

Quito, D.M., 04 de junio de 2026

CASO 1-26-OP

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

DICTAMEN 1-26-OP/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad presentada respecto del proyecto de “Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. Luego del análisis, este Organismo declara procedente la objeción respecto de determinados contenidos de los artículos 9, 10, 13, 16, 20, 21, 23, 26 y 28 del proyecto de ley, al verificar que estos sustituyen, condicionan o vacían indebidamente competencias constitucionales de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos en materia de planificación territorial, uso y ocupación del suelo, habilitaciones urbanísticas, instrumentos de gestión del suelo y autonomía normativa y financiera; o atribuyen a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo funciones que exceden su naturaleza constitucional de organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control. En cambio, declara improcedente la objeción respecto de los demás contenidos normativos objetados que se limitan a establecer reglas generales, parámetros técnicos, mecanismos de coordinación, disposiciones procedimentales o instrumentos de gestión del suelo compatibles con la Constitución.

Índice

1. Antecedentes y procedimiento.....	2
2. Competencia.....	3
3. Oportunidad.....	4
4. Textos objetados por inconstitucionalidad	4
5. Argumentos de la Presidencia y de la Asamblea.....	10
5.1. Argumentos de la Presidencia	10
5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional	14
6. Planteamiento y formulación de los problemas jurídicos	17
7. Resolución a los problemas jurídicos	22
7.1. Primer problema jurídico: ¿Los artículos 23, 26 y 28 del proyecto de ley transgreden los artículos 213 y 226 de la Constitución y, según corresponda, los artículos 238, 263 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, 266 y 301, al atribuir a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo funciones de asistencia técnica y coordinación, identificación de vicios ocultos, calificación de idoneidad técnica de consultores, supervisión de legalidad de actuaciones municipales y supervisión de actos o valores municipales que excederían su naturaleza constitucional de organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, o que podrían incidir materialmente en ámbitos de planificación, contratación, actuación normativa, gestión administrativa o potestades financieras de los gobiernos autónomos descentralizados?	22
7.1.1. Análisis de la objeción al artículo 26 del proyecto de ley	24
7.1.2. Análisis de la objeción al artículo 23 del proyecto de ley	26

7.1.3. Análisis de las objeciones realizadas a las disposiciones del artículo 28 del proyecto de ley	29
7.2. Segundo problema jurídico: ¿Los artículos 9, 10 y 21 del proyecto de ley vulneran la autonomía política y administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, así como sus competencias exclusivas sobre planificación territorial, uso y ocupación del suelo, reconocidas en los artículos 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, y la naturaleza constitucional de la SOT prevista en el artículo 213 de la Constitución, al establecer autorizaciones, informes previos vinculantes o mecanismos de intervención externa que podrían desplazar o condicionar materialmente la decisión del GAD competente sobre el cambio de clasificación o subclasificación del suelo?	34
7.2.1. Análisis de la objeción realizada al artículo 9 del proyecto de ley	36
7.2.2. Análisis de la objeción realizada al artículo 10 del proyecto de ley	39
7.2.3. Análisis de la objeción realizada al artículo 21 del proyecto de ley	40
7.3. Tercer problema jurídico: ¿Los artículos 13 y 16 del proyecto de ley transgreden los artículos 82, 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, al establecer que la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda tenga equivalencia legal con la figura de declaración responsable como título habilitante pleno para el inicio de obras; prever reglas de plazo para la emisión de permisos, informes o actos administrativos posteriores; y facultar a la SOT a emitir un documento equivalente con plenos efectos jurídicos ante la falta de resolución expresa de los GAD?	42
7.3.1. Análisis de la objeción realizada al artículo 13 del proyecto de ley	46
7.3.2. Análisis de la objeción realizada al artículo 16 del proyecto de ley	48
7.4. Cuarto problema jurídico: ¿Los artículos 13, 20 y 21 del proyecto de ley vulneran la autonomía normativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, así como el régimen constitucional de recursos propios, potestades financieras locales e instrumentos de gestión del suelo, reconocidos en los artículos 238, 240, 264 numeral 5, 270 y 301 de la Constitución, al establecer criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos, limitar la exigencia de condiciones, tributos o procedimientos municipales, fijar la fórmula de cálculo de la Concesión Onerosa de Derechos y prever exoneraciones o excepciones obligatorias a dicho mecanismo?	51
7.4.1. Análisis de la objeción realizada al artículo 13 del proyecto de ley	53
7.4.2. Análisis de la objeción realizada al artículo 20 del proyecto de ley	55
7.4.3. Análisis de la objeción realizada al artículo 21 del proyecto de ley	58
8. Decisión	61

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 30 de marzo de 2026, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó, en segundo debate, el proyecto de “Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” (“**proyecto de ley**”).¹

¹ Según el oficio No. AN-SG-2026-0277-O de 08 de mayo de 2026 remitido por la Asamblea Nacional, el proyecto de ley fue aprobado en la continuación de la sesión No. 080-AN-2025-2029 de 30 de marzo de 2026.

2. El 01 de abril de 2026, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) el proyecto de ley aprobado en segundo debate, para su correspondiente sanción u objeción presidencial.²
3. El 27 de abril de 2026, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, remitió a la Asamblea Nacional: **(i)** la objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 9, 10, 13, 16, 20, 21, 23, 26 y 28; y, **(ii)** la objeción parcial por inconveniencia de los artículos 4, 7, 8, 12, 13, 17, 20, 25, 37 y de la disposición transitoria cuarta del proyecto de ley.³
4. El 08 de mayo de 2026, la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República.⁴
5. El 08 de mayo de 2026, el caso fue sorteado y se identificó con el número 1-26-OP y su sustanciación correspondió al juez constitucional José Luis Terán Suárez, quien en auto de 28 de mayo de 2026 avocó su conocimiento y solicitó que se remita la documentación debidamente suscrita. El 29 de mayo de 2026, la Asamblea Nacional atendió el requerimiento efectuado por el juez sustanciador.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad al proyecto de “Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, presentada por el presidente de la República, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución, y de los artículos 75 numeral 2 y 131 de la LOGJCC. Esta competencia se circunscribe exclusivamente al análisis de las objeciones por razones de inconstitucionalidad, mas no a aquellas relativas a inconveniencia.⁵

² Según el oficio No. AN-SG-2026-0277-O de 08 de mayo de 2026, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley en la continuación de la sesión No. 080-AN-2025-2029 de 30 de marzo de 2026 y la notificación a la Presidencia de la República se realizó el 01 de abril de 2026.

³ En el Oficio No. T.402-SGJ-26-0105 de 27 de abril de 2026 el presidente de la República notificó a la Asamblea Nacional la objeción parcial por inconstitucionalidad e inconveniencia al proyecto de ley.

⁴ Oficio No. AN-SG-2026-0277-O de 08 de mayo de 2026; la Asamblea Nacional remitió: (i) el proyecto de “Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional en la continuación de la sesión No. 080-AN-2025-2029 de 30 de marzo de 2026; (ii) la objeción presidencial notificada a la Asamblea Nacional mediante oficio No. T.402-SGJ-26-0105 de 27 de abril de 2026; y, (iii) el escrito jurídico de constitucionalidad sobre la objeción parcial por inconstitucionalidad, elaborado por la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, remitido mediante memorando No. AN-CGAD-2026-0149-M de 07 de mayo de 2026.

⁵ CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8; y, CCE, dictamen 3-23-OP/24, 05 de enero de 2024, párr. 8.

3. Oportunidad

7. El 01 de abril de 2026, la Asamblea Nacional notificó el proyecto de ley al presidente de la República. El proyecto de ley fue objetado parcialmente por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el 27 de abril de 2026. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente, dentro del plazo de 30 días establecido en el artículo 137 de la Constitución.

4. Textos objetados por inconstitucionalidad

8. El presidente de la República objetó parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos 9, 10, 13, 16, 20, 21, 23, 26 y 28 del proyecto de “Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. En particular, la objeción recae sobre: **(i)** el artículo 9 del proyecto de ley, que sustituye el artículo 30 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; **(ii)** el cuarto inciso del artículo 32 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, sustituido por el artículo 10 del proyecto de ley; **(iii)** el artículo 36.2 incorporado por el artículo 13; **(iv)** el artículo 39.6 incorporado por el artículo 16; **(v)** el artículo 20; **(vi)** los artículos 72.1 y 72.2 incorporados por el artículo 21; **(vii)** el artículo 84.1 incorporado por el artículo 23; **(viii)** la frase “como de asistencia técnica y coordinación” contenida en el artículo 26; y, **(ix)** el numeral 15 de la primera parte del artículo 96 y los numerales 3 y 4 de la segunda parte de esa misma disposición, incorporados por el artículo 28.
9. El presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad el artículo 9 del proyecto de ley, que sustituye el artículo 30 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. El texto objetado establece:

Artículo 9.- Sustitúyase el Artículo 30, por el siguiente texto:

“Artículo 30.- Vigencia del plan de uso y gestión de suelo. - El plan de uso y gestión de suelo estará vigente durante un período de doce años en su componente estructurante. En el caso de aprobarse planes parciales de expansión urbana, se podrá actualizar la clasificación y subclasificación del suelo conforme lo establecido en el plan, de acuerdo con los parámetros determinados en la normativa vigente.

El componente urbanístico podrá actualizarse al principio de cada periodo de gestión y deberá estar justificado técnica y legalmente conforme las causales de la normativa vigente para el efecto.

En todo caso y cualquiera que haya sido su causa, la actualización del plan de uso y gestión de suelo debe preservar su completa coherencia con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial vigente en ese nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

En caso de que sea necesaria la modificación del componente estructurante, deberá estar técnica y jurídicamente justificada y en coherencia con los objetivos de desarrollo del plan de desarrollo y ordenamiento territorial y su modelo territorial deseado, siempre que se cumpla una de las siguientes causales:

- a) Cuando un Proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implanta en la jurisdicción del GAD y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva Planificación Especial.
- b) Por fuerza mayor.
- c) Por transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o a suelo urbano cuando se aplique la figura de la Concesión Onerosa de Derechos (COD).
- d) Por cambio de clasificación y subclasificación de suelo con exoneración o reducción del pago por la Concesión Onerosa de Derechos (COD) en proyectos de vivienda de interés social.
- e) Cuando exista un acto administrativo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que ordene el cambio de clasificación o subclasificación del suelo, conforme las disposiciones legales y normativas.

En todas las causales se seguirán los procedimientos participativos y técnicos establecidos en la ley y por la entidad rectora correspondiente.

En los casos de cambio de subclasificación de suelo rural de producción con uso de suelo agrario a suelo rural de expansión urbana o urbano, se deberá contar con la autorización de la autoridad agraria nacional, conforme la normativa sectorial. En la modificación de clasificación y subclasificación de suelo destinados a proyectos de vivienda de interés social, en los que se exonere o reduzca la aplicación de la Concesión Onerosa de Derechos (COD) o en los casos de fuerza mayor, se requerirá informe técnico previo y vinculante de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que autorice expresamente el cambio.”

