículo 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:</p> <p style="padding-left: 40px;">"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."</p> <p>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".</p> <p>6. Sustitúyase el numeral 6 del artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:</p> <p style="padding-left: 40px;">"6. Estrategia Territorial Nacional y lineamientos de planificación territorial; y,</p>

	<p>7. A continuación del artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, agréguese los siguientes artículos:</p> <p>"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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Art. 36.2.- Contenido de la Estrategia Territorial Nacional. - La Estrategia Territorial Nacional tendrá como contenidos mínimos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Descripción e interpretación de las características actuales y potenciales del territorio nacional;</li><li>2. La definición de un modelo de ordenamiento territorial nacional, que considerará las características territoriales y los objetivos y planteamientos nacionales;</li><li>3. Directrices y lineamientos territoriales de escala nacional que deben aplicarse en el resto de instrumentos de ordenamiento territorial;</li><li>4. Directrices para la articulación de las decisiones de los distintos niveles de gobierno en el territorio nacional; y,</li><li>5. Metas e indicadores."<p>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".</p><p>9. Sustitúyase el artículo 38 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:</p><p>"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.</p><p>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.</p></li></ol>
--	---

	<p>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.</p> <p>Una vez aprobado, el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional será remitido a la Asamblea Nacional para su debido conocimiento."</p> <p>10. Sustitúyase el artículo 39 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:</p> <p>"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.</p> <p>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."</p> <p>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:</p> <p>"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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	---

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:

	<p>a. Diagnóstico. - El diagnóstico de los planes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrán, por lo menos, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- La descripción de las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio;</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>4.- La identificación de proyectos nacionales de carácter estratégico y sectorial que se llevan a cabo en su territorio;</li> <li>5.- Las relaciones del territorio con los circunvecinos;</li> <li>6.- La posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y</li> <li>7.- El modelo territorial actual.</li> </ol> <p>b. Propuesta. - La propuesta de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrá, al menos, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- La visión de mediano plazo;</li> <li>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</li> <li>3.- El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias.</li> </ol> <p>c. Modelo de gestión. - Para la elaboración del modelo de gestión, los Gobiernos Autónomos Descentralizados precisarán, por lo menos, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan; y,</li> <li>2.- Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública.</li> <li>3.- Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.</li> </ol> <p>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.</p> <p>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."</p>
--	--

**Elaboración:** Corte Constitucional del Ecuador

#### 4. Fundamentos de las acciones de inconstitucionalidad

## **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

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

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 reformativa segunda**

33. El accionante indica que la disposición reformativa 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

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.

- 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.

**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

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 [...].

### 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

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.

**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.<sup>6</sup>

**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<sup>7</sup> y, de acuerdo a la LOGJCC, ii) debe plantear argumentos claros,

---

<sup>6</sup> En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia 10-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 10.

<sup>7</sup> 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.

ciertos, específicos y pertinentes por los que considera que existe una incompatibilidad normativa.<sup>8</sup>

**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.<sup>9</sup>

**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”<sup>10</sup> y es el accionante “quien tiene la carga de desvanecer la presunción de constitucionalidad que pesa sobre los actos normativos”.<sup>11</sup>

**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 reformativa 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.

---

<sup>8</sup> CCE, sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 36.

- 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,<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Con base en ello, se formula el siguiente problema jurídico:

---

<sup>12</sup> 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”.

<sup>13</sup> 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.

**¿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**

- 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.<sup>14</sup>
- 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,<sup>15</sup> a quienes se les ha dotado de autonomía política, administrativa y financiera para el ejercicio de sus competencias.<sup>16</sup> 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

---

<sup>14</sup> 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”.

<sup>15</sup> 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”.

<sup>16</sup> 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 [...]”.

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<sup>17</sup> 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

---

<sup>17</sup> CCE, sentencia 36-15-IN/20, de 22 de julio de 2020, párr. 17.

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.<sup>18</sup>
- 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.

---

<sup>18</sup> Estos principios también se encuentran en los literales a), c) y d) del artículo 3 del COOTAD.

**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.<sup>19</sup>

**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.

---

<sup>19</sup> Ver sección 6.1 (resolución del primer problema jurídico).

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,<sup>20</sup> 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

---

<sup>20</sup> 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.

disposiciones que emita el Consejo Técnico, en su calidad de ente rector a nivel nacional.<sup>21</sup>

- 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.<sup>22</sup>
- 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

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 25.

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.<sup>23</sup> 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

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.<sup>24</sup>
- 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.

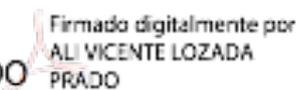
<sup>24</sup> El COOTAD en el inciso final del artículo 5 indica que el ejercicio de las competencias de los GADS “no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales”.

## 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**

**Voto salvado**  
**Juez:** Jhoel Escudero Soliz

## **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

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”.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 5.

naturaleza administrativa,<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.



Jhoel Escudero Soliz

**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>2</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 9.

<sup>3</sup> 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.

**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**

**Voto salvado**  
**Jueza:** Carmen Corral Ponce

## 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: “**Controlar 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

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 autoridad 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,<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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”.

<sup>2</sup> 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”.

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

003618IN-66a50

**Caso Nro. 0036-18-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, y el día jueves veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia 50-19-IN/24**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

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

### **CASO 50-19-IN**

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

### **SENTENCIA 50-19-IN/24**

**Resumen:** La Corte analiza la constitucionalidad de la “Ordenanza que regula la instalación de postes y líneas de media y baja tensión de energía eléctrica y de telecomunicaciones aéreas y subterráneas en el cantón Guayaquil”, y de sus tres ordenanzas reformativas. Tras su examen, este Organismo desestima la demanda presentada puesto que las ordenanzas impugnadas no contravienen los artículos 261.10, 264.5, 301 y 313 de la Constitución.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 14 de octubre de 2019, Katherin Lorena Miño Sánchez, en calidad de gerente general y representante legal de la empresa PUNTONET S.A. (**“compañía accionante”**), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por razones de **forma y fondo** en contra de tres normas (ordenanzas)<sup>1</sup> emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (**“GAD Municipal de Guayaquil”**). La compañía accionante, como medida cautelar, solicitó la suspensión de los efectos de las ordenanzas impugnadas.
2. El 2 de julio de 2020, la Sala de Admisión –conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez– admitió a trámite la acción. Sin embargo, el Tribunal señaló que la inconstitucionalidad por razones de forma no era procedente, en vista de que dicha fundamentación fue presentada fuera del plazo establecido para el efecto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**), y negó la medida cautelar solicitada.<sup>2</sup>
3. El 4 de agosto de 2020, la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**) presentó su escrito de contestación en relación con la demanda.

<sup>1</sup> El detalle de las normas se describirá más adelante en la sección “Normas impugnadas”. La compañía accionante no ha individualizado en su demanda artículos específicos de las ordenanzas impugnadas.

<sup>2</sup> CCE, auto de admisión 50-19-IN, 02 de julio de 2020, párr. 3. Expediente constitucional fs. 37 y 38. A través de este auto de admisión, la Sala requirió al Concejo del GAD Municipal de Guayaquil que remitiera el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.

4. El 6 de agosto de 2020, el GAD Municipal de Guayaquil presentó su escrito de contestación, y remitió la documentación solicitada respecto de las normas impugnadas.
5. El 7 de agosto, 19 de agosto, y 19 de octubre de 2020, la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones ASETEL, la Asociación de Empresas Proveedoras de Servicios de Internet, valor agregado, portadores y tecnologías de la información, AEPROVI; y, OTECEL S.A, respectivamente, presentaron escritos de *amicus curiae* en la causa.
6. El 11 de enero de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, y requirió al GAD Municipal de Guayaquil que informe sobre la vigencia de las ordenanzas impugnadas.
7. El 22 de enero de 2024, Otto Dilon Carvajal, en calidad de apoderado especial y procurador judicial del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, presentó un escrito en el que dio contestación a la solicitud realizada e informó que “revisados los órdenes del día de las sesiones de M.I. Concejo Cantonal de Guayaquil, no consta que el Cabildo haya aprobado derogatoria o revocatoria de la ordenanza antes mencionada”.

## 2. Competencia

8. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

## 3. Normas impugnadas

9. En el numeral 1 de la demanda, la compañía accionante acusa la inconstitucionalidad de las siguientes normas (para referirse a ellas en su conjunto se las denominará “ordenanzas impugnadas”):
  - 9.1. ORDENANZA QUE REGULA LA INSTALACIÓN DE POSTES Y LÍNEAS DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE TELECOMUNICACIONES AÉREAS Y SUBTERRÁNEAS EN EL CANTÓN GUAYAQUIL, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones de 5 de noviembre de 2009 y 14 de enero de 2010, sancionada por el personero municipal el 15 de

enero de 2010, cuya promulgación se realizó a través de su publicación en uno de los diarios que circulan en el cantón, conforme así lo dispone en el mismo cuerpo normativo. Para efectos de esta sentencia se la denominará como **“Ordenanza original”**.

- 9.2.** La SEGUNDA REFORMA A LA ORDENANZA QUE REGULA ENTRE OTRAS COSAS, EL COBRO Y PAGO POR LA OCUPACIÓN DE VÍAS Y ESPACIOS PÚBLICOS CON LA INSTALACIÓN DE POSTES Y LÍNEAS DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE TELECOMUNICACIONES AÉREAS Y SUBTERRÁNEAS EN EL CANTÓN GUAYAQUIL, discutida y aprobada por el Concejo Municipal el 17 y 24 de febrero de 2011, y sancionada por el Alcalde el 24 de febrero de 2011; su promulgación se dio a través de su publicación en la Gaceta Oficial del GAD Municipal de Guayaquil. Para efectos de esta sentencia se la denominará como **“Reforma 2 a la ordenanza”**.
- 9.3.** La TERCERA ORDENANZA REFORMATORIA DE LA ORDENANZA QUE REGULA LA INSTALACIÓN DE POSTES Y LÍNEAS DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE TELECOMUNICACIONES AÉREAS SUBTERRÁNEAS EN EL CANTÓN GUAYAQUIL, discutida y aprobada por el Concejo Municipal de Guayaquil en sesiones ordinarias de 1 y 8 de diciembre de 2011, sancionada el 9 de diciembre de 2011; promulgada mediante la publicación en la Gaceta Oficial del GAD Municipal de Guayaquil. Para efectos de esta sentencia se la denominará como **“Reforma 3 a la ordenanza”**.
- 10.** Si bien esta Corte nota que la demanda presentada por la compañía accionante se dirige en contra de la ordenanza original y en contra de la Reforma 2 y la Reforma 3, de los documentos entregados en la contestación de la demanda por parte del GAD Municipal de Guayaquil se encuentra la **“REFORMA A LA ORDENANZA QUE REGULA LA INSTALACIÓN DE POSTES Y LÍNEAS DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE TELECOMUNICACIONES AÉREAS Y SUBTERRÁNEAS EN EL CANTÓN GUAYAQUIL”** (**“Reforma 1 a la ordenanza”**).
- 11.** Al respecto, esta Corte debe considerar que la finalidad del control abstracto de constitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.<sup>3</sup> Así, esta Reforma 1 a la ordenanza agrega un inciso al numeral 18.4, sustituye un

---

<sup>3</sup> Artículo 74 de la LOGJCC.

inciso de una disposición transitoria y agrega una disposición transitoria más a la ordenanza, por lo cual en vista del principio de unidad normativa,<sup>4</sup> esta Corte considera necesario incluir en este examen de constitucionalidad a la Reforma 1 de la ordenanza.<sup>5</sup>

**12.** Por otra parte, el artículo 91.1 de la LOGJCC determina que la sentencia de una acción pública de inconstitucionalidad debe contener una transcripción de la disposición demandada. En atención a la extensión de las ordenanzas demandadas, esta Corte considera suficiente resumir su contenido,<sup>6</sup> y conforme continúe el análisis podrá transcribirlo de considerarlo necesario.

**13.** La ordenanza original señala que su objeto es “normar la utilización de postes y tendidos subterráneos y aéreos, por parte de las empresas que proveen servicios de electricidad, telecomunicaciones y seguridad”, y establece que se aplicará “dentro del perímetro urbano de la ciudad de Guayaquil y de su área de expansión, y de las cabeceras parroquiales”. Realiza varias definiciones relacionadas con las estructuras de postes. También, establece costos por la utilización de postes y tendidos aéreos. Además, refiere a los procedimientos y regulaciones técnicas sobre su objeto, y contiene un régimen de sanciones. En la reforma 1 a la ordenanza se agrega un inciso al numeral 18.4, se sustituye un inciso de una disposición transitoria, y se agrega una disposición transitoria más a la ordenanza original. En la reforma 2 a la ordenanza se cambia el texto relacionado con los costos establecidos y su cobro. En la reforma 3 a la ordenanza se agrega una disposición general en la que se indica la posibilidad del GAD Municipal de Guayaquil para “definir acuerdos globales” con instituciones públicas y privadas que pueden incluir la fijación de tarifas globales o montos a pagarse, su exoneración y reducción por medio de la aprobación del Concejo Municipal, en relación con la utilización de postes y tendidos aéreos.

#### **4. Alegaciones de las partes**

##### **4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad**

---

<sup>4</sup> Art. 76.- Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 9. Configuración de la unidad normativa. - Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial [...].

<sup>5</sup> Esta Reforma 1 a la ordenanza, también fue objeto de una aclaración en relación con el texto de la disposición transitoria que fue agregada.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 6.

**14.** La compañía accionante alega que las ordenanzas impugnadas contravienen los artículos 261.10, 264.5 y 313 de la Constitución de la República (“CRE”). Los argumentos que presenta para sustentar su demanda son los siguientes:

**14.1.** Las ordenanzas impugnadas no observan que la Constitución establece como competencia exclusiva del Estado central, el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, por lo que éste tiene el derecho exclusivo de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, uno de ellos el espectro radioeléctrico, en los términos previstos en los artículos 261.10 y 313 de la Constitución.

**14.2.** La compañía accionante menciona que “[l]a controversia se da porque, de acuerdo con los GAD municipales, estos pueden cobrar por las redes aéreas, en base del artículo 567 del [Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización] COOTAD”. La compañía accionante reitera que el contenido material de las ordenanzas impugnadas es el establecimiento del cobro de una tasa, principalmente por el uso del espacio aéreo, cuya competencia no le corresponde al GAD Municipal de Guayaquil por ser responsabilidad del Estado central, en los términos establecidos en la Constitución. Refiere que del artículo 18 de la ordenanza original, que es impugnada en esta acción, se desprende que los valores establecidos en ella gravan, a más de la utilización del suelo y el subsuelo, el espacio aéreo.

**14.3.** Indica que las normas impugnadas establecen valores que de ninguna manera pueden ser considerados como una tasa, porque no cumplen con los requisitos para su creación, pues no están relacionados con ningún servicio en particular. De tal forma, a su entender, la “tasa” regulada por medio de las normas impugnadas no cumple con la condición de ser una contraprestación por la provisión de un servicio, por lo que violenta los artículos 264.5 y 301 de la CRE, en tanto establecen un impuesto pretendiendo asimilarlo a una tasa. La compañía accionante, además, establece que similares regulaciones expedidas por otros gobiernos autónomos descentralizados municipales han sido declaradas inconstitucionales, precisamente por contravenir la Constitución al pretender regular áreas que no son competencia municipal, y cita varias sentencias de la Corte derivadas de acciones de inconstitucionalidad, en las que, a su decir, este Organismo ya se habría pronunciado sobre el tema.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, y entre otras, refiere a las sentencias: 0008-15-SIN-CC, 016-15-SIN-CC, 004-16-SIN-CC, 04416-SIN-CC, 017-17-SIN-CC.

**15.** Finalmente, la compañía accionante expuso como pretensión que la Corte declare la inconstitucionalidad de las ordenanzas demandadas.

#### **4.2. Alegaciones de los accionados**

**16.** El GAD Municipal de Guayaquil, a través de un escrito presentado el 06 de agosto de 2020, señaló que:

**16.1.** De acuerdo con el artículo 264 de la CRE, el GAD Municipal de Guayaquil es competente para “regular el uso y gestión del suelo y la de crear, modificar y suprimir tributos [tasas y contribuciones especiales]” mediante ordenanzas. También cita el artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) para establecer que es una competencia legal del GAD la planificación y la regulación sobre el uso y ocupación del suelo.

**16.2.** A decir del GAD Municipal de Guayaquil, la compañía accionante no ha presentado un análisis jurídico integral en el que explique cómo las ordenanzas impugnadas contravienen la Constitución, por lo que, a su criterio, prevalece el principio de presunción de constitucionalidad de las normas demandadas.

**16.3.** También, hizo alusión al artículo 300 de la CRE y a la sentencia 043-15-SIN-CC, para enunciar los principios del régimen tributario, y explicó que:

*[las normas impugnadas] regulan el uso o utilización de los postes que son de exclusiva propiedad municipal y por tanto son bienes de dominio público en los términos que expresan los Arts. 415, 416 y 417 del COOTAD, siendo precisamente en función de ello que, en atención a la competencia privativa de la creación de tasas, se ha procedido a expedir el cuerpo normativo antes mencionado para cobrar el tributo por la obtención del permiso para la utilización de la infraestructura física donde la empresa accionante sostiene, apoya o fija el cableado para prestar el servicio a sus clientes. A esto se suma el Art. 567 ibidem en su segundo inciso, donde se contempla también la obligación de pago que tienen las empresas privadas como la demandante Puntonet S. A...”.*

**16.4.** En línea con lo señalado, el GAD Municipal de Guayaquil indicó que:

*[...] la corporación municipal por medio de la 'Ordenanza que regula la instalación de postes y líneas de media y baja tensión de energía eléctrica y de telecomunicaciones aéreas y subterráneas en el cantón Guayaquil', crea la tasa [Art. 264.5 CRE y 55 letra e) del COOTAD] por el uso y ocupación, en este caso de los postes [bienes públicos de propiedad municipal Arts. 415, 416 y 417 COOTAD] que naturalmente que se levantan sobre suelo guayaquileño [Art. 264.2 CRE y 55*

letra b) del COOTAD], con lo cual, la compañía demandante queda obligada a pagar por la contraprestación, en función de que, para prestar su servicio de telecomunicaciones requiere tender sus redes y/o ubicar dispositivos en las estructuras o infraestructuras físicas [postes u otros de propiedad municipal].

**16.5.** Adicionalmente, el GAD Municipal de Guayaquil señaló que, de acuerdo con los arts. 415, 416, 417 y 567 del COOTAD:

[...] se deduce sin mayor dificultad la obligación legal de las empresas privadas [Puntonet S. A. en este caso] de pagar a la administración municipal correspondiente la contraprestación por la utilización u ocupación del espacio e infraestructura pública para el tendido de sus redes a fin de prestar servicio a sus clientes.

**16.6.** Alegó la existencia de los acuerdos ministeriales 041-2015 y 017-2017, emitidos por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, a través de los que se expidieron “Políticas respecto de tasas y contraprestaciones que correspondan fijar a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales o distritales en ejercicio de su potestad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones”, y la “Norma Técnica Nacional para la fijación de contraprestaciones a ser pagadas por los prestadores de servicios del régimen general de telecomunicaciones, por el uso de postes y ductos para la instalación de redes de telecomunicaciones tanto soterradas o aéreas”. Esto, a su decir, avala la facultad legal del GAD Municipal de Guayaquil para cobrar esta tasa creada a través de las ordenanzas demandadas.

**16.7.** Finalmente, solicita declarar sin lugar la demanda y ratificar la permanencia de las normas en el ordenamiento jurídico.

#### **4.3. Procuraduría General del Estado (“PGE”)**

**17.** La Procuraduría General del Estado, a través de escrito de 4 de agosto de 2020, señala que la demanda no cumple con el requisito del artículo 79.5.b de la LOGJCC, en vista de que la compañía accionante no ha expresado argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes” para considerar la existencia de una incompatibilidad con la Constitución.

**18.** Señala que el artículo 567 del COOTAD, en su inciso segundo, establece claramente que las empresas públicas o privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para la colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación. En

este sentido menciona que la compañía accionante debía haber impugnado esta disposición legal si considera que no es procedente el cobro de la referida tasa.

19. Menciona que la CRE en su artículo 132.3 permite la creación de tasas, a través de actos normativos emitidos por los gobiernos autónomos descentralizados, y que “la ocupación del espacio aéreo determina la existencia del hecho generador del tributo”.
20. Finalmente indica que “[...] una cosa es la competencia exclusiva del Gobierno Central sobre el espectro radioeléctrico y otra muy distinta, la regulación y control de uso y ocupación del suelo y el ámbito ambiental en la esfera de competencia de los gobiernos autónomos municipales”. En consecuencia, solicita que la Corte rechace la demanda planteada.