- 10. El presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad el cuarto inciso del nuevo artículo 32 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, sustituido por el artículo 10 del proyecto de ley. Dicho inciso exige autorización del ente rector nacional competente para la transformación de suelo rural de expansión urbana a suelo urbano mediante la aplicación de un plan parcial. El texto objetado establece: “Para la transformación de suelo rural de expansión urbana a suelo urbano mediante la aplicación de un plan parcial, se requerirá la autorización del ente rector nacional competente”.
- 11. El presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad el artículo 36.2, incorporado por el artículo 13 del proyecto de ley a continuación del artículo 36 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. El texto objetado establece:

Artículo 13.- Incorpórese a continuación del Artículo 36, los siguientes artículos: [...]

Artículo 36.2.- Efectos de la declaratoria. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos estarán obligados a:

1. Garantizar a la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda la plena equivalencia legal con la figura de Declaración Responsable, como título habilitante pleno para el inicio de obras, sin perjuicio del control posterior previsto en la Ley.
2. Emitir los permisos, informes y actos administrativos posteriores al inicio de obra en el plazo máximo de treinta (30) días desde su solicitud, conforme a la normativa aplicable.
3. Aplicar criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos, garantizando la no discriminación e in dubio pro administrado.
4. Abstenerse de exigir condiciones, tributos o procedimientos no previstos en normativa nacional o que afecten la viabilidad del proyecto.”

12. El presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad el artículo 39.6, incorporado por el artículo 16 del proyecto de ley a continuación del artículo 39 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. El texto objetado establece:

Artículo 16.- A continuación del Artículo 39, agréguense los siguientes artículos: [...]

Art. 39.6.- Término para resolver. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos deberán resolver las solicitudes de autorizaciones, licencias o aprobaciones urbanísticas dentro del término máximo de treinta (30) días hábiles, contados desde el día siguiente a aquel en que la solicitud sea calificada como completa por la autoridad competente.

La administración solo podrá formular observaciones por una única vez, dentro de los primeros diez (10) días hábiles del trámite. Subsanadas las observaciones, el término continuará su cómputo por el tiempo restante.

Vencido el término sin que exista resolución expresa, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, emitirá un documento equivalente con plenos efectos jurídicos, de conformidad con la normativa vigente para continuar con el proceso de construcción del proyecto de vivienda de interés social, siempre que:

- a) La solicitud cumpla con la normativa técnica y documental aplicable;
- b) No se trate de predios ubicados en zonas de riesgo no mitigable;
- c) Se excluyen zonas de protección patrimonial, riesgo no mitigable o infraestructura pública estratégica.

Esta situación no exime a la administración de ejercer sus facultades de control posterior, verificación o revisión cuando se compruebe falsedad, error esencial o incumplimiento de requisitos sustanciales.

El incumplimiento injustificado del término establecido constituirá infracción administrativa grave y dará lugar a la intervención sancionadora de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.”

13. El presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad el artículo 20 del proyecto de ley, que sustituye el artículo 72 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. El texto objetado establece:

Artículo 20.- Sustitúyase el Artículo 72, por el siguiente texto:

“**Artículo 72.-** Concesión onerosa de derechos. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, utilizarán la Concesión Onerosa de Derechos por la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la modificación del aprovechamiento del suelo.

Para el ámbito de aplicación de la Concesión Onerosa de Derechos por modificación del aprovechamiento urbanístico se entenderá únicamente cuando existan cambios en la edificabilidad. Los cambios en las compatibilidades de actividades económicas se excluyen del ámbito de aplicación para el cobro de la Concesión Onerosa de Derechos.

Con este fin, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos determinarán en el planeamiento urbanístico la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras para su aplicación. Estos procedimientos especificarán la exigencia a los solicitantes en los permisos de habilitación de suelo y edificabilidad, el cobro de la Concesión Onerosa de Derechos.

Solo se podrá autorizar las modificaciones para mayor aprovechamiento del suelo en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos será inválida.

El ente rector de hábitat y vivienda establecerá la fórmula de cálculo para el cobro de la Concesión de Onerosa de Derechos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos con los contenidos y parámetros mínimos para la formulación y actualización de dicha fórmula.

Con la finalidad de incentivar la renovación urbana o el desarrollo prioritario con la construcción de vivienda de interés social, vivienda de interés público o proyectos de vivienda con carácter estratégico, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano exonerará el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en este artículo.”

14. El presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad el artículo 21 del proyecto de ley, que incorpora los artículos 72.1 y 72.2 a continuación del artículo 72 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Los textos objetados establecen:

Artículo 21.- A continuación del Artículo 72, agréguense los siguientes artículos:

“Artículo 72.1.- Transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano. - En los procesos de transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o a suelo urbano, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos deberán aplicar obligatoriamente el mecanismo de Concesión Onerosa de Derechos (COD), como instrumento para la distribución equitativa de cargas y beneficios.

La aplicación de la COD será condición previa para la aprobación del cambio de clasificación del suelo y deberá determinarse mediante informe técnico y jurídico debidamente motivado, que establezca el cambio de clasificación o subclasificación del suelo y el correspondiente reconocimiento económico o en especie a favor del gobierno autónomo descentralizado.

Se exceptúan de la aplicación obligatoria de la COD los cambios de clasificación o subclasificación del suelo en áreas destinadas a proyectos de vivienda de interés social, debidamente calificados por el ente rector de hábitat y vivienda, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa sectorial y se destinen efectivamente al cumplimiento de fines de interés social, sin perjuicio de las demás obligaciones urbanísticas que correspondan.

En los casos de suelo rural de protección por características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socio culturales, y riesgo no aplicará esta figura.”

Artículo 72.2. - Informe previo para el cambio de clasificación y subclasificación de suelo con exoneración de la COD en proyectos de vivienda de interés social. - En los casos de transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o a suelo urbano destinados a proyectos de vivienda de interés social, en los que se exceptúe la aplicación de la Concesión Onerosa de Derechos (COD), se requerirá informe técnico previo y vinculante de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), que autorice expresamente el cambio.

Para la emisión de dicho informe, el Gobierno Autónomo Descentralizado correspondiente deberá acreditar, al menos:

- a) La declaratoria formal del proyecto como vivienda de interés social por parte del ente rector de hábitat y vivienda;
- b) La coherencia del proyecto con el plan de uso y gestión del suelo y con el modelo territorial vigente;
- c) El análisis de que el proyecto no se localice en zona de riesgo para la población, o que se localicen sobre áreas declaradas de protección natural o cultural;
- d) La viabilidad técnica de dotación de infraestructura, servicios básicos y equipamientos;
- e) La capacidad de integración urbana; y,
- f) En caso de involucrar suelo de aptitud o uso agrario, la autorización previa y

expresa de la autoridad agraria nacional, conforme a la normativa sectorial aplicable.

La SOT verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo y podrá establecer condiciones técnicas adicionales orientadas a garantizar la función social y ambiental del suelo, la seguridad jurídica y la protección del interés público.”

15. El presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad el artículo 84.1, incorporado por el artículo 23 del proyecto de ley a continuación del artículo 84 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. El texto objetado establece:

Artículo 23.- Agréguese a continuación del Artículo 84, los siguientes artículos:

“**Artículo 84.1.-** Responsabilidad en consultorías de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo. - Los contratos de consultoría para la elaboración, formulación o actualización de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo celebrados con el consultor presentarán responsabilidad ulterior de este, por vicios ocultos que se pudieran encontrar, por hasta cinco años contados a partir de la suscripción del acta de entrega recepción definitiva.

La identificación de vicios ocultos en los instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, podrá ser determinada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo a través de mecanismos de vigilancia y control, por la Contraloría General del Estado, o por cualquier entidad de control.

16. El presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad la frase “como de asistencia técnica y coordinación”, contenida en el artículo 26 del proyecto de ley, que sustituye el segundo párrafo del artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. El texto objetado establece:

Artículo 26.- Sustitúyase el segundo párrafo del Artículo 95, por el siguiente texto:

“La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo será una entidad técnica de vigilancia y control, como de asistencia técnica y coordinación, 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.”

17. El presidente de la República también objetó por razones de inconstitucionalidad el numeral 15 de la primera parte del artículo 96 y los numerales 3 y 4 del apartado relativo a los Proyectos Nacionales Estratégicos de Construcción de Vivienda, incorporados por el artículo 28 del proyecto de ley, que sustituye el artículo 96 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. El texto objetado establece:

Artículo 28.- Sustitúyase el Artículo 96, por el siguiente texto:

“Artículo 96.- Atribuciones de la Superintendencia. - Son atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo:

15. Calificar la idoneidad y competencia técnica de las personas naturales y jurídicas que les permita realizar trabajos de apoyo a la planificación, elaboración, formulación y actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que realicen la contratación de servicios de consultoría para este fin, harán constar este requisito como obligatorio en los documentos de la fase preparatoria del procedimiento de contratación. [...]

La Superintendencia, además de las atribuciones previstas en esta ley, ejercerá respecto de los Proyectos Nacionales Estratégicos de Construcción de Vivienda las siguientes: [...]

3. Supervisar el cumplimiento del principio de legalidad en la intervención de Concejos Metropolitanos y Municipales en procesos de habilitación de suelo y aprobación de proyectos, disuadiendo excesos respecto a lo dispuesto por ley.
4. Supervisar de oficio actos o valores municipales que contravengan legislación nacional, previa verificación técnica.”

5. Argumentos de la Presidencia y de la Asamblea

5.1. Argumentos de la Presidencia

18. La Presidencia de la República objeta parcialmente, por razones de inconstitucionalidad, los artículos 9, 10, 13, 16, 20, 21, 23, 26 y 28 del proyecto de ley. En términos generales, sostiene que dichas disposiciones serían contrarias a los artículos 82, 213, 226, 238, 240, 263, 264 numerales 1, 2 y 5, 266, 270 y 301 de la Constitución. A su juicio, las normas objetadas afectarían la autonomía política, administrativa, normativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, al condicionar, sustituir o limitar el ejercicio de sus competencias en materia de planificación territorial, uso y ocupación del suelo, habilitaciones urbanísticas y gestión de recursos locales. Además, afirma que varias disposiciones desnaturalizarían el rol constitucional de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (“SOT”), al atribuirle funciones de gestión, autorización, coordinación, asistencia técnica, calificación técnica o determinación de responsabilidades que excederían las atribuciones de vigilancia, auditoría, intervención y control previstas para las superintendencias.