#### 4.4. De los *amici curiae*

21. De los escritos presentados por la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones ASETEL, la Asociación de empresas proveedoras de servicios de internet, valor agregado, portadores y tecnologías de la información, AEPROVI; y, OTECEL S.A., es posible observar varios argumentos en común, entre ellos:
  - 21.1. Que las ordenanzas regulan una materia que no es de su competencia, pues, las telecomunicaciones, son responsabilidad exclusiva del Estado Central, de acuerdo con la Constitución.
  - 21.2. Mencionan que la Corte Constitucional en varias sentencias, derivadas de demandas similares, ha declarado la inconstitucionalidad de ordenanzas que norman este tipo de situaciones.<sup>8</sup> A su decir, las sentencias establecen que la Corte ha indicado que, al ser las telecomunicaciones competencia del Estado Central y al ser las redes medios de telecomunicaciones, la regulación del espacio aéreo para estos servicios corresponde al Gobierno Central y no a los gobiernos autónomos descentralizados, por cuanto éstos “estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, pues se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando están vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico”.
  - 21.3. Indican que la ordenanza establece cargos que bajo ningún concepto pueden ser

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, nota al pie 7.

considerados como tasa, ya que no cumplen los requisitos establecidos en los artículos 264 numeral 5 y 301 de la Constitución para su creación, porque no existe contraprestación alguna de servicios.

## **5. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **5.1. Planteamiento de los problemas jurídicos**

- 22.** Las competencias de control abstracto de constitucionalidad de la Corte Constitucional no abarcan la potestad de conocer, analizar y resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.). En efecto, mediante el conocimiento y resolución de acciones públicas de inconstitucionalidad, se persigue velar para que exista una armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y los actos normativos que emitan los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa, a fin de garantizar que no prevalezcan restricciones o limitaciones injustificadas a derechos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se quebranten las instituciones y garantías reconocidas en la Carta Fundamental, o queden sin desarrollarse los preceptos que la CRE manda.
- 23.** En esta línea, es necesario precisar que este Organismo ha señalado que el análisis de una ordenanza a luz del régimen de competencias establecido en la CRE no es una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que este análisis adquiere una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno municipal se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas.<sup>9</sup>
- 24.** De la demanda presentada, la Corte distingue que, si bien la compañía accionante impugnó la totalidad la ordenanza original y sus reformas, los cargos de inconstitucionalidad están dirigidos a cuestionar la competencia del GAD Municipal de Guayaquil para cobrar el tributo, y en impugnar su calificación como una “tasa”. En tal sentido, el análisis se concentrará en los cargos esgrimidos en la demanda.
- 25.** Uno de los argumentos de la compañía accionante refiere a la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el artículo 261 numeral 10 de la CRE –en lo relativo a la competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones–, y con el artículo 313 de la CRE, respecto al derecho que tiene el Estado central de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, uno de ellos el espectro radioeléctrico.

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 40-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 30-ss.

De tal forma, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

**¿La ordenanza original y sus tres reformas contravienen los artículos 261.10 y 313 de la CRE, debido a que regulan competencias exclusivas del gobierno central relacionadas con el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?**

26. También, de la demanda se observan alegaciones relativas a que, a través de las normas impugnadas, se vulneran los artículos 264.5 y 301 de la CRE, puesto que el GAD Municipal de Guayaquil habría instaurado el cobro de un impuesto y lo habría asimilado al concepto de “tasa”. Además, la compañía accionante menciona que los valores contemplados en la referida “tasa” no están relacionados con ningún servicio en particular, y no cumplen con la condición de ser una contraprestación por la provisión de un servicio.

27. Nuevamente se debe hacer énfasis en que la jurisprudencia constitucional ha determinado que la examinación de una ordenanza a luz del régimen de competencias establecido en la CRE no es una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que este análisis adquiere una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno municipal se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas.<sup>10</sup> De tal forma, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

**¿La ordenanza original y sus tres reformas transgreden los artículos 264.5 y 301 de la CRE, relativos al principio de legalidad y la reserva de ley para establecer tributos, al presuntamente establecer una “tasa” inobservando sus características?**

## 5.2. Resolución de los problemas jurídicos

**5.2.1. ¿La ordenanza original y sus tres reformas contravienen los artículos 261.10 y 313 de la CRE, debido a que regulan competencias exclusivas del gobierno central relacionadas con el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?**

28. La Constitución, en su artículo 261 numeral 10, consagra la competencia exclusiva del Estado central sobre: “[e]l espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”. Por su parte, el

---

<sup>10</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 39.

artículo 313 establece: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos [...] Se consideran sectores estratégicos [...] las telecomunicaciones [...] el espectro radioeléctrico [...]”.

- 29.** Respecto de los sectores estratégicos, esta Corte a través de su jurisprudencia ha reconocido que el Estado central puede hacer uso de la concurrencia en su gestión con otros niveles de gobierno, siempre que esta no verse sobre la facultad de rectoría y el modelo de gestión.<sup>11</sup> Por otro lado, según lo establecen los artículos 264 de la Constitución, en concordancia con los artículos 55 y 567<sup>12</sup> del COOTAD, y 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones,<sup>13</sup> los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen como competencia exclusiva, entre varias, el control del uso y ocupación del suelo en el cantón.
- 30.** Ahora bien, la ordenanza original, en la que se estableció su objeto, fue emitida en sesión del Concejo Municipal de 14 de enero de 2010 y sancionada el 15 de enero de 2010, esto es antes de la vigencia del COOTAD, que fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 303, de 19 de octubre 2010.
- 31.** De la lectura de los considerandos de la ordenanza original, se aprecia que referenció al interés y al deber de la Municipalidad respecto del desarrollo urbano y rural, y su competencia de planeamiento y urbanismo. De tal forma, citó el artículo 146 literal b) de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.<sup>14</sup> También, se refirió

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 35, sentencia 40-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párrs. 29, 31; sentencia 25-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párr. 15.

<sup>12</sup> COOTAD. “Art. 567.-Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación”.

<sup>13</sup> Ley Orgánica de Telecomunicaciones. “Art. 104.- Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.- Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural. En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción. Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.”

<sup>14</sup> Art. 146.- En materia de planeamiento y urbanismo a la administración municipal le compete: [...] b) Elaborar programas y proyectos específicos a realizarse en el cantón [...].

al artículo 252 de la misma ley respecto de los bienes de uso público de administración municipal.<sup>15</sup>

- 32.** De acuerdo a lo señalado, para esta Corte es claro que incluso en el momento de la expedición de la ordenanza original, esta referenciaba a su competencia de ordenamiento del territorio cantonal, y del uso y ocupación del suelo del espacio público. Así, el objeto de la ordenanza original impugnada establece:<sup>16</sup>

**Art. 1.- Objeto.-** La presente Ordenanza es un complemento de los instrumentos de planificación vigentes para la ciudad en lo relativo a temas de ordenamiento y planificación territorial, y tiene como objeto normar la utilización de postes y tendidos subterráneos y aéreos, por parte de las empresas que proveen servicios de electricidad, telecomunicaciones y seguridad.

**Art. 3.- Contenidos.-** Esta Ordenanza prescribe normas relativas a la instalación de postes y de los tendidos aéreos de cables y de canalización subterránea [...].

- 33.** De este modo, la ordenanza original pretende normar la instalación y utilización de postes y cables, que constituyen la infraestructura pública necesaria para la prestación de servicios como: las líneas de energía eléctrica, semaforización, red de telecomunicaciones, televisión por cable, transmisión de datos, video control, y otros. Como menciona el artículo 1 de la ordenanza original, esta se constituye como “un complemento de los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial”, lo cual está relacionado con la competencia de uso y ocupación del suelo entregada a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, cuya finalidad es que se cumplan las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo.
- 34.** En ese mismo sentido, en la ordenanza original se establecen lineamientos técnicos respecto de diferentes tipos de postes, su ubicación, la disposición del cableado que pueden soportar, su ocupación, las condiciones para obtener la autorización para su uso o instalación, el sistema de tendido de cables, su sectorización, prioridades de intervención, distancias de seguridad, consideraciones técnicas, de las instalaciones subterráneas; lo cual, como se ha referido *ut supra* se enmarca en la competencia de uso y ocupación del suelo otorgada a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

---

<sup>15</sup> Posteriormente, en la Reforma 2 a la ordenanza, que fue aprobada el 24 de febrero de 2011, el Concejo Municipal indicó “QUE, es obligación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil adecuar sus ordenanzas municipales al COOTAD, y en este caso específico al artículo 567 del indicado Código”.

<sup>16</sup> Las reformas 1, 2 y 3 de la ordenanza original no modificaron su objeto, por esta razón para el análisis de constitucionalidad planteado en el primer problema jurídico es posible referirse directamente a su objeto.

- 35.** Sobre esto, es importante señalar que la Corte ha reconocido que los gobiernos autónomos descentralizados pueden cobrar tasas por el uso y ocupación del suelo en bienes de dominio público, como se pretende con la ordenanza impugnada, siempre que las mismas no estén vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico, hecho que no ocurre en el presente caso. Esto, ya que el establecimiento de postes, cables, estructuras, antenas, antenas parabólicas y elementos de redes alámbricas e inalámbricas no supone una ocupación del espectro radioeléctrico, ya que depende del medio físico del cableado y no es transmisión de ondas por vía aérea, ni del espacio aéreo, en vista de que los postes y el cableado no se levantan a una altura que afecten las actividades que se dan en dicho espacio. Así, la simple mención al espacio aéreo no puede interpretarse como una extralimitación en el ejercicio de las competencias de un gobierno autónomo descentralizado municipal.<sup>17</sup> De tal forma, una cosa es la utilización de la estructura física que requieren las actividades inherentes al espectro radioeléctrico, el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; y, otra, es la actividad de la transmisión por el espectro radioeléctrico, comunicaciones y telecomunicaciones. Así, los gobiernos autónomos descentralizados municipales pueden cobrar por el uso de infraestructura física, pero no pueden cobrar por la transmisión como tal, puesto que dicha competencia sí es privativa del Estado central.
- 36.** En consecuencia, la ordenanza original, así como sus reformas 1, 2 y 3 regulan una forma de uso y ocupación del suelo, esto es, la utilización de la estructura física que requieren las actividades inherentes al espectro radioeléctrico, el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, siendo esta una competencia constitucionalmente prevista para los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 264.2 de la CRE. Por lo expuesto, se observa que las disposiciones bajo examen no constituyen el ejercicio de una competencia prevista exclusivamente para el gobierno central. Por tanto, no se verifica una transgresión a los artículos 261.10 y 313 de la CRE, por lo que se debe desestimar el cargo en examen.

**5.2.2. ¿La ordenanza original y sus tres reformas transgreden los artículos 264.5 y 301 de la CRE, relativos al principio de legalidad y la reserva de ley para establecer tributos, al presuntamente establecer una “tasa” inobservando sus características?**

- 37.** La compañía accionante señala que las normas impugnadas han establecido valores a cobrar que no son una tasa, puesto que no cumplen con la condición de ser una

---

<sup>17</sup> CCE, sentencia 40-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 37.

“contraprestación por la provisión de un servicio”. Así, a su criterio, el GAD Municipal de Guayaquil ha establecido un impuesto y ha pretendido asimilarlo al concepto de tasa.

- 38.** La CRE en su artículo 132.3 determina que se requerirá ley para “[c]rear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”. Esto, en concordancia con el artículo 301 de la CRE que señala:

Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

- 39.** Sobre la forma en que se aplica el principio de reserva de ley en materia tributaria, la Corte ha reconocido que a pesar de que la reserva de ley es la regla general, la misma CRE contempla ciertas excepciones con fundamento en las cuales los gobiernos autónomos descentralizados también tienen potestad tributaria en ciertos contextos.<sup>18</sup> Así, el artículo 240 de la CRE, en concordancia con el artículo 7 del COOTAD, establecen que los gobiernos autónomos descentralizados tienen facultades legislativas, en el ámbito de sus competencias y dentro de su circunscripción territorial. En consonancia, los artículos 55, letra e) y 264.5 de la CRE, prescriben como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales “crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

- 40.** Así, conforme a la jurisprudencia constitucional, la potestad normativa tributaria que poseen los gobiernos autónomos descentralizados tiene fundamento en la especie de tributo que va a regular.<sup>19</sup> Es decir, los gobiernos autónomos descentralizados municipales pueden crear fuentes de financiamiento propias para el ejercicio de sus competencias, siempre que (i) esté en el marco de sus funciones; (ii) dentro de su circunscripción territorial; y, (iii) que cumplan con la naturaleza de la tasa, la contribución especial de mejoras o las regalías, dependiendo el caso.

- 41.** Esta Corte ha señalado que las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal.<sup>20</sup> La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer

<sup>18</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 32.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27. Respecto de lo que se entiende como impuesto, tasa o contribución.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 003-09-SIN-CC, 4 de 29 de junio de 2009; sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27; sentencia 34-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párr. 21.

lugar, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación.<sup>21</sup> Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos. En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado, tales como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.<sup>22</sup>

**42.** En el caso se observa que las normas impugnadas señalan:

**42.1. Ordenanza original:**

**DE LOS COSTOS POR UTILIZACIÓN DE POSTES Y TENDIDOS AÉREOS**

---

<sup>21</sup> CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 57. Sobre la distinción entre tasa y precio público, este Organismo ha indicado: “Los precios públicos, por su parte, no son tributos, sino que constituyen una “contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública”.<sup>29</sup> Por ello, se ha indicado que “[...] suponen ventajas recíprocas para ambas partes, mientras que las tasas son prestaciones que establece el Estado unilateralmente [...], por esta razón, se ha referido que “el carácter del precio público es retributivo, la tasa tiene un carácter contributivo”.

<sup>22</sup> La doctrina considera que el hecho generador de la tasa “constituye una actividad identificable del ente público que la crea vinculada con el contribuyente”. Así, “la existencia de una actividad administrativa de parte del sujeto activo de la obligación tributaria es el elemento diferenciador entre impuestos y tasas”. (Alejandro Altamirano, *Derecho Tributario: Teoría General*, Buenos Aires: Marcial Pons, 2012). Ahora bien, dicha actividad administrativa puede constituir en un servicio público colectivo (es decir, en un servicio que es de titularidad del estado y que consiste en una actividad relacionada con la satisfacción de los intereses generales de la sociedad, como aquellos que constan enumerados en el artículo 314 de la Constitución: agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias) o en una actividad administrativa individualizada a determinados contribuyentes (como ocurre con las actividades de control, de autorización, de otorgamiento de permisos, etc.). De ahí la distinción realizada por esta Corte en la presente sentencia; sin perjuicio de que en ambos casos la tasa responda, por su naturaleza, a un accionar estatal. Cf. CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27.

**Art. 18.-** Los costos por la ocupación y derechos de paso por el poste y el soporte en el poste para el tendido aéreo son los siguientes:

**18.1.-** Cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 5.00) anuales por el derecho de paso al interior de un poste municipal metálico o el tubo exterior.

**18.2.-** Cincuenta centavos de Dólar de los Estados Unidos de América (US\$ 0,50) anual, por el uso de un poste municipal como apoyo al tendido aéreo de poste a poste, o de poste a edificación.

**18.3.-** Cincuenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$ 0,50) anual por metro lineal del tendido aéreo de poste a poste, sea municipal o no.

**18.4.-** Tres Dólares con Sesenta Centavos, de los Estados Unidos de América (US\$ 3,60) anuales, por cada uno de los postes al instalarse por empresa o instituciones prestatarias de servicios públicos o privados, en lugares predeterminados por la Municipalidad de Guayaquil, considerados vía pública; valor que se pagará por adelantado a la Municipalidad de Guayaquil, previo a la colocación de los postes.

Las empresas públicas que prestan los servicios públicos referidos en la presente Ordenanza, estarán exentas del pago de los valores antes mencionados; esto, de conformidad con lo señalado en el Art. 41 inciso segundo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicadas en el R.O. # 48 el 16 de octubre del 2009.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** La reposición de postes y reordenamiento de redes deberá ser realizada en las áreas de intervención de acuerdo al anexo 2 (plano), en un plazo no mayor de 48 meses. Para cumplimiento de esto las empresas o instituciones deben presentar a consideración del señor Alcalde un proyecto anual de intervención que debe ser presentado en el mes de enero de cada año, durante los próximos 4 años.

En función de los altos costos de la inversión de los trabajos de cableado subterráneo, durante este plazo de 48 meses, el valor al que se refiere el Art. 18, numeral 18.3, será de diez centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$ 0.10).

En el evento de que no se cumpla con lo anteriormente señalado, esta disposición se revertirá, y se aplicará la tarifa estipulada en el Art. 18, numeral 18.3, y sujeto a las sanciones que la Municipalidad disponga.

Una vez cumplido el cronograma de ésta intervención, para nuevas programaciones, los interesados deberán solicitar una prórroga al M.I. Concejo Cantonal, para que establezca el plazo y los valores, durante el periodo que duren los nuevos trabajos.

### **42.2. Reforma 1 a la ordenanza:**

**Art. 1.-** En el artículo 18, a continuación del numeral 18.4, agréguese un inciso que establezca lo siguiente:

“En las zonas donde se haya procedido al ordenamiento del cable aéreo, el valor aplicable será por posición de cable agrupado y no por cables individuales, por cada empresa prestadora de servicios, esto, considerando que el concepto del cobro del derecho de paso es por uso del espacio aéreo.”

**Art. 2.-** Sustitúyase el segundo inciso de la Primera Disposición Transitoria, por el siguiente:

El pago del valor referido en el art. 18 numeral 18.3 correspondiente a la ocupación de poste con tendido aéreo, que es de USD \$ 0,50, será aplicado a aquellas empresas que no participen y por ende no hayan realizado los trabajos de cableado subterráneo o de ordenamiento de cable aéreo, dentro de los plazos multianuales establecidos en común acuerdo con la Municipalidad. Como una forma de reconocer la inversión que acarrea la implementación de ductería subterránea como en el ordenamiento de cable aéreo por parte de las empresas, se les cobrará un valor de USD \$ 0,04 en el tendido aéreo existente.

#### **42.3. Reforma 2 a la ordenanza:**

**Art. 2.-** En lugar del texto del último párrafo del artículo 18, que se elimina, incorpórese el siguiente:

“Los valores antes referidos deberán ser pagados por todas las entidades, organismos, instituciones y empresas, sean públicos o privados, incluyendo quienes prestan los ya citados servicios públicos, como las denominadas “Unidad de Generación, Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica de Guayaquil – Eléctrica de Guayaquil” y “Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP”, en concordancia con lo establecido en el artículo 567 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”.

**Art. 3.-** Así mismo, se aclara lo indicado en el artículo 18 ya referido, respecto de los costos por utilización de postes y tendidos aéreos, en el sentido de que en el caso de cables que no han sido agrupados formando una sola línea, cada línea de cable pagará el valor correspondiente por cada metro lineal de ocupación de espacio aéreo, que se establece en la Ordenanza.

**Art. 4.- Disposición transitoria.-** El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil procederá al cobro pertinente de los valores señalados en el referido artículo 18, a partir de la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y a partir de la finalización del efecto compensatorio del pago del 2% de los ingresos del ente que presta el servicio público eléctrico en la ciudad de Guayaquil, referido en la parte considerativa de la presente Ordenanza Reformatoria.

#### **42.4. Reforma 3 a la ordenanza:**

**Artículo Único:** Agréguese a la ORDENANZA REFORMATIVA DE LA ORDENANZA QUE REGULA LA INSTALACIÓN DE POSTES Y LINEAS DE MEDIA Y BAJA TENSION DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE TELECOMUNICACIONES AÉREAS SUBTERRÁNEAS EN EL CANTÓN GUAYAQUIL una disposición general del siguiente tenor:

**“DISPOSICIÓN GENERAL”**

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (Municipalidad de Guayaquil) podrá, en razón del interés general, de la colaboración entre entidades del Estado y de la economía de los administrados, celebrar convenios con instituciones públicas o empresas públicas prestadoras de servicios públicos a efectos de definir acuerdos globales que pueden incluir la fijación de tarifas globales o montos a pagarse por la utilización u ocupación del espacio público o las vías públicas y el espacio aéreo municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, en aplicación del artículo 567 del COOTAD, pudiendo también acordar en tales convenios la exoneración total o parcial de tales tarifas globales o montos a pagarse: reducción y exoneración que para su materialización deberán contar con la aprobación del Concejo Municipal”.