19. Respecto del artículo 9 del proyecto de ley, que sustituye el artículo 30 de la LOOTUGS, la Presidencia sostiene que la reforma permite modificar el componente estructurante del plan de uso y gestión del suelo bajo determinadas causales y exige, en ciertos supuestos, un informe técnico previo y vinculante de la SOT. Afirma que aquello comprometería la vigencia temporal de doce años del componente estructurante, generaría inseguridad jurídica respecto del plan de uso y gestión del suelo y menoscabaría la autonomía de los GAD, al obligarlos a modificar dicho componente sin que sea su decisión. Además, sostiene que la intervención de la SOT mediante informes previos y vinculantes constituiría una “injerencia” en competencias exclusivas de los GAD y transformaría a la SOT en un “órgano de gestión y planificación”. Por ello, considera que el artículo 9 contraviene los artículos 213, 238, 264 y 266 de la Constitución.
20. En cuanto al artículo 10 del proyecto de ley, la Presidencia precisa que su objeción recae exclusivamente sobre el inciso que exige autorización del ente rector nacional competente para transformar suelo rural de expansión urbana a suelo urbano mediante la aplicación de un plan parcial. Sostiene que los artículos 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución reconocen a los GAD municipales y metropolitanos competencias exclusivas en materia de planificación territorial y control del uso y ocupación del suelo. En ese marco, afirma que exigir una autorización del ente rector nacional como requisito previo para aplicar un plan parcial “suprime la facultad de control” de los GAD y supedita sus decisiones a una autoridad ajena a su ámbito competencial. Por ello, considera que la disposición vulnera el principio de autonomía previsto en el artículo 238 de la Constitución, en relación con los artículos 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución.
21. Sobre el artículo 13 del proyecto de ley, la Presidencia señala que su objeción recae exclusivamente sobre el artículo 36.2 que se incorporaría a la LOOTUGS. Afirma que dicha disposición obliga a los GAD a emitir permisos, informes y actos administrativos posteriores al inicio de obra en un plazo máximo de treinta días; establece criterios obligatorios en materia tributaria; y limita la potestad normativa de los GAD al impedirles exigir condiciones, tributos o procedimientos no previstos en la normativa nacional o que afecten la viabilidad del proyecto. A su juicio, esta regulación impide el control previo de los GAD sobre el uso y ocupación del suelo, restringe su autonomía administrativa al imponer plazos perentorios sin considerar sus capacidades operativas, técnicas y logísticas, y afecta su autonomía normativa y financiera. Por ello, sostiene que el artículo 36.2 vulnera los artículos 238, 240 y 270 de la Constitución.
22. En relación con el artículo 16 del proyecto de ley, la Presidencia objeta exclusivamente el artículo 39.6 que se incorporaría a la LOOTUGS. Sostiene que esta norma obliga a

los GAD municipales y metropolitanos a resolver solicitudes de autorizaciones, licencias o aprobaciones urbanísticas dentro del término máximo de treinta días hábiles y, si no existe resolución expresa, faculta a la SOT a emitir un “documento equivalente” con plenos efectos jurídicos. Para la Presidencia, esta atribución permite que una autoridad externa sustituya a los GAD en la emisión de actos administrativos que habilitan el uso del suelo, vacía de contenido sus competencias exclusivas y configura un “control jerárquico encubierto”. Además, afirma que la coexistencia de títulos habilitantes emitidos por los GAD y, en su defecto, por la SOT vulneraría la seguridad jurídica, al generar incertidumbre sobre la validez de los permisos, licencias o autorizaciones. Por ello, considera que el artículo 39.6 contraviene los artículos 82, 213, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución.

23. Respecto del artículo 20 del proyecto de ley, la Presidencia sostiene que la reforma al artículo 72 de la LOOTUGS regula la concesión onerosa de derechos y dispone que el ente rector nacional de hábitat y vivienda establecerá la fórmula de cálculo para su cobro, así como los contenidos y parámetros mínimos para su aplicación. Además, cuestiona que la disposición imponga a los GAD municipales y metropolitanos la obligación de exonerar del pago de la concesión onerosa de derechos a determinados proyectos de vivienda. A su juicio, la fijación de la fórmula por una entidad distinta al GAD limita su potestad normativa y vulnera su facultad de regular sus propios recursos financieros. También afirma que la exoneración obligatoria afecta su autonomía financiera, pues la concesión onerosa de derechos constituye un mecanismo de financiamiento local destinado a cubrir cargas urbanas. En esa línea, sostiene que la disposición desconoce la potestad de los GAD municipales y metropolitanos para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales mediante ordenanza, prevista en el artículo 301 de la Constitución. Por ello, considera que el artículo 20 configura una “intervención fiscal externa” y contraviene los artículos 238, 264 numerales 1, 2 y 5, 266, 270 y 301 de la Constitución.
24. En cuanto al artículo 21 del proyecto de ley, la Presidencia sostiene que los artículos 72.1 y 72.2 que se incorporarían a la LOOTUGS regulan la aplicación obligatoria de la concesión onerosa de derechos en procesos de transformación de suelo y exigen un informe previo y vinculante de la SOT para el cambio de clasificación o subclasificación de suelo con exoneración de dicha concesión en proyectos de vivienda de interés social. Afirma que imponer obligatoriamente la concesión onerosa de derechos como condición para el cambio de clasificación del suelo limita la capacidad de los GAD para definir, en ejercicio de su autonomía, los instrumentos de gestión del suelo conforme a su realidad territorial. Además, sostiene que exigir un informe previo y vinculante de la SOT para aplicar la excepción a la concesión onerosa de derechos limita las decisiones de los GAD y supone una injerencia en la planificación territorial

por parte de un órgano de control. Por ello, considera que el artículo 21 vulnera los artículos 213, 238 y 264 de la Constitución.

25. Sobre el artículo 23 del proyecto de ley, la Presidencia precisa que la objeción recae exclusivamente sobre el artículo 84.1 que se incorporaría a la LOOTUGS. Sostiene que dicha disposición establece responsabilidad ulterior de los consultores por vicios ocultos en instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, y permite que la identificación de esos vicios sea determinada, entre otras entidades, por la SOT. A su juicio, esta atribución excede el rol constitucional de las superintendencias como organismos técnicos de vigilancia y control, pues implicaría determinar directamente responsabilidades, función que supone un ejercicio de juzgamiento ajeno a su ámbito de actuación. Además, afirma que dicha atribución corresponde a órganos competentes del sistema de control y de contratación pública, como la Contraloría General del Estado y el ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública. Por ello, considera que el artículo 84.1 contraviene los artículos 213 y 226 de la Constitución.
26. Respecto del artículo 26 del proyecto de ley, la Presidencia objeta exclusivamente la frase “como de asistencia técnica y coordinación”, incorporada en la definición legal de la SOT. Sostiene que, conforme al artículo 213 de la Constitución, las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control, por lo que su actuación se circunscribe a funciones de supervisión orientadas a verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico. En ese sentido, afirma que atribuir a la SOT funciones de asistencia técnica y coordinación supone asignarle competencias propias de los entes rectores, conforme al artículo 141 de la Constitución, y amplía indebidamente su ámbito de actuación más allá de su función constitucional. Además, sostiene que una misma entidad no puede asistir técnicamente a los sujetos controlados y, al mismo tiempo, ejercer control sobre ellos, pues aquello comprometería la objetividad del control. Por ello, considera que la frase objetada es incompatible con el artículo 213 de la Constitución.
27. Finalmente, en relación con el artículo 28 del proyecto de ley, la Presidencia precisa que su objeción recae sobre el numeral 15 de la primera parte del artículo 96 y sobre los numerales 3 y 4 de la segunda parte de la misma disposición. Sostiene que el numeral 15 atribuye a la SOT la calificación de idoneidad y competencia técnica de los consultores contratados por los GAD, lo que incidiría en su gestión contractual e introduciría requisitos en procedimientos de contratación pública que forman parte de su ámbito de gestión administrativa. Además, afirma que la facultad de supervisar el cumplimiento del principio de legalidad en la intervención de concejos municipales y metropolitanos implica una intervención en órganos colegiados de elección popular en el ejercicio de sus funciones normativas. Por último, sostiene que la supervisión de oficio sobre actos o valores municipales supone una intervención directa en decisiones

adoptadas dentro de las competencias exclusivas de los GAD y puede comprender decisiones de naturaleza tributaria, como tasas y contribuciones especiales. Por ello, considera que la disposición contraviene los artículos 213, 263, 264 y 301 de la Constitución.

5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

28. La Asamblea Nacional sostiene, en términos generales, que las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad son infundadas. Como argumento transversal, afirma que la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados no configura “un sistema de soberanía territorial independiente ni competencias de ejercicio absoluto e irrestricto”, sino un modelo de distribución funcional del poder público sujeto a los principios de coordinación, complementariedad, subsidiariedad y concurrencia previstos en el artículo 260 de la Constitución. En esa línea, sostiene que las materias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, planificación urbana, hábitat y vivienda tienen una naturaleza transversal y estratégica, por lo que exigen mecanismos de articulación entre los distintos niveles de gobierno. A su juicio, la intervención normativa del Estado central mediante estándares generales, lineamientos técnicos, mecanismos de supervisión o instrumentos de control no vulnera, por sí misma, la autonomía de los GAD, siempre que no sustituya integralmente sus competencias ni vacíe su núcleo esencial.
29. Respecto del artículo 9 del proyecto de ley, la Asamblea sostiene que la objeción presidencial carece de fundamento, pues la norma no transfiere a la SOT la facultad de aprobar, reformar o ejecutar instrumentos de planificación territorial. Afirma que dichas competencias permanecen en los GAD, conforme al artículo 264 de la Constitución y a la LOOTUGS. A su criterio, la disposición únicamente incorpora mecanismos de motivación técnica y control previo respecto de modificaciones sustanciales al plan de uso y gestión del suelo, por lo que la intervención de la SOT se circunscribe a un ámbito “estrictamente técnico y de supervisión”. Además, considera que la norma encuentra sustento en el artículo 226 de la Constitución, en cuanto prevé el deber de las instituciones del Estado de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines, y en el artículo 375, relativo a la garantía del derecho al hábitat y a la vivienda adecuada. Por ello, concluye que el artículo 9 no sustituye la capacidad decisoria de los GAD, no transfiere competencias de planificación a la SOT, no elimina la facultad normativa local y solo establece un mecanismo técnico de supervisión compatible con los principios de coordinación y control estatal.
30. En cuanto al artículo 10 del proyecto de ley, la Asamblea afirma que la exigencia de autorización del ente rector nacional para transformar suelo rural de expansión urbana a suelo urbano mediante un plan parcial no implica sustitución competencial ni

concentración indebida de facultades en el nivel central. Sostiene que dicha autorización no opera respecto de toda actuación urbanística ordinaria, sino únicamente frente a transformaciones relevantes del suelo que pueden tener impactos ambientales, urbanos, económicos y sociales. A su juicio, la intervención del ente rector nacional busca garantizar la coherencia de esas actuaciones con las políticas nacionales de hábitat, desarrollo urbano, sostenibilidad ambiental y ordenamiento territorial. Además, invoca los artículos 241, 260, 276 y 375 de la Constitución para afirmar que la transformación del suelo y la expansión urbana no son asuntos exclusivamente locales, sino materias sujetas a una lógica de articulación nacional y planificación sistémica. Por ello, considera que el artículo 10 incorpora un mecanismo razonable y proporcional de coordinación multinivel, sin eliminar ni restringir el núcleo esencial de la autonomía municipal.