- 43.** De los textos de las normas impugnadas, para esta Corte es posible observar que los valores que se menciona que el GAD Municipal de Guayaquil cobrará corresponden a la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público por motivo del uso de postes y ductos con cables ubicados en el espacio público; lo cual se ajusta al hecho generador que la jurisprudencia constitucional ha singularizado para el caso de las tasas como tributos de los gobiernos autónomos descentralizados (párr. 41 *supra*).<sup>23</sup> De allí que el cobro por dicha actividad constituye una tasa por servicios prestados por parte de la administración en el marco de sus competencias. Consecuentemente, se observa que las disposiciones bajo examen no establecen un tributo ajeno a sus competencias. Por tanto, no se verifica una transgresión a los artículos 264.5 y 301 de la CRE.

## 6. 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 demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo **50-19-IN**, presentada por la compañía accionante en contra de las ordenanzas impugnadas, debido a que, de acuerdo con el análisis expresado en esta sentencia, no contravienen los artículos 261.10, 264.5, 301 y 313 de la CRE.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>23</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), 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**

**Voto concurrente**  
**Juez:** Richard Ortiz Ortiz

## **SENTENCIA 50-19-IN/24**

### **VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respecto al voto de mayoría en la sentencia 50-19-IN/24, estimo necesario realizar las siguientes precisiones:
2. El voto de mayoría analizó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Katherin Lorena Miño Sánchez, gerente general y representante legal de la compañía PUNTONET S.A. (“**compañía accionante**”), en contra de tres ordenanzas emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (“**GAD Municipal de Guayaquil**”).
3. La sentencia de mayoría consideró que las ordenanzas impugnadas no invadieron la **competencia exclusiva** en materia de espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones del Estado Central (arts. 261.10 y 313 CRE), porque regularon, entre otras cosas, los lineamientos técnicos sobre la instalación, utilización de postes y cables para la red de telecomunicaciones, establecieron cobro de valores por el uso de la infraestructura física, lo que se encausa en la competencia de uso y ocupación del suelo otorgada al GAD Municipal de Guayaquil.
4. Además, la sentencia de mayoría consideró que las ordenanzas impugnadas no vulneraron los **principios de legalidad** y de **reserva de ley** (arts. 226 y 301 de la CRE), puesto que el GAD Municipal de Guayaquil cobró una tasa por el uso del espacio público. En consecuencia, desestimó la acción pública de inconstitucionalidad.
5. Si bien coincido con la decisión adoptada, considero que los **conflictos de competencia** tienen un procedimiento especial establecido en los artículos 145 al 147 de la LOGJCC. Estos conflictos pueden ser **positivos** cuando dos órganos del Estado se disputan una misma competencia constitucional, o **negativos**, cuando dos entidades estatales se resisten a la vez a asumir una competencia constitucional. Para los conflictos positivos, los únicos legitimados activos son los órganos en conflicto; en cambio, para los negativos, cualquier persona u órgano estatal.
6. Es decir, en una demanda de inconstitucionalidad, aunque se alegue un conflicto de competencias entre el Estado central y los GAD, se debe considerar que esta clase de asuntos sólo pueden ser demandados bajo las reglas establecidas en los artículos 145 a 147 de la LOGJCC. Especialmente, para los conflictos positivos de competencia, es decisivo analizar la legitimación activa.

7. En el caso concreto, la compañía accionante alega cargos atados al reparto de competencias entre el Estado central y el Gobierno Municipal de Guayaquil, que supuestamente habría invadido las competencias sobre el espectro radioeléctrico y los sectores estratégicos establecidas en los artículos 261 número 10 y 313 de la Constitución. Es decir, que supuestamente habría un conflicto de competencias positivo entre ambos niveles de gobierno. Sin embargo, este tipo de cargos, como ya se explicó, no corresponden ser abordados en una acción pública de inconstitucionalidad, sino a través del procedimiento establecido para los conflictos de competencia positivos.
8. En consecuencia, en el análisis de inconstitucionalidad, la sentencia debió descartar el cargo sobre el supuesto conflicto de competencias entre el Estado central y el Gobierno Municipal de Guayaquil, y solo realizar el análisis a través del principio de legalidad y de reserva de ley, como ya lo ha hecho en varias ocasiones este Organismo.

RICHARD  
OMAR  
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente por  
RICHARD OMAR  
ORTIZ ORTIZ  
Fecha: 2024.03.08  
13:18:14 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 50-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 22 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 15:28; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

005019IN-674f6



**Caso Nro. 0050-19-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes veintiséis de febrero y el día viernes ocho de marzo de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 29-19-IS/24**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

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

## **CASO 29-19-IS**

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

#### **SENTENCIA 29-19-IS/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción y declara el cumplimiento defectuoso de una sentencia que aceptó una acción de protección contra un procedimiento coactivo del Banco Central del Ecuador en el que se dispusieron medidas de apremio en contra del accionante.

### **1. Antecedentes**

#### **1.1. De la acción de protección**

1. El 31 de agosto de 2015, Manuel Rubén Pazmiño Zamora presentó una acción de protección<sup>1</sup> en contra del Banco Central del Ecuador (“**BCE**”) y la jueza de coactivas, Martha Chica Veliz. En la demanda impugnó que no se haya aceptado la cesión de derechos para la adjudicación de los lotes de terreno 29 y 30 ubicados en la urbanización Laguna Dorada, km 1.5, vía Puntilla - Samborondón a favor de la compañía Bienes Raíces y Muebles S.A; y, en consecuencia, que se haya dictado medidas de apremio en su contra al no haber consignado el dinero ofertado.<sup>2</sup>
2. Mediante sentencia de 29 de septiembre de 2015, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción planteada y dispuso

<sup>1</sup> Manuel Rubén Pazmiño Zamora presentó posturas para la adjudicación de los solares 29, 30, 38 y 39; mediante auto de fecha 27 de mayo de 2013 fue calificado como mejor postor dentro del juicio de coactivas 097-2006-BCE seguido por el BCE en contra de la compañía Latin American Capital Management Corp. Respecto de los solares 38 y 39, el Juzgado de Coactivas tomó en cuenta el escrito presentado por la parte accionante con el cheque certificado de USD 914 763,55 para el pago de los solares 38 y 39, mismos que fueron adjudicados. Sin embargo, quedó pendiente de pago los solares 29 y 30 ya que no se aceptó el pago de lo adeudado de los dos solares con certificados de pasivos garantizados. Debido a la falta de pago, se dictaron medidas de apremio en su contra; por lo que, se embargó su vivienda, se congelaron los fondos de sus cuentas y se le prohibió la salida del país.

<sup>2</sup> El proceso fue signado con el 09332-2015-08750.

varias medidas de reparación.<sup>3</sup> Contra esta decisión judicial, el Banco Central del Ecuador presentó un recurso de apelación.

3. En sentencia de 3 de octubre del 2016, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación; en consecuencia, confirmó la sentencia del inferior, no obstante, moduló las medidas de reparación.<sup>4</sup> Frente a esta decisión, Manuel Rubén Pazmiño Zamora interpuso recurso de aclaración y ampliación, mismo que fue aceptado parcialmente mediante auto de fecha 29 de noviembre de 2016.<sup>5</sup>
4. El 29 de diciembre de 2016, el BCE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de aclaración de fecha 29 de noviembre de 2016 emitido por la Sala. En sentencia

---

<sup>3</sup> En la sentencia de primera instancia, el juez: i) declaró la nulidad de las actuaciones del juicio coactivo 097-2006-BCE desde el llamado a remate dictado el 3 de abril del 2013, únicamente respecto a los solares 29 y 30; ii) declaró la nulidad también de los asientos contables u operaciones creadas en contra del accionante derivadas del remate de los solares 29 y 30, incluyendo todo el juicio coactivo 070-2014-BCE; iii) notificar a todas las Autoridades, Instituciones y Registros para cesar y dejar sin efecto las medidas cautelares, coercitivas, apremios y de ejecución dispuestas; iv) dispuso la devolución a favor del accionante de las consignaciones que ha realizado por concepto del 10% de su postura a los solares 29 y 30; así como la devolución de cada uno de los cánones de arriendo que hubiere cancelado respecto de la propiedad inmueble ubicada en la Ciudadela Central Park, Villa L2 del cantón Samborondón, contrato de arrendamiento que también incluye en la declaración de nulidad; v) dejó sin efecto considerar como deudor incumplido, en mora y cualquier otra consideración que afecte el registro crediticio y financiero del accionante en todo libro, registro, central de riesgo, o anotación que conste en el BCE, y en cualquier otra institución a la cual se hubiere derivado tal calificación por los procesos coactivos 097-2006-BCE (antes 119-2000) y 070-2014-BCE.

<sup>4</sup> En la sentencia de apelación se dispuso que (i) se deje sin efecto los asientos contables u operaciones creadas por el BCE en contra del accionante derivadas del remate de los solares 29 y 30 y levantar las medidas cautelares, apremios y de ejecución que se han dictado, dentro del proceso coactivo 097-2006-BCE; (ii) el BCE acepte la cesión de derechos de adjudicatario otorgado a Dunia Patricia Juez Barro de los solares 38 y 39 “debiendo sin dilación alguna extender el respectivo título de transferencia de dominio”; (iii) el BCE aceptará el pago de los solares adjudicados 29 y 30 con certificados de pasivos garantizados por el accionante o de quien ostente la calidad de cesionario de sus derechos de adjudicatario por el valor líquido del 90% de la oferta realizada al bien inmueble singularizado, si dentro de sesenta días calendario después de ejecutoriada la sentencia o antes de vencido el plazo, el BCE no aceptare el pago deberá devolver al accionante el valor del 10% de la oferta pagada por los solares 29 y 30 dentro del plazo de treinta días; (iv) se declara nulo el juicio coactivo 070-2014-BCE y, en consecuencia, todas las medidas cautelares dictadas, como también el contrato de arrendamiento y los efectos de este para lo cual deberá oficiarse de lo ordenado a las entidades que hayan llegado a tener conocimiento de la causa en referencia; y, (v) se dé a conocer a todo organismo de carácter crediticio o financiero público y privado, controlado o no que el accionante no se registra como deudor incumplido de tal forma que no afecte de forma alguna su calificación crediticia.

<sup>5</sup> El auto de aclaración y ampliación señaló que: “los intereses generados por el indebido juicio coactivo no debieron haberse generado; precisamente por la ilegalidad del proceso; en consecuencia, resolvemos en derecho que, la cantidad de \$59.763,55 sea devuelta en su totalidad por el [BCE] al señor Manuel Rubén Zambrano [sic] Zamora, valor que tendrá que ser devuelto en efectivo en el plazo de treinta días después de ejecutoriada la sentencia”.

561-17-EP/23, de 25 de octubre de 2023, la Corte Constitucional resolvió desestimar la demanda.

### 1.2. Del proceso de ejecución de la sentencia

5. El 5 de enero de 2016, el juez executor delegó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento al cumplimiento de la sentencia de apelación. En providencias de diferentes fechas dictadas desde el 2016 al 2019, se conminó al BCE a cumplir con la sentencia emitida.
6. En escritos de varias fechas,<sup>6</sup> el accionante solicitó al juez executor el cumplimiento de las sentencias y la destitución de todos los jueces que habrían intervenido como jueces ejecutores por no realizar acciones tendientes a hacer cumplir la sentencia. Específicamente, el 13 de marzo de 2019, el accionante solicitó al juez executor que proceda a realizar el informe motivado y remita el expediente a la Corte Constitucional, “en cumplimiento del numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC”, pedido que fue negado por la Unidad Judicial en auto de 23 de agosto de 2019, quien señaló que se interpuso una acción extraordinaria de protección de la sentencia de apelación, por lo que el expediente ya se encontraba en este Organismo.
7. El 16 de mayo de 2019, Manuel Rubén Pazmiño Zamora (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
8. El 28 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial dispuso al BCE realizar la transferencia bancaria de USD 59 763,55 a la cuenta de la entidad pública de BANECUADOR para devolver al accionante por concepto de intereses –conforme se dispuso en el auto de aclaración y ampliación de la Sala de la Corte Provincial–. Mediante escrito presentado por el BCE el 1 de julio de 2020, se informó al juez executor el cumplimiento del pago, mismo que fue entregado al accionante a entera satisfacción.
9. Posteriormente, el 21 de agosto de 2020, el accionante alegó que al BCE le faltaba transferir la cantidad de USD 85 000,00 correspondiente al 10% de las posturas del remate dentro del juicio coactivo 097-2006-BCE.
10. El 23 de febrero de 2021, el juez executor convocó a audiencia para el 4 de marzo de 2021 con el fin de tratar sobre la procedencia del pago al accionante del 10% de las posturas del remate dentro del juicio coactivo 097-2006-BCE.

---

<sup>6</sup> De 12, 24 y 30 de octubre, 5, 12 y 15 de noviembre, 7 de diciembre de 2018, 1 y 2 de enero, 12 de febrero, 13 de marzo, 10 de abril, 9 de mayo de 2019, entre otros.

11. El 20 de abril de 2021, el juez executor dispuso que el BCE proceda a la devolución del 10% de la oferta pagada por los solares 29 y 30 al accionante.<sup>7</sup>
12. El 14 de diciembre de 2021, el BCE cumplió con consignar el valor de USD 85 000,00.
13. El 4 de febrero de 2022, la Unidad Judicial dispuso que una vez que se entregue al accionante el certificado de retiro judicial por el valor de USD 85 000, se oficie a la Corte Constitucional para que se informe el cumplimiento integral de la sentencia y se proceda al archivo definitivo del proceso.
14. El 9 de febrero de 2022, se entregó al accionante el certificado de retiro judicial por el valor de USD 85 000, quien firmó el acta de entrega a entera satisfacción.
15. En oficio de 4 de marzo de 2022, el juez de la Unidad Judicial remitió escrito a esta Corte indicando que la sentencia de apelación emitida “se ha cumplido de manera íntegra y en todas sus partes” y adjuntó las providencias emitidas en fase de ejecución y el certificado de depósito judicial que fue entregado al accionante.

### **1.3. De la acción de incumplimiento de sentencia**

16. En sede constitucional, el 9 de abril de 2021, el juez sustanciador, Alí Lozada Prado, avocó conocimiento y dispuso que el BCE remita un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales. Mediante escrito presentado el 19 de abril de 2021, el BCE informó que RECYCOB S.A. es quien puede responder al requerimiento formulado por cuanto “los expedientes físicos de coactivas, obligaciones, garantías y demás documentos constitutivos de acreencias u obligaciones” fueron traspasados a dicha institución.

---

<sup>7</sup> Para el efecto concedió el nuevo término de quince días, mismo que fue modificado el 15 de julio de 2021 –concedió siete días más para cumplir con lo dispuesto– y el 12 de agosto de 2021 –concedió nuevamente diez días más–. El 25 de octubre de 2021, el juez negó la solicitud del BCE de oficiar a la Compañía RECYCOP S.A. para que cumpla con la sentencia constitucional pues es el BCE “el ente público accionado y es quien debe cumplir con lo ordenado en sentencia”. Además, en esta providencia el juez indicó que es únicamente la Corte Constitucional quien debe ordenar cualquier destitución por el incumplimiento de las sentencias. Cabe precisar que para el BCE la compañía RECYCOB S.A. era quien debía intervenir en el proceso judicial ya que, a su juicio, era esta quien poseía los expedientes físicos de coactivas, obligaciones, garantías y demás documentos constitutivos de acreencias u obligaciones ya que fueron traspasados a dicha institución el 13 de julio de 2017.

17. En providencia de 13 de julio de 2021, el juez sustanciador dispuso que la Unidad Judicial y RECYCOB S.A. remitan informes de descargo debidamente motivados sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales. El 21 de julio de 2021, el juez executor remitió el informe solicitado.
18. En providencia de 10 de enero de 2024, el juez sustanciador dispuso que se remitan los expedientes íntegros de la acción de protección 09332-2015-08750 y que tanto RECYCOB S.A. como el accionante se pronuncien sobre el cumplimiento de las medidas dispuestas dentro del proceso de acción de protección. El 17 de enero de 2024, la Sala de la Corte Provincial remitió el expediente solicitado. El 18 de enero de 2024, RECYCOB S.A. presentó un informe.

## 2. Competencia

19. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1 De la parte accionante

20. El accionante sostiene que no se han dado cumplimiento a las sentencias constitucionales emitidas dentro de la acción de protección 09332-2015-08750. Señala que tanto los jueces que han intervenido en la ejecución de la causa<sup>8</sup> como la Defensoría del Pueblo no han realizado acciones para asegurar el cumplimiento de las disposiciones emitidas en contra del BCE.
21. Agrega que solicitó al juez executor que elabore el informe sobre las razones de incumplimiento, conforme el artículo 164.2 de la LOGJCC. Sin que esto se haya cumplido.

---

<sup>8</sup> Se refiere a los jueces Rodolfo Franco Castillo, María Isabel Valdiviezo de Lucca y Gustavo Geovanni Sánchez Cárdenas.

22. Finalmente, solicita que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de las sentencias constitucionales y la destitución de los jueces que han participado en la ejecución de las sentencias.

### **3.2 De la Unidad Judicial**

23. En escrito de 21 de julio de 2021, el juez de la Unidad Judicial narró los antecedentes del caso y señaló que desde que avocó conocimiento de la causa el 5 de noviembre de 2018, “he realizado y estoy realizando, utilizando todos los medios posibles para hacer cumplir lo resuelto en sentencia, inclusive llame a una Audiencia para dar solución a los incidentes provocados por las partes y ejecutar la sentencia en toda su integralidad, ya que al accionante se le ha cancelado parte del dinero”.
24. La Unidad Judicial, en oficio de 4 de marzo de 2022, informó a la Corte que la sentencia de apelación emitida “se ha cumplido de manera íntegra y en todas sus partes” y adjuntó las providencias emitidas en fase de ejecución y el certificado de depósito judicial que fue entregado al accionante.

### **3.3 Del Banco Central del Ecuador**

25. El BCE compareció ante la Corte mediante documento presentado el 19 de abril de 2021 e informó que los archivos de los juicios materia de la acción de incumplimiento se encontraban con la compañía RECYCOB S.A., por lo que procedieron a solicitar se informe si se han cumplido las pretensiones de la acción de incumplimiento presentada por el accionante, sin haber obtenido respuesta.
26. También señaló que la causa seguía ejecutándose ante la Unidad Judicial en el que estaba discutiéndose si se dispuso en la sentencia de apelación la devolución del pago del 10% de la oferta pagada. Por lo que se convocó a una audiencia.
27. En consecuencia, solicitó que se remita oficio a la compañía RECYCOB S.A. para que informe sobre el cumplimiento de la sentencia y al juez executor para que informe sobre la sustanciación de la causa.

### **3.4 De la compañía RECYCOB S.A.**

28. La compañía inicia señalando el objeto social que cumple con realizar todas las operaciones autorizadas en el área de cobranza. Luego, indica que el 13 de julio de 2017

el BCE vendió a la compañía ciertas operaciones en cumplimiento de la Ley Orgánica para la Reestructuración de las deudas de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores. Sin embargo, el 29 de noviembre de 2017, la compañía devolvió al BCE varias operaciones, entre ellas las del accionante, para lo cual adjunta el anexo 1. Por esa razón, señala que la compañía no cuenta en sus registros con ninguna operación relacionada al accionante, ni tampoco con el procedimiento coactivo 070-2014- BCE.

- 29.** Además, señaló que, en el 2021, se creó la Unidad de Gestión y Regularización, “que conforme a la ley es la responsable de todas las actividades relacionadas al cumplimiento de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999, y quien recibió todos los activos, pasivos, derechos, obligaciones, responsabilidades, facultades, atribuciones, funciones y competencias del BCE relacionados al cierre de la crisis bancaria de 1999”.
- 30.** Posteriormente, indica que en el memorando RECYCOB-GO-2024-0016 de 17 de enero de 2024 se estableció que el accionante “actualmente no registra operaciones directas o indirectas pendientes de pago en la cartera denominado Banca Cerrada”. Por otro lado, en el memorando RECYCOB-JBC-UIO-2024-0003 de 16 de enero de 2024 se determinó que “actualmente no se registran operaciones a nombre del mencionado señor dentro de la gestión de RECYCOB S.A.”. Finalmente, en memorando RECYCOB-GJ-2024-0007 de 17 de enero de 2024 se indicó que “con relación al juicio 070-2014-BCE, igualmente revisada las bases de datos de este juzgado y así como las asignaciones de los abogados, el referido proceso no se encuentra registrado dentro de nuestras bases datos [sic] y de asignaciones” y que

conforme lo indicado por el referido Coordinador de Coactivo, el Abg. Danny Bohórquez, colaborador que sustanció el procedimiento coactivo 097-2006, mediante memorando RECYCOB-JNC-DBS-2024-0015, informo: “[...] a) Mediante providencia de fecho 15 de febrero del 2016 a las 10h35 el Juez Segundo de Coactiva del Banco Central del Ecuador en ese entonces, en cumplimiento con lo dispuesto en los sentencias antes referidos declara lo nulidad de los actuaciones del juicio coactivo 097-2006 BCE (ANTES 119-2000) desde el llamado o remate dictado el 3 de abril del 2013 a los 17h10. Que corre a fojas 1417 a fojas 2.210, únicamente y respecto a los solares 29 y 30 de lo Urbanización Laguna Dorado, así como también declara lo nulidad de todos las medidas cautelares coercitivos, apremios y de ejecución que se han derivado contra MANUEL RUBEN PAZMIÑO ZAMORA las que se dejan sin efecto alguno [...]”.