31. Sobre el artículo 13 del proyecto de ley, la Asamblea sostiene que la disposición objetada no elimina los mecanismos de control estatal ni suprime facultades de supervisión administrativa, sino que redefine el momento del control al sustituir un esquema de control previo por un modelo de control posterior. A su criterio, esta regulación es compatible con los principios de eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, transparencia y evaluación previstos en el artículo 227 de la Constitución. Afirma que los GAD conservan sus facultades de planificación, regulación del uso y gestión del suelo, control urbano, potestad sancionadora y supervisión territorial. En consecuencia, considera que no existe afectación al núcleo esencial de la autonomía territorial prevista en los artículos 238 y 264 de la Constitución, ya que la competencia continúa siendo ejercida por las autoridades locales dentro de un modelo administrativo orientado a la simplificación y eficiencia.
32. La Asamblea también responde a la objeción presidencial dirigida contra los numerales 3 y 4 del artículo 36.2 incorporado por el artículo 13. Al respecto, sostiene que la norma no elimina potestades tributarias municipales, no crea tributos nacionales ni centraliza recursos económicos de los GAD. Por el contrario, afirma que únicamente incorpora parámetros mínimos de uniformidad técnica y razonabilidad administrativa para garantizar seguridad jurídica, igualdad de trato, proporcionalidad y coherencia normativa en la gestión territorial. Además, considera que la prohibición de exigir condiciones, tributos o procedimientos no previstos en normativa nacional no elimina la potestad normativa local, sino que establece una limitación constitucionalmente legítima frente a cargas administrativas desproporcionadas o incompatibles con políticas públicas nacionales de vivienda y desarrollo territorial. Por ello, concluye que la disposición no vulnera la autonomía normativa ni financiera de los GAD.
33. Respecto del artículo 16 del proyecto de ley, la Asamblea sostiene que la facultad atribuida a la SOT para emitir un documento equivalente con plenos efectos jurídicos

ante la falta de resolución expresa de los GAD no transfiere de manera permanente competencias locales ni altera la titularidad constitucional de sus atribuciones. A su juicio, la norma incorpora un mecanismo excepcional, subsidiario y correctivo frente a escenarios de inactividad administrativa injustificada. Afirmar que la intervención de la SOT debe leerse a la luz del artículo 82 de la Constitución, pues busca garantizar seguridad jurídica, oportunidad y eficacia en las actuaciones administrativas. Asimismo, compara esta figura con el silencio administrativo positivo, como mecanismo de protección frente a la mora administrativa. Por ello, concluye que el artículo 16 no configura una invasión competencial, sino una herramienta de protección jurídica destinada a garantizar seguridad jurídica, eficacia administrativa y tutela efectiva de derechos frente a la inactividad de la administración pública.

34. En relación con los artículos 20 y 21 del proyecto de ley, la Asamblea sostiene que las disposiciones sobre Concesión Onerosa de Derechos (“**COD**”) no vulneran la autonomía financiera de los GAD. Afirmar que la COD no tiene una finalidad meramente recaudatoria, sino redistributiva y correctiva, pues busca capturar parte de las plusvalías generadas por decisiones públicas de planificación territorial y cambios normativos que incrementan el aprovechamiento urbanístico del suelo. A su criterio, esta regulación encuentra sustento en los artículos 321 y 376 de la Constitución, relativos a la función social y ambiental de la propiedad y a la prohibición de prácticas especulativas sobre el uso del suelo. En ese marco, considera legítimo que el legislador establezca parámetros generales y criterios mínimos para la aplicación de mecanismos de captura de valor del suelo, con el fin de evitar arbitrariedad normativa, desigualdad territorial, discrecionalidad excesiva y tratamientos inequitativos entre jurisdicciones.
35. La Asamblea agrega que los artículos 20 y 21 no eliminan ni sustituyen la competencia de los GAD para administrar la concesión onerosa de derechos, pues estos conservan la gestión del instrumento, la determinación de políticas urbanísticas locales, la administración de recursos y la ejecución de programas territoriales financiados mediante la COD. Según la Asamblea, la norma solo incorpora un marco técnico uniforme destinado a estandarizar criterios mínimos de cálculo y aplicación, en garantía de la coherencia normativa y la seguridad jurídica. Sobre las exoneraciones cuestionadas por la Presidencia, sostiene que responden a finalidades constitucionales legítimas, como la promoción de vivienda de interés social, el acceso equitativo al suelo, el desarrollo urbano inclusivo y la garantía del derecho al hábitat. Por ello, concluye que los artículos 20 y 21 no centralizan recursos ni suprimen la capacidad recaudatoria de los GAD, sino que establecen estándares mínimos compatibles con el principio de coordinación multinivel.
36. Sobre el artículo 23 del proyecto de ley, la Asamblea sostiene que la atribución de la SOT para identificar vicios ocultos en instrumentos de ordenamiento territorial, uso y

gestión del suelo no constituye ejercicio de funciones jurisdiccionales. A su juicio, la expresión “vicio oculto” debe entenderse en sentido técnico-administrativo, por lo que la intervención de la SOT se limita a identificar, detectar o verificar inconsistencias técnicas, omisiones, irregularidades o defectos no evidentes en instrumentos de planificación, estudios, proyectos o actuaciones urbanísticas sometidas a control. Afirma que esta determinación técnica no equivale a declarar responsabilidad civil o penal, resolver litigios entre partes, imponer decisiones jurisdiccionales ni sustituir a jueces o tribunales. En consecuencia, considera que la disposición se encuentra amparada por el artículo 213 de la Constitución, pues habilita a la SOT a ejercer funciones de vigilancia y control técnico dentro de su ámbito material de competencia.

37. La Asamblea añade que la norma sobre responsabilidad ulterior de consultores busca fortalecer los mecanismos de control técnico en actividades que pueden generar impactos relevantes sobre el ambiente, el territorio, la seguridad urbana, el hábitat y los derechos colectivos de la población. Sostiene que la identificación de vicios técnicos o inconsistencias no presume automáticamente responsabilidad ni elimina garantías del debido proceso, pues cualquier determinación de responsabilidad administrativa, civil o penal deberá sujetarse a los procedimientos correspondientes y ser conocida por la autoridad competente. Por ello, concluye que el artículo 23 no atribuye funciones jurisdiccionales a la SOT, no sustituye competencias de otras autoridades, no vulnera el debido proceso y desarrolla legítimamente facultades de vigilancia y control técnico previstas en el artículo 213 de la Constitución.
38. En relación con el artículo 28 del proyecto de ley, la Asamblea sostiene que las atribuciones conferidas a la SOT se enmarcan en funciones de supervisión, control de legalidad y vigilancia técnica compatibles con el modelo constitucional de control estatal. A su criterio, la norma no atribuye a la SOT facultades de sustitución administrativa ni competencias para asumir directamente la gestión territorial de los GAD, sino que le permite verificar el cumplimiento normativo, supervisar actuaciones administrativas, controlar la legalidad de procedimientos y vigilar la observancia de estándares técnicos y constitucionales en materia de ordenamiento territorial. Afirma que estas atribuciones encuentran sustento en el artículo 213 de la Constitución y que el ejercicio de potestades de supervisión no equivale a sustituir decisiones administrativas. Por ello, concluye que el artículo 28 no altera la titularidad de las competencias de los GAD, no sustituye su capacidad decisoria, no centraliza funciones de gestión y únicamente fortalece los mecanismos de control estatal y legalidad administrativa.

6. Planteamiento y formulación de los problemas jurídicos

39. La objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad es un mecanismo de

control previo dentro del procedimiento de formación de la ley. De conformidad con el artículo 139 de la Constitución, cuando la objeción de la presidenta o presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto de ley, se requerirá dictamen de la Corte Constitucional. En concordancia, el artículo 438.3 de la Constitución establece que este Organismo emitirá dictamen previo y vinculante respecto de las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la presidenta o presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.

40. A nivel legal, el artículo 131 de la LOGJCC regula el trámite aplicable a las objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad. Dicha norma dispone que, una vez presentada la objeción, la Asamblea Nacional deberá remitir a la Corte Constitucional: **(i)** el proyecto de ley; **(ii)** las objeciones presidenciales; y, **(iii)** el escrito en el que se expongan las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial, cuando a ello hubiere lugar.
41. La Corte ha señalado que el control constitucional de objeciones presidenciales tiene cuatro características principales: **(i)** es un control abstracto, pues analiza la compatibilidad del proyecto de ley con la Constitución sin atender a un caso concreto; **(ii)** es un control *a priori*, porque se ejerce durante el proceso de formación de la ley, antes de que esta adquiera fuerza obligatoria; **(iii)** se circunscribe a las disposiciones objetadas por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad; y, **(iv)** sus efectos deben adecuarse a lo previsto en el artículo 132 de la LOGJCC, por lo que no corresponde emitir una interpretación conforme ni una constitucionalidad condicionada respecto de un texto normativo que aún no ha entrado en vigencia y que puede ser corregido por la Asamblea Nacional.⁶
42. Asimismo, este Organismo ha establecido que la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad constituye una facultad exclusiva del presidente de la República. Esta facultad entraña la obligación y responsabilidad de calificar de forma expresa la naturaleza de la objeción y de motivar de modo suficiente y coherente las razones por las cuales considera que el proyecto de ley, o determinadas disposiciones de este, resultan incompatibles con la Constitución. Esta exigencia responde a la seguridad jurídica, al principio democrático y al principio de lealtad institucional entre colegisladores.⁷
43. En consecuencia, los problemas jurídicos que corresponde resolver en este tipo de control deben surgir de los argumentos expuestos por la Presidencia de la República

⁶ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 23; CCE, dictamen 2-24-OP/24, 06 de junio de 2024, párr. 13.

⁷ CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 16; CCE, dictamen 2-24-OP/24, 06 de junio de 2024, párrs. 12 y 15.

en el oficio remitido a la Asamblea Nacional. La Corte no puede completar cargos, reconstruir la argumentación presidencial, asumir hacia dónde se dirige la objeción ni pronunciarse sobre disposiciones o razones que no fueron planteadas por el presidente de la República, salvo que corresponda realizar un análisis por conexidad en los términos previstos en la Constitución y la LOGJCC.⁸

44. Para que un cargo presidencial permita formular un problema jurídico, debe contener un argumento claro, cierto, específico y pertinente. Aunque esto no implica un estándar estricto de argumentación, la objeción debe identificar: **(i)** cuál es la disposición del proyecto de ley objetada por inconstitucional; **(ii)** cuál es la disposición o principio constitucional presuntamente vulnerado; y, **(iii)** cuáles son las razones que permitirían entender que existe una incompatibilidad entre el texto objetado y la Constitución. Estas razones deben referirse al contenido del proyecto de ley, relacionarse de forma concreta y directa con la disposición objetada y plantear una cuestión de naturaleza constitucional. Para que una objeción pueda ser examinada, el presidente de la República debe formular una razón constitucional concreta sobre la presunta vulneración de una norma constitucional regulativa, sustantiva o procedimental.⁹
45. Por otra parte, son ajenas al control constitucional de objeciones presidenciales las cuestiones de inconveniencia, inadecuada estructuración, falencias o impactos negativos de la propuesta legislativa. Del mismo modo, los defectos de técnica legislativa, tales como ambigüedades, vaguedades, antinomias, lagunas o redundancias, no configuran, por sí mismos, cargos de inconstitucionalidad.¹⁰
46. En aplicación del marco expuesto, esta Corte no formulará problemas jurídicos respecto de las objeciones por inconveniencia presentadas contra los artículos 4, 7, 8, 12, 13, 17, 20, 25, 37 y la disposición transitoria cuarta del proyecto de ley. No obstante, esta precisión no excluye el análisis de los artículos 13 y 20 en esta sección, pues la Presidencia también formuló cargos de inconstitucionalidad contra contenidos específicos de dichas disposiciones.
47. Conforme se desprende de las secciones 4 y 5.1, la Presidencia identificó los contenidos normativos objetados, las disposiciones constitucionales que estima vulneradas y las razones por las cuales, a su juicio, existiría incompatibilidad constitucional. En particular, la objeción presidencial se dirige contra los artículos 9,

⁸ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33; CCE, dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr. 52; CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párrs. 27-29.

⁹ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33; CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 32; CCE, dictamen 5-25-OP/25, 10 de julio de 2025, párr. 36.

¹⁰ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 2; CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 49; CCE, dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párrs. 52-55; CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 33.