En ese sentido, se considera lo siguiente:

1. Que mediante providencia de 15 de febrero de 2016, el Juez de Coactiva del Banco Central del Ecuador, da cumplimiento o las sentencias antes señaladas por usted en el petitorio, es

decir, declara la nulidad desde el señalamiento del remate del 3 de abril de 2013 así como también todas las medidas cautelares y de ejecución establecidas en el referido procedimiento coactivo.

2. Finalmente, este órgano ejecutor, no mantiene en sus registros de datos y de asignaciones, el procedimiento coactivo 070-2014-BCE.

- 31.** Por último, señala que de las actuaciones que constan dentro del procedimiento coactivo 097-2006-BCE, de acuerdo al informe del área coactiva de RECYCOB S.A., se desprende que el BCE acató lo dispuesto por las autoridades constitucionales el 15 de febrero de 2016, por lo que adjuntan copias certificadas de dichas actuaciones.<sup>9</sup>

#### **4. Decisión cuyo cumplimiento se demanda**

- 32.** Conforme se señaló en los antecedentes del caso, la sentencia de la Sala de la Corte Provincial, moduló las medidas de reparación dictadas en la sentencia primera instancia. La sentencia de apelación textualmente resolvió

desecha el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada; en consecuencia, se ratifica íntegramente la sentencia dictada por el señor Juez a quo, en la que se declara con lugar la acción de protección planteada por Manuel Rubén Pazmiño Zamora, modulándose la sentencia de acuerdo con el Art. 5 de la [LOGJCC] en las siguientes medidas de reparación integral:

a. Restitución del derecho. Declárese nulo y sin efecto los asientos contables u operaciones creadas por el Banco Central del Ecuador en contra de Manuel Rubén Pazmiño Zamora derivadas del remate de los solares 29 y 30 de la Urbanización Laguna Dorada, así como también levántese las medidas cautelares, apremios y de ejecución que se han dictado para el efecto oficiase a las autoridades y más instituciones públicas y privadas haciéndoles conocer del levantamiento de medidas ordenadas dentro del proceso coactivo 097-2006- BCE –antes 119-2000–. El Banco Central del Ecuador acepte la cesión de derechos de adjudicatario

---

<sup>9</sup> En la hoja 106 del expediente constitucional consta la providencia emitida el 15 de febrero de 2016 por el Juzgado Segundo de Coactiva del BCE en el que se declara “la nulidad de las actuaciones del juicio coactivo 097-2006-BCE (antes 119-2000) desde el llamamiento a remate dictado el 3 de abril de 2013 [...] Se declara la nulidad de todas las medidas cautelares coercitivas, apremios y de ejecución que se han derivado contra Manuel Rubén Pazmiño Zamora, las que se dejan sin efecto alguno, para lo cual la Actuarla libre los oficios correspondientes a cada una de las Autoridades e Instituciones, a quienes se hubiere notificado con tales medidas precautorias”. En la hoja 109 del expediente constitucional consta el oficio remitido a la Superintendencia de Bancos para que “se deje sin efecto las medidas precautorias de retención de valores hasta por la suma de USD 1'620,000.00 en contra del señor Manuel Rubén Pazmiño Zamora, que mantenga depositados en cualquier cuenta en las Instituciones del sistema financiero”. En las hojas 108 y 110 del expediente constitucional constan los oficios remitidos a la Comisión de Tránsito del Ecuador con el fin de “disponer el levantamiento de la prohibición de gravar y enajenar sobre [el] vehículo Placa: GHV735, PLACA: GBD0965” del accionante. En la hoja 111 del expediente constitucional consta la cancelación de prohibición de enajenar a favor del accionante.

otorgado a la señora Dunia Patricia Juez Barro de los solares números 38 y 39 de la Urbanización Laguna Dorada debiendo sin dilación alguna extender el respectivo título de transferencia de dominio. El Banco Central del Ecuador aceptará el pago de los solares adjudicados 29 y 30 de la Urbanización Laguna Dorada con certificados de pasivos garantizados por parte de Manuel Rubén Pazmiño Zamora o de quien ostente la calidad de cesionario de sus derechos de adjudicatario por el valor líquido del 90% de la oferta realizada al bien inmueble singularizado, si dentro de sesenta días calendario después de ejecutoriada la sentencia o antes de vencido el plazo, el Banco Central del Ecuador no aceptare el pago deberá devolver al señor Manuel Rubén Pazmiño Zamora el valor del 10% de la oferta pagada por los solares 29 y 30 dentro del plazo de treinta días. Queda declarado nulo el juicio coactivo 070- 2014-BCE y de este, nulo todas las medidas cautelares dictadas, como también el contrato de arrendamiento y los efectos de este para lo cual deberá oficiarse de lo ordenado a las entidades que hayan llegado a tener conocimiento de la causa en referencia.

b. Reparación inmaterial. Como consecuencia de lo anterior, hágase conocer a todo organismo de carácter crediticio o financiero público y privado, controlado o no que el señor Manuel Rubén Pazmiño Zamora no se registra como deudor incumplido de tal forma que no afecte de forma alguna su calificación crediticia. Las normas constitucionales y legales aplicadas en la presente sentencia se encuentran desarrolladas a lo largo de la misma.

**33.** El auto de aclaración y ampliación de la sentencia de apelación señaló textualmente que:

los intereses generados por el indebido juicio coactivo no debieron haberse generado; precisamente por la ilegalidad del proceso; en consecuencia, resolvemos en derecho que, la cantidad de \$59.763,55 sea devuelta en su totalidad por el Banco Central del Ecuador al señor Manuel Rubén Zambrano [sic] Zamora, valor que tendrá que ser devuelto en efectivo en el plazo de treinta días después de ejecutoriada la sentencia.

## 5. Consideraciones previas

**34.** Antes de realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la acción de incumplimiento, esta Corte debe verificar si en el caso concreto se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.

**35.** Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> LOGJCC: “Art. 164.- Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.
2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte

- 36.** En sentencia 42-22-IS/23, la Corte esquematizó los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:
- 36.1. *Requerimiento:*** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;
  - 36.2. *Plazo razonable:*** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;
  - 36.3. *Negativa expresa o tácita del juez executor:*** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 37.** El primer requisito se encuentra cumplido: conforme a lo señalado en el párrafo 6 *supra*, la parte accionante acusó ante la Unidad Judicial el incumplimiento de la sentencia constitucional y solicitó la remisión del expediente judicial con el respectivo informe.
- 38.** El segundo requisito se encuentra cumplido en razón que, desde la fecha de emisión de la sentencia de apelación (3 de octubre del 2016, que se ejecutorió con la emisión del auto de aclaración y ampliación de 29 de noviembre de 2016) hasta la fecha en que se acusó el

---

Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia”.

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional: “Art. 96.- Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.

2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente [...]”.

incumplimiento ante la Unidad Judicial y se requirió la remisión del expediente (13 de marzo de 2019) y la fecha en que se presentó la demanda ante esta Corte (16 de mayo de 2019), transcurrieron más de dos años. En definitiva, transcurrió un plazo razonable para que la Unidad Judicial ejecute la decisión en análisis.

39. Finalmente, el tercer requisito se encuentra cumplido ya que, conforme quedó indicado en el párrafo 6 *supra*, la Unidad Judicial no remitió el informe solicitado por la parte accionante. De tal modo, se verifica una negativa por parte de la Unidad Judicial de remitir el informe correspondiente a la Corte Constitucional.
40. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte recuerda que en la sentencia 38-19-IS/22 se indicó que “los jueces de instancia cuentan con varias facultades encaminadas al cumplimiento de su decisión constitucional, por lo que, únicamente cuando los medios empleados no hayan sido eficaces, se puede proponer una acción de incumplimiento para que la Corte Constitucional asuma la competencia en la ejecución del fallo”.<sup>11</sup> En el caso concreto, se observa que el juez ejecutor, en su informe (detallado en el párrafo 23 *supra*), tan solo expresó de modo genérico que ha realizado las acciones necesarias para que se cumpla integralmente la sentencia. Sin embargo, pese al paso del tiempo de más de cinco años y la negativa del BCE a cumplir con la sentencia, el juez ejecutor no aplicó medidas correctivas, coercitivas o sancionatorias ni tampoco remitió el informe cuando lo solicitó el accionante –justificando su actuar porque el expediente ya estaría en la Corte Constitucional por la presentación de la acción extraordinaria de protección signada con el número 561-17-EP– a pesar de que tenía cinco días para hacerlo, conforme el artículo 164 de la LOGJCC.
41. Por tanto, esta Corte recuerda que, frente al incumplimiento de la sentencia, el juez ejecutor tenía la obligación de dar seguimiento y disponer medidas que conlleven a la ejecución de la sentencia con base en el artículo 21 de la LOGJCC o inclusive llamar la atención al BCE por haber cumplido la sentencia constitucional de manera tardía. En consecuencia, la Corte llama la atención al juez de la Unidad Judicial por no remitir el informe ante el pedido realizado por la parte actora de la acción de protección, de forma

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48. En dicha sentencia, la Corte estableció que los jueces ejecutores cuentan, por ejemplo, con facultades propias del seguimiento de la fase de ejecución, pueden delegar el seguimiento de la ejecución de la sentencia a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal local o nacional de protección de derechos y pueden aplicar medidas correctivas, coercitivas y sancionatorias.