10, 13, 16, 20, 21, 23, 26 y 28 del proyecto de ley, en relación con una posible afectación a la autonomía política, administrativa, normativa y financiera de los GAD municipales y metropolitanos; a las competencias constitucionales sobre planificación territorial, uso y ocupación del suelo; a la naturaleza constitucional de la SOT; a la seguridad jurídica; y al régimen constitucional aplicable a tributos, recursos propios e instrumentos de gestión del suelo. En consecuencia, los cargos cuentan con los elementos argumentativos mínimos para ser analizados, en los términos y con las delimitaciones expuestas en este dictamen.

48. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte precisa que el examen se limitará a los contenidos normativos específicamente objetados por razones de inconstitucionalidad. Por ello, cuando la objeción recaiga únicamente sobre una frase, inciso o numeral, como ocurre, entre otros, con el inciso objetado del artículo 10, el artículo 36.2 incorporado por el artículo 13, la frase “como de asistencia técnica y coordinación” del artículo 26, y el numeral 15 de la primera parte del artículo 96 y los numerales 3 y 4 de la segunda parte de esa disposición, incorporados por el artículo 28, el control constitucional se circunscribirá a esos contenidos. Esta delimitación impide reconstruir cargos, completar la fundamentación presidencial o extender el control hacia normas no objetadas, razones de inconveniencia, técnica legislativa o política pública ordinaria. Esto no quiere decir que no sea posible que esta Corte pueda pronunciarse a través de un control constitucional posterior mediante los mecanismos que correspondan.
49. De la revisión de los cargos se desprende que estos pueden agruparse en función de ejes constitucionales comunes, pues varios artículos comparten parámetros de análisis y cuestionan formas similares de intervención estatal. Esta metodología permite evitar reiteraciones innecesarias y otorgar coherencia al examen constitucional. En todo caso, la agrupación no supone un análisis conjunto sin diferenciación: en la resolución de cada problema jurídico se referirá el contenido normativo específico, el cargo presidencial correspondiente y la conclusión de procedencia o improcedencia respecto de cada artículo, inciso, frase o numeral objetado.
50. En primer lugar, corresponde analizar la naturaleza institucional de la SOT y las atribuciones funcionales que el proyecto de ley le asigna. Por lo tanto, el primer problema jurídico se formula en los siguientes términos:
- 50.1. ¿Los artículos 23, 26 y 28 del proyecto de ley transgreden los artículos 213 y 226 de la Constitución y, según corresponda, los artículos 238, 263 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, 266 y 301, al atribuir a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo funciones de asistencia técnica y coordinación, identificación de vicios ocultos, calificación de idoneidad técnica de consultores, supervisión de legalidad de actuaciones**

municipales y supervisión de actos o valores municipales que excederían su naturaleza constitucional de organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, o que podrían incidir materialmente en ámbitos de planificación, contratación, actuación normativa, gestión administrativa o potestades financieras de los gobiernos autónomos descentralizados?

51. En segundo lugar, corresponde examinar las normas que condicionarían los cambios de clasificación o subclasificación del suelo a autorizaciones, informes previos vinculantes o mecanismos de intervención externa. Por lo tanto, el segundo problema jurídico se formula en los siguientes términos:

51.1. ¿ Los artículos 9, 10 y 21 del proyecto de ley vulneran la autonomía política y administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, así como sus competencias exclusivas sobre planificación territorial, uso y ocupación del suelo, reconocidas en los artículos 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, y la naturaleza constitucional de la SOT prevista en el artículo 213 de la Constitución, al establecer autorizaciones, informes previos vinculantes o mecanismos de intervención externa que podrían desplazar o condicionar materialmente la decisión del GAD competente sobre el cambio de clasificación o subclasificación del suelo?

52. En tercer lugar, corresponde analizar las disposiciones relativas a títulos habilitantes, plazos o documentos equivalentes para el inicio o continuación de obras. Por lo tanto, el tercer problema jurídico se formula en los siguientes términos:

52.1. ¿ Los artículos 13 y 16 del proyecto de ley transgreden los artículos 82, 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, al establecer que la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda tenga equivalencia legal con la figura de declaración responsable como título habilitante pleno para el inicio de obras; prever reglas de plazo para la emisión de permisos, informes o actos administrativos posteriores; y facultar a la SOT a emitir un documento equivalente con plenos efectos jurídicos ante la falta de resolución expresa de los GAD?

53. Finalmente, corresponde analizar los cargos relacionados con la autonomía normativa y financiera de los GAD y con la COD como instrumento de gestión del suelo. Por lo tanto, el cuarto problema jurídico se formula en los siguientes términos:

53.1. ¿ Los artículos 13, 20 y 21 del proyecto de ley vulneran la autonomía normativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados

municipales y metropolitanos, así como el régimen constitucional de recursos propios, potestades financieras locales e instrumentos de gestión del suelo, reconocidos en los artículos 238, 240, 264 numeral 5, 270 y 301 de la Constitución, al establecer criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos, limitar la exigencia de condiciones, tributos o procedimientos municipales, fijar la fórmula de cálculo de la Concesión Onerosa de Derechos y prever exoneraciones o excepciones obligatorias a dicho mecanismo?

7. Resolución a los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿Los artículos 23, 26 y 28 del proyecto de ley transgreden los artículos 213 y 226 de la Constitución y, según corresponda, los artículos 238, 263 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, 266 y 301, al atribuir a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo funciones de asistencia técnica y coordinación, identificación de vicios ocultos, calificación de idoneidad técnica de consultores, supervisión de legalidad de actuaciones municipales y supervisión de actos o valores municipales que excederían su naturaleza constitucional de organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, o que podrían incidir materialmente en ámbitos de planificación, contratación, actuación normativa, gestión administrativa o potestades financieras de los gobiernos autónomos descentralizados?

- 54.** En esta sección, la Corte analizará si los contenidos objetados de los artículos 23, 26 y 28 del proyecto de ley se mantienen dentro del ámbito constitucional de actuación de las superintendencias o si, por su diseño normativo y efectos jurídicos, atribuyen a la SOT funciones ajenas a su naturaleza constitucional. Conforme a la delimitación realizada en las secciones 4, 5.1 y 6 de este dictamen, el examen se circunscribirá a los contenidos expresamente objetados: (i) el artículo 84.1 incorporado por el artículo 23; (ii) la frase “como de asistencia técnica y coordinación” contenida en el artículo 26; y, (iii) el numeral 15 de la primera parte del artículo 96 y los numerales 3 y 4 de la segunda parte de esa misma disposición, incorporados por el artículo 28.
- 55.** El análisis iniciará con el artículo 26 del proyecto de ley, pues esta disposición modifica la definición legal de la SOT y permite delimitar, en primer lugar, su finalidad institucional. Luego se examinará el artículo 23, relativo a la identificación de vicios ocultos, y finalmente el artículo 28, que incorpora atribuciones específicas vinculadas con la calificación de consultores, la supervisión de actuaciones municipales y la supervisión de actos o valores municipales. Esta metodología no implica un examen indiferenciado de las disposiciones objetadas, pues en cada apartado se identificará el

contenido normativo específico, el cargo constitucional correspondiente y la conclusión que corresponda.

56. El parámetro constitucional principal de este problema jurídico está compuesto por los artículos 213 y 226 de la Constitución. El artículo 213 define a las superintendencias como organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de actividades económicas, sociales y ambientales, así como de los servicios que prestan entidades públicas y privadas, con el propósito de que tales actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. A su vez, el artículo 226 exige que las instituciones del Estado ejerzan únicamente las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la ley, sin perjuicio de su deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines.
57. A partir de estas disposiciones, corresponde verificar no solo si la SOT sustituye formalmente a otra autoridad o ejerce una función jurisdiccional, sino si las atribuciones objetadas producen una expansión material de su ámbito funcional incompatible con la naturaleza constitucional de las superintendencias. Para ello, la Corte atenderá al alcance real de cada atribución, a sus efectos jurídicos y a su relación con las competencias de los GAD.
58. Además, dado que las disposiciones objetadas se proyectan sobre ámbitos relacionados con planificación territorial, contratación de consultorías, actuaciones municipales y posibles valores municipales, el análisis considerará, según corresponda, los artículos 238, 240, 263 numeral 1, 264 numerales 1, 2 y 5, 266 y 301 de la Constitución. El alcance específico de estos parámetros será desarrollado únicamente en los apartados en los que resulten pertinentes para resolver cada cargo.
59. La jurisprudencia constitucional ha precisado el alcance funcional de las superintendencias a partir del artículo 213 de la Constitución. En el dictamen 2-23-OP/23, este Organismo analizó atribuciones conferidas a una superintendencia relacionadas con la revisión de políticas de ingreso, participación, competencia, selección y cobros excesivos; la eliminación de prácticas que generen desequilibrios productivos, económicos o comerciales; la identificación de prácticas que limiten el normal desenvolvimiento de ciertos actores económicos; y la imposición de medidas correctivas y sanciones. En esa oportunidad, la Corte consideró que tales atribuciones correspondían a potestades de vigilancia, auditoría, intervención y control, pues no implicaban la determinación concreta de políticas públicas, sino el control de aquello que ya se encuentra regulado en la ley.¹¹

¹¹ CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párrs. 41-43.

60. En el mismo dictamen, la Corte distinguió esas potestades de control de aquellas que comportan rectoría o definición de política pública. Así, señaló que la creación, definición, supresión y modificación de políticas de precios y ayudas públicas no corresponde a las superintendencias, cuya naturaleza constitucional es la de organismos técnicos de control, vigilancia, auditoría e intervención dentro de su ámbito material.¹² En esa línea, al examinar atribuciones vinculantes que permitían solicitar la modificación o supresión de políticas de precios o ayudas públicas, la Corte concluyó que dichas competencias excedían la naturaleza constitucional de las superintendencias, en tanto podían trasladarles decisiones propias de otras autoridades.¹³
61. En relación con la constitucionalidad de la LOOTUGS, esta Corte ha señalado que varias disposiciones de esa ley no se contraponían a los principios de autonomía y descentralización ni a las competencias exclusivas de los GAD.¹⁴ En particular, reconoció que la SOT fue creada para vigilar y controlar los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, así como el 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. También observó que el artículo 96 de la LOOTUGS le atribuye funciones de vigilancia, control, evaluación del cumplimiento normativo, requerimiento de información, imposición de sanciones y adopción de medidas para remediar incumplimientos.¹⁵
62. De esta línea jurisprudencial se desprende que las superintendencias pueden ejercer funciones de verificación, supervisión, evaluación, requerimiento de información, recomendación, control, intervención y sanción administrativa dentro de su ámbito material y conforme al debido proceso. Sin embargo, estas atribuciones no pueden convertirse, por su diseño normativo o por sus efectos jurídicos, en mecanismos de rectoría, planificación, gestión, ejecución, juzgamiento jurisdiccional, determinación de responsabilidades contractuales, civiles o penales ajenas a su ámbito competencial, o sustitución decisoria respecto de competencias constitucionales o legales atribuidas a otros órganos del Estado.

7.1.1. Análisis de la objeción al artículo 26 del proyecto de ley

63. A partir del parámetro expuesto, corresponde analizar, en primer lugar, la objeción formulada respecto de la frase “como de asistencia técnica y coordinación”, contenida

¹² CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párrs. 72-75.

¹³ CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párrs. 75-78.

¹⁴ CCE, sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 100-103 y decisorio 1.