inmediata, y no emplear las medidas disponibles que él tenía para asegurar el cumplimiento íntegro de la sentencia constitucional.<sup>12</sup>

## 6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

42. El accionante señala que el BCE ha incumplido con las sentencias constitucionales emitidas. Si bien en ambas instancias la acción de protección fue aceptada, la Sala de la Corte Provincial moduló las medidas de reparación dictadas. Por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La entidad obligada cumplió la sentencia de apelación emitida en el proceso de acción de protección?**
43. Para establecer si se produjo o no el alegado incumplimiento de la sentencia de 3 de octubre del 2016 se debe examinar, en primer lugar, el contenido de su parte dispositiva (ver párrafo 32 *supra*). A dicho análisis se debe agregar el auto de aclaración y ampliación emitido el 29 de noviembre de 2016 (ver párrafo 33 *supra*).
44. Conforme a las citas señaladas, la sentencia contiene como medidas que:
- 44.1. Se declaren nulos los asientos contables u operaciones creadas por el BCE en contra del accionante, derivados del remate de los solares 29 y 30. En consecuencia, se debe levantar las medidas cautelares, apremios y de ejecución que se han dictado dentro del proceso coactivo 097-2006-BCE. Por lo que se debe oficiar a las instituciones públicas y privadas haciéndoles conocer del levantamiento de medidas ordenadas.
- 44.2. Se acepte la cesión de derechos de adjudicatario otorgado a Dunia Patricia Juez Barro de los solares números 38 y 39 de la Urbanización Laguna Dorada debiendo sin dilación alguna extender el respectivo título de transferencia de dominio.
- 44.3. Se acepte el pago de los solares adjudicados 29 y 30 de la Urbanización Laguna Dorada con certificados de pasivos garantizados por el accionante o de quien ostente la calidad de cesionario de sus derechos de adjudicatario por el valor

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 71: “De la jurisprudencia de la Corte se desprende que, conforme al artículo 21 de la LOGJCC, el juez executor de una sentencia constitucional tiene la obligación de emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la decisión. De modo que, en la fase de ejecución de la decisión ‘la jueza o juez podría expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas’”.

liquidado del 90% de la oferta realizada al bien inmueble singularizado. Si dentro de sesenta días calendario después de ejecutoriada la sentencia o antes de vencido el plazo, el BCE no aceptare el pago deberá devolver al accionante el valor del 10% de la oferta pagada por los solares 29 y 30 dentro del plazo de treinta días.

- 44.4.** Se deja sin efecto el juicio coactivo 070-2014-BCE y de este se anulan todas las medidas cautelares dictadas, como también el contrato de arrendamiento y los efectos de este para lo cual deberá oficiarse de lo ordenado a las entidades que hayan llegado a tener conocimiento de la causa en referencia.
- 44.5.** Se dé a conocer a todo organismo de carácter crediticio o financiero público y privado, controlado o no, que el accionante no registra como deudor incumplido de tal forma que no afecte de forma alguna su calificación crediticia.
- 44.6.** Se devuelva USD 59 763,55 al accionante, en efectivo, ya que los intereses generados por el indebido juicio coactivo no debieron haberse generado, en el plazo de treinta días después de ejecutoriada la sentencia.
- 45.** Así, respecto del cumplimiento de las medidas, del expediente de ejecución, del sistema EXPEL y de los escritos presentados ante este Organismo, la Corte verifica que el BCE cumplió integralmente la sentencia de apelación luego de la presentación por parte del accionante de la acción de incumplimiento. Pues, se dejaron sin efecto los asientos contables respecto de los solares 29 y 30 y, como consecuencia, se levantaron las medidas dictadas en contra del accionante dentro de los procesos coactivos 097-2006-BCE (desde el llamado a remate) y 070-2014-BCE (todo el proceso) y se notificó a las instituciones para que levanten las medidas;<sup>13</sup> conforme lo manifestó el accionante en su demanda de acción de nulidad, el juez de coactiva aceptó la cesión de derechos de adjudicado a favor de Dunia Patricia Juez Barro respecto de los solares 38 y 39, y el BCE devolvió al accionante el valor de USD 85 000 (10% de la oferta pagada por los solares 29 y 30) y USD 59 763,55 que se habrían pagado por concepto de intereses.
- 46.** No obstante, si bien en el expediente del proceso de ejecución se verifica que efectivamente el BCE pagó al accionante primero, USD 59 763,55 (el 1 de julio de 2020) y segundo, USD 85 000,00 (14 de diciembre de 2021), esta Corte estima pertinente pronunciarse con respecto al retardo en los pagos indicados debido a que la Corte

---

<sup>13</sup> Ver hojas 106 a la 111 del expediente constitucional.

Provincial otorgó un término máximo de treinta días para el primer pago y noventa días para el segundo pago.

- 47.** A partir del expediente de ejecución y del sistema EXPEL,<sup>14</sup> esta Magistratura advierte que la entidad accionada presentó incidentes ante la judicatura indicando que era RECYCOB S.A. quien debía ser oficiado para dar cumplimiento a la sentencia constitucional. Y, solo luego de 4 y 5 años desde que se dispusieron las medidas, el BCE dio cumplimiento a lo ordenado.
- 48.** Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para establecer el cumplimiento defectuoso de una medida, deben configurarse dos elementos: i) retardo en el cumplimiento y ii) falta de justificación para el retardo. En este caso, respecto al primer elemento, se verifica que existió un retardo en el cumplimiento de la sentencia de varios años. En relación con el segundo elemento, esta Corte no identifica que el BCE haya justificado la demora en el cumplimiento de la sentencia constitucional.<sup>15</sup>
- 49.** En consideración del análisis antes mencionado, se concluye que la entidad accionada cumplió con las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de la Corte Provincial. Sin embargo, este Organismo advierte que ello ocurrió con retardo injustificado pues se cumplió después de varios años de la emisión del fallo, y no dentro del término que se concedió para el efecto; todo esto sin justificación alguna.
- 50.** En consecuencia, esta Corte estima pertinente realizar un llamado de atención al BCE por el cumplimiento defectuoso por retardo injustificado de la sentencia constitucional y recordarle que las medidas de reparación integral dispuestas en procesos de garantías jurisdiccionales deben ser cumplidas en el término establecido en las sentencias constitucionales y, en ausencia de este, de forma inmediata.<sup>16</sup>
- 51.** Finalmente, cabe aclarar que en una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales la Corte Constitucional no puede verificar la corrección o incorrección de las decisiones judiciales cuyo cumplimiento se analiza. Pues, la acción de incumplimiento es uno de los mecanismos con los que cuenta este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.

---

<sup>14</sup> Hojas 453 y 454 del quinto cuerpo del expediente de la Unidad Judicial.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 5-20-IS, 11 de enero de 2024, párr. 51; sentencia 56-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 38; sentencia 52-17-IS/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40; sentencia 158-22-IS/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 34.

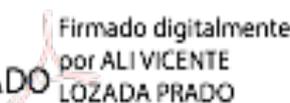
<sup>16</sup> LOGJCC, artículo 162; y CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46.

## 7. 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. Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **29-19-IS**.
- 2. Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de las medidas de reparación dispuesta en la sentencia de 3 de octubre del 2016 y en el auto de aclaración y ampliación emitido el 29 de noviembre de 2016, por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, respecto a los pagos a favor del accionante por concepto de intereses y de la oferta pagada por los solares 29 y 30.
- 3. Realizar** un llamado de atención a:
  - a.** Los jueces de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil que tuvieron a cargo la acción de protección referente a esta causa, por no remitir la acción a esta Corte y no emplear las medidas disponibles para los jueces ejecutores para asegurar el cumplimiento íntegro de la sentencia constitucional.
  - b.** El Banco Central del Ecuador ya que el cumplimiento de las medidas de reparación integral dispuestas en procesos de garantías jurisdiccionales debe ocurrir de forma oportuna y en estricta observancia del término dispuesto en la decisión judicial.
- 4.** Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
- 5.** Notifíquese, publíquese, cúmplase 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, 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**

**Voto salvado**

**Juez:** Enrique Herrería Bonnet

## SENTENCIA 29-19-IS/24

### VOTO SALVADO

#### Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión ordinaria de 8 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia signada con el número **29-19-IS/24** (“**sentencia de mayoría**”).
2. Respetando la decisión de la mayoría del Pleno de la Corte, formulo el presente voto salvado guardando conformidad con mi voto salvado realizado en la sentencia 561-17-EP/23, toda vez que dicha causa proviene del mismo proceso que es objeto de la presenta garantía, es decir el proceso signado con el número 09332-2015-08750.
3. En dicho voto salvado manifesté que en la causa de origen se evidenció una grave desnaturalización de la acción de protección. En tal sentido, indiqué que:

(...) evidencia que el desacuerdo entre el ofertante y el Banco Central corresponde a materia de naturaleza civil, que no podía ser abordada a través de la justicia constitucional, como lo ha resuelto la Corte Constitucional en múltiples fallos, entre ellos, la sentencia 1101-20-EP/22 (...) se constata que en el presente caso se desnaturalizó la acción de protección, tanto por parte del accionante como por los jueces de primero y segundo nivel que aceptaron la garantía jurisdiccional (...)

4. De igual manera, concluí que este Organismo no puede dejar de:

evidenciar las equivocaciones en que incurren los representantes y/o defensores de las entidades públicas cuya incuria ocasiona ingentes perjuicios al patrimonio del Estado, a más del abuso del derecho por parte de accionantes y jueces que desnaturalizan el propósito de las garantías jurisdiccionales, lo que debe ser materia de expedientes sancionatorios, e incluso penales en el caso de los servidores públicos.

5. Siguiendo esa línea, me permito manifestar que las medidas dispuestas en la sentencia emitida el 31 de agosto de 2015 por el juez de la Unidad judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil la cual fue ratificada por los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas desnaturalizaron la garantía de la acción de protección, por lo tanto no pueden ser ejecutables ni verificables como se lo hizo en la decisión de mayoría. La Corte Constitucional, como máximo órgano de control y de administración de justicia en materia constitucional, no puede pasar por alto este tipo de causas que son evidentemente contrarias al derecho.

6. Por las razones expuestas en este voto salvado disiento del análisis jurídico de la decisión de mayoría.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 29-19-IS fue presentado en Secretaría General el 21 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 16:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002919IS-66667



**Caso Nro. 0029-19-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes veintitrés y lunes veintiséis de febrero de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3131 - 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

IM/FMA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.