¹⁵ *Ibíd*, párrs. 102-103. Ver también LOOTUGS, artículos 95 y 96.

en el artículo 26 del proyecto de ley, que sustituye el segundo párrafo del artículo 95 de la LOOTUGS. Esta disposición define a la SOT como “una entidad técnica de vigilancia y control, como de asistencia técnica y coordinación”, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público, patrimonio propio, autonomía administrativa, económica y financiera, y funcionamiento desconcentrado e independiente.

64. La Presidencia sostiene que la incorporación de funciones de asistencia técnica y coordinación desnaturalizaría el rol constitucional de la SOT, pues, conforme al artículo 213 de la Constitución, las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control. A su juicio, atribuir a la SOT funciones de asistencia técnica y coordinación supone asignarle competencias propias de entidades rectoras o de gestión y, además, compromete la objetividad del control, en tanto una misma entidad podría asistir técnicamente a los sujetos controlados y luego ejercer potestades de vigilancia, control o sanción sobre ellos. Por su parte, la Asamblea Nacional no formuló una contestación autónoma respecto de esta frase, sin perjuicio de su argumento general relativo a la compatibilidad entre la autonomía de los GAD, la coordinación interinstitucional y los mecanismos técnicos de control estatal.
65. Esta Corte observa que el deber de coordinación previsto en el artículo 226 de la Constitución no es, en abstracto, incompatible con la naturaleza de las superintendencias. Tampoco lo es que un organismo técnico de control emita criterios generales, recomendaciones, requerimientos de información o directrices no vinculantes orientadas al cumplimiento del ordenamiento jurídico dentro de su ámbito material. No obstante, en este caso, la frase objetada no se limita a reconocer un deber general de coordinación interinstitucional ni a prever herramientas instrumentales para el ejercicio de la vigilancia y control. Por el contrario, incorpora la “asistencia técnica y coordinación” como parte de la definición legal de la SOT, junto con sus funciones de vigilancia y control y con su capacidad sancionatoria.
66. Esta formulación amplía el ámbito funcional de la SOT más allá del marco previsto en el artículo 213 de la Constitución. La asistencia técnica supone una relación de apoyo, acompañamiento o asesoría respecto de la entidad o sujeto destinatario de esa asistencia. Cuando dicha función se atribuye, de forma general e indeterminada, a un organismo que también ejerce vigilancia, control e imposición de sanciones, se genera una confusión entre la posición institucional del órgano controlador y la de una entidad asesora, coordinadora o copartícipe de las actuaciones que posteriormente podrían ser objeto de control. Esta confusión no constituye un simple problema de técnica legislativa, pues incide en la configuración constitucional de la SOT y en la objetividad

que debe preservar el ejercicio de sus potestades de vigilancia, auditoría, intervención y control.

67. Además, la frase objetada no delimita el alcance, destinatarios, efectos ni condiciones de la asistencia técnica y coordinación. En particular, no distingue entre asistencia general y no vinculante, por un lado, y acompañamiento técnico en actuaciones concretas de planificación, contratación, habilitación de suelo, gestión administrativa o actuación normativa, por otro. Tampoco prevé reglas que separen funcionalmente la asistencia técnica de las posteriores actuaciones de control o sanción. En ese sentido, la disposición permite que la SOT intervenga en una fase previa o concomitante a la actuación de los sujetos controlados y, posteriormente, ejerza control sobre esas mismas actuaciones, lo que excede el diseño constitucional de las superintendencias como organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control.
68. Esta conclusión no desconoce que la SOT puede coordinar acciones con otras instituciones del Estado para el cumplimiento de sus fines, conforme al artículo 226 de la Constitución. Tampoco impide que, dentro de sus competencias de control, pueda emitir recomendaciones, requerimientos, informes, medidas correctivas o criterios técnicos generales orientados a que las actividades sujetas a su vigilancia se adecuen al ordenamiento jurídico. Lo que resulta incompatible con el artículo 213 de la Constitución es convertir la asistencia técnica y la coordinación en elementos definitorios de la SOT, sin delimitación normativa suficiente y en el mismo plano institucional que sus funciones de vigilancia, control y sanción.
69. En consecuencia, la objeción presidencial respecto del artículo 26 del proyecto de ley es procedente en relación con la frase “como de asistencia técnica y coordinación”. Dicha frase atribuye a la SOT una función general de asistencia y coordinación que excede la naturaleza constitucional de las superintendencias prevista en el artículo 213 de la Constitución y resulta incompatible con el principio de competencia previsto en el artículo 226. Esta declaratoria no impide que la SOT ejerza las atribuciones de vigilancia, auditoría, intervención, control, recomendación, requerimiento de información, adopción de medidas correctivas y sanción que correspondan dentro de su ámbito material, ni excluye el deber general de coordinación interinstitucional previsto en la Constitución.

7.1.2. Análisis de la objeción al artículo 23 del proyecto de ley

70. En segundo lugar, corresponde analizar la objeción formulada respecto del artículo 23 del proyecto de ley, que incorpora el artículo 84.1 a la LOOTUGS. Esta disposición establece que los contratos de consultoría para la elaboración, formulación o actualización de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico,

uso y gestión del suelo generarán responsabilidad ulterior del consultor por vicios ocultos durante cinco años. En lo pertinente, la norma prevé que “[l]a identificación de vicios ocultos en los instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, podrá ser determinada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo a través de mecanismos de vigilancia y control, por la Contraloría General del Estado, o por cualquier entidad de control”.

71. La Presidencia sostiene que esta atribución excedería el ámbito funcional de la SOT, pues permitiría que dicho organismo determine responsabilidades en materia contractual, función que correspondería a otras autoridades del sistema de control y contratación pública, como la Contraloría General del Estado y el ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública. A su juicio, la norma desborda las funciones de vigilancia, auditoría, intervención y control previstas en el artículo 213 de la Constitución y contraviene el principio de competencia previsto en el artículo 226. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la identificación de vicios ocultos debe entenderse como una actuación técnico-administrativa, orientada a detectar defectos, inconsistencias u omisiones no evidentes en instrumentos sometidos al ámbito material de control de la SOT, sin que aquello implique declarar responsabilidad civil, penal o administrativa ni sustituir a jueces u otras autoridades competentes.
72. Para resolver este cargo, la Corte considera necesario distinguir entre la potestad de vigilancia técnica sobre instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo y la determinación de vicios ocultos en contratos de consultoría. La SOT, conforme al artículo 213 de la Constitución y a la jurisprudencia citada en los párrafos 60 a 63 supra, puede verificar, supervisar, requerir información, evaluar cumplimiento normativo, adoptar medidas correctivas e imponer sanciones administrativas dentro de su ámbito material y conforme al debido proceso. Sin embargo, esas atribuciones no pueden convertirse en funciones de control contractual, juzgamiento jurisdiccional o determinación de responsabilidades contractuales, civiles o penales que correspondan a otros órganos del Estado.
73. En el caso del artículo 84.1 incorporado por el artículo 23 del proyecto de ley, el objeto de la disposición no se limita a la revisión técnica general de instrumentos de planificación territorial. La norma regula expresamente la “responsabilidad ulterior” de consultores contratados para elaborar, formular o actualizar instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, y vincula esa responsabilidad con la existencia de “vicios ocultos”. En ese contexto, la atribución de la SOT no aparece formulada como una simple verificación técnica de incumplimientos normativos, sino como la facultad de “determinar” la identificación de vicios ocultos dentro de una relación contractual de consultoría.

74. Esta diferencia es constitucionalmente relevante. La determinación de vicios ocultos no constituye una mera constatación técnica neutra, pues puede operar como presupuesto para exigir responsabilidad ulterior al consultor. Por tanto, aunque la norma no declare expresamente que la SOT impondrá responsabilidad civil, administrativa o penal, sí le permite emitir una determinación con potencial incidencia en la activación de responsabilidades derivadas de contratos de consultoría. En consecuencia, la atribución objetada excede el ámbito ordinario de vigilancia y control técnico previsto en el artículo 213 de la Constitución y proyecta a la SOT hacia una función de control contractual o de determinación preliminar de responsabilidad que no se desprende de su naturaleza constitucional.
75. Además, el propio texto objetado evidencia un riesgo de duplicidad e indeterminación competencial. La disposición permite que la identificación de vicios ocultos sea determinada por la SOT, por la Contraloría General del Estado o por “cualquier entidad de control”. Esta fórmula no delimita el alcance de la intervención de cada autoridad, no establece reglas de coordinación entre ellas, no determina los efectos jurídicos de sus pronunciamientos ni prevé cómo se evitarían decisiones contradictorias sobre una misma consultoría o instrumento técnico. En particular, al incluir a la Contraloría General del Estado junto con la SOT y con cualquier entidad de control, la norma reconoce que la materia puede involucrar control sobre contratos, uso de recursos públicos y responsabilidades ulteriores, ámbitos que requieren una delimitación competencial precisa.
76. El problema constitucional no radica en que la SOT pueda advertir defectos técnicos, inconsistencias u omisiones en instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro de sus funciones de vigilancia y control. Esa atribución se mantiene dentro del artículo 213 de la Constitución. Lo incompatible con la Constitución es que la norma le permita “determinar” la identificación de vicios ocultos asociados a responsabilidad ulterior de consultores, sin delimitar el alcance técnico de esa determinación, sus efectos jurídicos, su relación con las competencias de la Contraloría General del Estado u otras autoridades, ni las garantías aplicables frente a una eventual activación de responsabilidad contractual, administrativa, civil o penal.
77. En consecuencia, la objeción presidencial respecto del artículo 23 del proyecto de ley es procedente. En particular, procede respecto de la frase del artículo 84.1 incorporado a la LOOTUGS que dispone: “podrá ser determinada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo a través de mecanismos de vigilancia y control”. Esta frase atribuye a la SOT una facultad de determinación de vicios ocultos vinculada con responsabilidad ulterior de consultores, que excede su naturaleza constitucional de organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, y genera indeterminación competencial frente a órganos de control con

atribuciones propias en materia contractual y de responsabilidad. Por tanto, dicho contenido es incompatible con los artículos 213 y 226 de la Constitución.

78. Esta declaratoria no impide que la SOT, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, vigile y controle el cumplimiento de la normativa de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo; identifique incumplimientos técnicos o normativos en instrumentos sometidos a su control; requiera información; formule recomendaciones; adopte medidas correctivas; o imponga sanciones dentro de su ámbito material. Tampoco impide que, cuando advierta hechos que puedan comprometer responsabilidades contractuales, administrativas, civiles o penales, los ponga en conocimiento de las autoridades competentes conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

7.1.3. Análisis de las objeciones realizadas a las disposiciones del artículo 28 del proyecto de ley

79. En tercer lugar, corresponde examinar las atribuciones objetadas del artículo 28 del proyecto de ley. La primera consta en el **numeral 15 del artículo 96 reformado** y faculta a la SOT a “[c]alificar la idoneidad y competencia técnica” de las personas naturales y jurídicas que realicen trabajos de apoyo a la planificación, elaboración, formulación y actualización de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo a cargo de los GAD. Además, dispone que los GAD que contraten servicios de consultoría para este fin harán constar este requisito como obligatorio en los documentos de la fase preparatoria del procedimiento de contratación.
80. Los otros contenidos objetados constan en los numerales 3 y 4 de la segunda parte del artículo 96 reformado, relativos a las atribuciones de la SOT respecto de los Proyectos Nacionales Estratégicos de Construcción de Vivienda. El numeral 3 faculta a la SOT a “[s]upervisar el cumplimiento del principio de legalidad en la intervención de Concejos Metropolitanos y Municipales en procesos de habilitación de suelo y aprobación de proyectos, disuadiendo excesos respecto a lo dispuesto por ley”. Por su parte, el numeral 4 le permite “[s]upervisar de oficio actos o valores municipales que contravengan legislación nacional, previa verificación técnica”.
81. Para resolver estos cargos, además del parámetro general desarrollado en los párrafos 56 a 62, corresponde considerar las normas constitucionales que regulan la autonomía, planificación territorial, actuación normativa y potestades financieras de los GAD. El artículo 238 de la Constitución reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados autonomía política, administrativa y financiera. El artículo 240 les atribuye facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. El artículo

263.1 reconoce a los gobiernos provinciales la competencia para planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial. Los numerales 1 y 2 del artículo 264 reconocen a los gobiernos municipales la competencia para planificar el desarrollo cantonal, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. A su vez, el artículo 266 extiende a los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos las competencias cantonales y las aplicables de los gobiernos provinciales y regionales.

82. Asimismo, respecto de la objeción dirigida contra el numeral 4, debe considerarse que el artículo 264 numeral 5 de la Constitución reconoce a los gobiernos municipales la competencia para crear, modificar o suprimir, mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. En concordancia, el artículo 301 distingue entre la reserva de ley aplicable a los impuestos y la creación, modificación, exoneración o extinción de tasas y contribuciones mediante acto normativo de órgano competente. Estos parámetros son relevantes porque la Presidencia cuestiona que la supervisión de “actos o valores municipales” pueda proyectarse sobre decisiones normativas o financieras propias de los GAD municipales y metropolitanos.
83. La Presidencia sostiene que el **numeral 15 del artículo 96 reformado** incide en la gestión contractual y administrativa de los GAD, pues convierte la calificación de la SOT en un requisito obligatorio dentro de la fase preparatoria de los procedimientos de contratación pública. A su juicio, aquello excede las funciones de vigilancia, auditoría, intervención y control previstas en el artículo 213 de la Constitución y afecta la autonomía administrativa de los GAD, así como sus competencias de planificación territorial. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la atribución se enmarca en funciones de supervisión, control de legalidad y vigilancia técnica, sin sustituir la decisión contractual ni la capacidad decisoria de los GAD.
84. Esta Corte reconoce que la SOT puede ejercer control técnico sobre instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, dentro del marco previsto en el artículo 213 de la Constitución. Sin embargo, la atribución objetada no se agota en un control posterior del cumplimiento normativo ni en una verificación técnica sobre instrumentos ya elaborados. El numeral 15 del artículo 96 reformado ubica a la SOT en una fase previa del procedimiento de contratación, al exigir que los GAD incorporen como requisito obligatorio, en los documentos de la fase preparatoria, la calificación de idoneidad y competencia técnica emitida por dicha superintendencia.
85. Esta configuración produce una incidencia material en la gestión contractual de los GAD. Aunque la SOT no adjudique el contrato ni seleccione directamente al consultor,

su calificación opera como un presupuesto obligatorio para que determinadas personas naturales o jurídicas puedan participar en consultorías destinadas a la planificación, elaboración, formulación o actualización de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo. En consecuencia, la SOT no actúa únicamente como órgano de control técnico posterior, sino como autoridad calificadora previa de los sujetos que pueden prestar servicios de apoyo a los GAD en materias vinculadas con sus competencias de planificación territorial.

86. La autonomía territorial debe armonizarse con el principio de unidad del Estado, por lo que las competencias territoriales, en algunos casos, deben ejercerse bajo los principios de coordinación y concurrencia. Pese a lo anterior, se observa que en este caso, la atribución de la SOT excede las competencias previstas en el artículo 213 de la Constitución. Las superintendencias pueden vigilar, auditar, intervenir y controlar actividades o servicios sometidos a su ámbito material, pero no asumir, sin delimitación suficiente, una función habilitante previa dentro de procedimientos de contratación pública de los GAD. Además, al incidir en la contratación de consultorías necesarias para formular o actualizar instrumentos de ordenamiento territorial, la norma se proyecta sobre el ejercicio de competencias de planificación reconocidas, según corresponda, en los artículos 263 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, así como sobre la autonomía administrativa prevista en el artículo 238.
87. En consecuencia, la objeción presidencial respecto del numeral 15 de la primera parte del artículo 96 reformado por el artículo 28 del proyecto de ley es procedente. Dicho numeral atribuye a la SOT una función de calificación previa y obligatoria de idoneidad y competencia técnica de consultores, con efectos en la fase preparatoria de procedimientos de contratación de los GAD, lo que excede su naturaleza constitucional de organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, y resulta incompatible con los artículos 213, 226 y 238 de la Constitución, así como, según corresponda, con los artículos 263 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, y 266.
88. Ahora corresponde analizar los **numerales 3 y 4 de la segunda parte del artículo 96** reformado. La Presidencia sostiene que estas atribuciones permiten a la SOT intervenir en órganos colegiados de elección popular y supervisar actuaciones normativas, administrativas o financieras de los GAD municipales y metropolitanos. En particular, afirma que la supervisión de actos o valores municipales puede comprender decisiones tributarias, como tasas y contribuciones especiales, por lo que la disposición contravendría los artículos 213, 264 y 301 de la Constitución. La Asamblea Nacional, por su parte, considera que estas atribuciones no sustituyen decisiones municipales, sino que constituyen funciones de supervisión, control de legalidad y vigilancia técnica compatibles con el artículo 213 de la Constitución.

89. Esta Conforme al parámetro desarrollado en los párrafos 56 a 62, el examen no se agota en verificar si los numerales 3 y 4 emplean formalmente verbos asociados al control, como “supervisar” o “verificar”. Corresponde analizar si, por su formulación y efectos posibles, dichas atribuciones se mantienen dentro del ámbito técnico de la SOT o si le permiten incidir materialmente en actuaciones normativas, administrativas o financieras de los GAD municipales y metropolitanos.
90. En cuanto al numeral 3, la expresión “supervisar el cumplimiento del principio de legalidad en la intervención de Concejos Metropolitanos y Municipales” no delimita con precisión el objeto ni el alcance de la supervisión. Los concejos municipales y metropolitanos son órganos colegiados de gobierno local que ejercen atribuciones normativas, administrativas y de fiscalización dentro del ámbito de sus competencias. Por ello, una potestad general de supervisión sobre su “intervención” en procesos de habilitación de suelo y aprobación de proyectos permite que la SOT se sitúe como órgano externo de control directo sobre la actuación de órganos representativos locales.
91. Además, la frase “disuadiendo excesos respecto a lo dispuesto por ley” acentúa la indeterminación de la atribución. El proyecto no precisa qué actuaciones podrían considerarse “excesos”, qué tipo de medidas podría adoptar la SOT para “disuadirlos”, ni cuáles serían los efectos jurídicos de dicha intervención. Así formulada, la disposición no establece un mecanismo técnico de control posterior claramente delimitado, sino una habilitación amplia para incidir en la actuación de los concejos municipales y metropolitanos durante procesos vinculados con habilitación de suelo y aprobación de proyectos.
92. En cuanto al numeral 4, la facultad de supervisar de oficio “actos o valores municipales que contravengan legislación nacional” también presenta una amplitud incompatible con la delimitación constitucional de competencias. La expresión “actos o valores municipales” puede abarcar actos administrativos, decisiones normativas, valores exigidos por servicios, tasas, contribuciones especiales u otras cargas económicas vinculadas con la gestión local. Aunque la norma exige una “verificación técnica”, su objeto no se limita a aspectos técnicos de ordenamiento territorial, uso o gestión del suelo, sino que se extiende a la eventual contradicción de actos o valores municipales con la legislación nacional, lo que excede las competencias que el legislador tiene para configurar las competencias municipales.
93. Esta atribución incide, además, en el régimen constitucional de potestades financieras locales. El artículo 264.5 de la Constitución reconoce a los gobiernos municipales la competencia para crear, modificar o suprimir, mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; el artículo 266 extiende las competencias

cantones a los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos; y el artículo 301 establece que las tasas y contribuciones se crean, modifican, exoneran o extinguen por acto normativo de órgano competente, de acuerdo con la ley. En ese marco, una habilitación general para que la SOT supervise de oficio “valores municipales”, sin delimitar si se trata de valores administrativos, tasas, contribuciones u otros recursos locales, permite que un organismo técnico de control incida en ámbitos normativos y financieros constitucionalmente atribuidos a los órganos locales competentes.

94. Esta conclusión no implica que los actos, tasas, contribuciones o valores municipales queden exentos de control constitucional, judicial, administrativo o de legalidad. El punto determinante es que dicho control debe ejercerse por las vías, autoridades y procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico, sin convertir a la SOT en una instancia general de supervisión de legalidad sobre concejos municipales y metropolitanos ni sobre actos o valores municipales indeterminados.
95. En consecuencia, la objeción presidencial respecto de los numerales 3 y 4 de la segunda parte del artículo 96 reformado por el artículo 28 del proyecto de ley es procedente. El numeral 3 atribuye a la SOT una facultad general de supervisión del principio de legalidad sobre la intervención de concejos municipales y metropolitanos, con una fórmula de “disuasión de excesos” que no delimita sus efectos jurídicos ni sus procedimientos, lo que excede el artículo 213 de la Constitución y afecta la autonomía y competencias de los GAD municipales y metropolitanos reconocidas en los artículos 238, 240, 264 numerales 1 y 2, y 266. A su vez, el numeral 4 permite supervisar de oficio actos o valores municipales que podrían comprender decisiones normativas, administrativas o financieras locales, sin delimitación suficiente, por lo que resulta incompatible con los artículos 213, 226, 238, 240, 264 numeral 5, 266 y 301 de la Constitución. Esta declaratoria no impide que la SOT ejerza sus atribuciones de vigilancia, auditoría, intervención, control y sanción dentro de su ámbito material, siempre que estas se encuentren legalmente delimitadas y no sustituyan las competencias constitucionales de los GAD ni los mecanismos ordinarios de control previstos en el ordenamiento jurídico.
96. Por las consideraciones expuestas en este primer problema jurídico, la objeción presidencial relativa a los artículos 23, 26 y 28 del proyecto de ley es procedente respecto de los contenidos expresamente analizados. En particular, procede respecto de: **(i)** la frase “como de asistencia técnica y coordinación” contenida en el artículo 26; **(ii)** la frase del artículo 84.1 incorporado por el artículo 23 que permite que la identificación de vicios ocultos “podrá ser determinada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo a través de mecanismos de vigilancia y control”; **(iii)** el numeral 15 de la primera parte del artículo 96 reformado por el artículo 28; y, **(iv)** los numerales 3 y 4 de la segunda parte del artículo 96

reformado por el artículo 28.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿Los artículos 9, 10 y 21 del proyecto de ley vulneran la autonomía política y administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, así como sus competencias exclusivas sobre planificación territorial, uso y ocupación del suelo, reconocidas en los artículos 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, y la naturaleza constitucional de la SOT prevista en el artículo 213 de la Constitución, al establecer autorizaciones, informes previos vinculantes o mecanismos de intervención externa que podrían desplazar o condicionar materialmente la decisión del GAD competente sobre el cambio de clasificación o subclasificación del suelo?

97. En esta sección, la Corte analizará si los contenidos objetados de los artículos 9, 10 y 21 del proyecto de ley supeditan decisiones de clasificación o subclasificación del suelo a autorizaciones, informes técnicos previos vinculantes o mecanismos de intervención externa del ente rector nacional o de la SOT. Conforme a la delimitación realizada en las secciones 4, 50.1 y 6 de este dictamen, el examen no se dirige contra toda regla de articulación, motivación técnica, procedimiento participativo o coordinación interinstitucional, sino contra aquellos contenidos que, según la Presidencia, podrían desplazar o condicionar materialmente la decisión del GAD municipal o metropolitano competente.
98. El análisis se desarrollará de manera diferenciada en tres momentos. Primero, se examinará el artículo 9 del proyecto de ley, en relación con el acto administrativo de la SOT que ordenaría el cambio de clasificación o subclasificación del suelo y con el informe técnico previo y vinculante de la SOT que autorizaría expresamente el cambio. Segundo, se analizará el artículo 10, respecto de la autorización del ente rector nacional competente para la transformación de suelo rural de expansión urbana a suelo urbano mediante plan parcial. Finalmente, se estudiará el artículo 21, en cuanto incorpora los artículos 72.1 y 72.2 a la LOOTUGS, únicamente en lo que corresponde a este problema jurídico.
99. En este contexto, artículo 238 reconoce autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos autónomos descentralizados. Al respecto, esta Corte ha señalado que los GAD constituyen regímenes autónomos política, administrativa y financieramente, en los que cada nivel de gobierno ejerce competencias específicas establecidas en la Constitución y desarrolladas principalmente en el COOTAD. En esa línea, la autonomía política comprende la capacidad de regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, sin intervención de otro nivel; la autonomía administrativa se relaciona con la organización y gestión de sus talentos humanos y recursos materiales

para ejercer sus competencias; y la autonomía financiera se refiere a la recepción directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones de los recursos que les corresponden.¹⁶ Por su parte, el artículo 264 numerales 1 y 2 atribuye a los gobiernos municipales la competencia exclusiva para planificar el desarrollo cantonal, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. A su vez, el artículo 266 prevé que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales.

- 100.** Las competencias de los GAD en materia de planificación territorial, uso y ocupación del suelo no se ejercen de manera aislada del resto del ordenamiento constitucional. La Constitución dispone que la planificación deberá garantizar el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.¹⁷ Además, establece que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá la gestión concurrente en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.¹⁸ En esa línea, al analizar varias disposiciones de la LOOTUGS relativas a principios, reglas generales, mecanismos, herramientas e instrumentos técnicos para el ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, este Organismo concluyó que tales previsiones no constituían, por sí mismas, una intromisión en la autonomía de los GAD ni una vulneración de sus competencias exclusivas, en tanto operaban como lineamientos para su desarrollo dentro del marco constitucional y legal correspondiente.¹⁹
- 101.** Asimismo, en dicha sentencia, la Corte examinó las atribuciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y de la SOT, y descartó una lectura según la cual toda intervención nacional o técnica en esta materia supone, por sí misma, una invasión de competencias locales. Por el contrario, este Organismo reconoció que las competencias nacionales y locales pueden ser complementarias en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, en tanto cada autoridad actúe dentro de su ámbito constitucional y legal.²⁰
- 102.** Ahora bien, la coordinación interinstitucional y la complementariedad competencial tienen límites. Esta Corte ha señalado que la intervención técnica de una superintendencia resulta compatible con la Constitución cuando se mantiene en funciones de vigilancia, auditoría, intervención y control; pero excede dicho ámbito

¹⁶ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 93.

¹⁷ Constitución, artículo 241.

¹⁸ Constitución, artículo 260.

¹⁹ CCE, sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 88-94.

²⁰ CCE, sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 97-103.

cuando, mediante informes vinculantes u otros mecanismos equivalentes, define, suprime o modifica decisiones cuya adopción corresponde a otros órganos competentes.²¹ Este criterio resulta relevante para el presente problema, pues el reproche constitucional se dirige contra contenidos que podrían convertir la intervención del ente rector nacional o de la SOT en una autorización previa, expresa o vinculante sobre cambios de clasificación o subclasificación del suelo.

- 103.** En consecuencia, eje central de análisis no deriva de la existencia de coordinación intergubernamental, lineamientos nacionales, parámetros técnicos, exigencias de motivación, procedimientos participativos o controles posteriores. El punto determinante es si el diseño normativo transforma esos mecanismos en una autorización previa, informe vinculante o presupuesto habilitante externo para que el GAD municipal o metropolitano pueda ejercer su competencia sobre clasificación o subclasificación del suelo.
- 104.** Bajo ese parámetro, la Corte determinará si los contenidos objetados de los artículos 9, 10 y 21 del proyecto de ley se limitan a establecer mecanismos admisibles de articulación, control técnico o coherencia entre niveles de gobierno; o si, por el contrario, condicionan la decisión del GAD competente a la aprobación previa de una autoridad externa, en términos incompatibles con los artículos 238, 264 numerales 1 y 2, 266 y, cuando corresponda, 213 de la Constitución.

7.2.1. Análisis de la objeción realizada al artículo 9 del proyecto de ley

- 105.** En primer lugar, corresponde analizar el artículo 9 del proyecto de ley, que sustituye el artículo 30 de la LOOTUGS y regula la vigencia y modificación del plan de uso y gestión de suelo. La Presidencia sostiene que esta disposición afecta la autonomía de los GAD municipales y metropolitanos, pues permitiría modificar el componente estructurante del plan de uso y gestión del suelo mediante la intervención de la SOT. En particular, cuestiona que la SOT pueda emitir actos administrativos que ordenen el cambio de clasificación o subclasificación del suelo, así como informes técnicos previos y vinculantes que autoricen expresamente dicho cambio. A su juicio, aquello transforma a la SOT en un órgano de gestión y planificación territorial, en contravención de los artículos 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la disposición no transfiere a la SOT la facultad de aprobar, reformar o ejecutar instrumentos de planificación territorial, sino que incorpora mecanismos de motivación técnica y supervisión compatibles con la coordinación interinstitucional.
- 106.** Para resolver este cargo, la Corte se remitirá al parámetro desarrollado en los párrafos

²¹ CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párrs. 70-78.

99 a 104 y lo aplicará a los contenidos específicos del artículo 9 objetados por la Presidencia, a fin de determinar si estos configuran mecanismos admisibles de articulación y control técnico o si, por el contrario, condicionan o desplazan materialmente la decisión del GAD municipal o metropolitano competente sobre la clasificación o subclasificación del suelo.

107. Esta Corte no advierte que la sola previsión de causales para modificar el componente estructurante del plan de uso y gestión del suelo, requisitos de motivación técnica y jurídica, exigencias de coherencia con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, o procedimientos participativos y técnicos vulnere la autonomía de los GAD municipales y metropolitanos. Tales contenidos pueden operar como reglas generales de ordenación legislativa en una materia que, conforme a la Constitución, exige articulación entre niveles de gobierno. En particular, la planificación debe garantizar el ordenamiento territorial y es obligatoria para todos los GAD; la planificación cantonal debe formularse de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial; y las instituciones del Estado tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines.²²
108. Por ello, el problema constitucional del artículo 9 no radica en que el legislador establezca causales, requisitos técnicos, exigencias de coherencia o procedimientos participativos para modificar el componente estructurante del plan de uso y gestión del suelo, sino que debe concentrarse en los contenidos que, según la objeción presidencial, desplazan o condicionan materialmente la decisión del GAD competente: (i) el literal e) del artículo 30 reformado, que permite modificar el componente estructurante cuando exista un acto administrativo de la SOT que ordene el cambio de clasificación o subclasificación del suelo; y, (ii) la frase final que exige informe técnico previo y vinculante de la SOT que autorice expresamente el cambio.
109. Respecto del **literal e) del artículo 30 de la LOOTUGS, sustituido por el artículo 9 del proyecto de ley**, esta Corte observa que la disposición no se limita a prever una actuación de vigilancia, control o verificación técnica posterior. Por el contrario, incorpora como causal de modificación del componente estructurante del plan de uso y gestión del suelo la existencia de un acto administrativo de la SOT que “ordene” el cambio de clasificación o subclasificación del suelo. Esta formulación atribuye a la SOT un efecto jurídico directo sobre una decisión que forma parte de la planificación territorial y del control del uso y ocupación del suelo. En consecuencia, la SOT deja de actuar únicamente como organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, y pasa a emitir una orden que habilita o impone la modificación de un instrumento de planificación territorial.

²² Constitución, artículos 226, 241 y 264 numeral 1.

- 110.** Dicha atribución es incompatible con la distribución constitucional de competencias. Conforme a los artículos 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, corresponde a los GAD municipales y metropolitanos planificar el desarrollo territorial, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo dentro de su jurisdicción. Si un acto administrativo de la SOT puede ordenar el cambio de clasificación o subclasificación del suelo, la decisión local queda materialmente condicionada por un órgano externo cuya naturaleza constitucional, conforme al artículo 213, es de vigilancia, auditoría, intervención y control, no de planificación, gestión u ordenación territorial. Por tanto, el literal e) afecta la autonomía política y administrativa reconocida en el artículo 238 y excede la naturaleza constitucional de la SOT.
- 111.** En cuanto a la frase contenida en el **último inciso del artículo 30 de la LOOTUGS, sustituido por el artículo 9 del proyecto de ley**, que exige “informe técnico previo y vinculante de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que autorice expresamente el cambio”, la incompatibilidad es aún más evidente. La disposición no configura un informe técnico ordinario, una recomendación, un requerimiento de información o una verificación posterior. Su carácter previo y vinculante, sumado a que debe “autorizar expresamente” el cambio, convierte la intervención de la SOT en un presupuesto habilitante para modificar la clasificación o subclasificación del suelo en los supuestos previstos por la norma.
- 112.** En esa medida, la frase objetada condiciona el ejercicio de competencias municipales y metropolitanas a la aprobación previa de una superintendencia. Aunque la SOT puede ejercer control técnico dentro de su ámbito material, el artículo 213 de la Constitución no le atribuye competencia para autorizar decisiones de planificación territorial ni para definir si procede o no un cambio de clasificación o subclasificación del suelo. La autorización previa y vinculante prevista en el artículo 9 desplaza el centro decisorio desde el GAD competente hacia la SOT, lo que resulta incompatible con los artículos 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución.
- 113.** Esta conclusión no impide que la SOT controle el cumplimiento de la normativa de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, ni que emita informes, recomendaciones, requerimientos o medidas dentro de sus competencias constitucionales y legales. Tampoco excluye que el legislador establezca causales, parámetros técnicos, exigencias de motivación, procedimientos participativos o mecanismos de articulación con la planificación nacional. Lo incompatible con la Constitución es que la SOT pueda ordenar el cambio de clasificación o subclasificación del suelo, o que su informe previo y vinculante opere como autorización expresa para que el GAD modifique dicha clasificación o subclasificación.

- 114.** En consecuencia, la objeción presidencial respecto del artículo 9 del proyecto de ley es parcialmente procedente. Procede respecto del literal e) del artículo 30 reformado, que permite modificar el componente estructurante del plan de uso y gestión del suelo “[c]uando exista un acto administrativo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que ordene el cambio de clasificación o subclasificación del suelo”; y respecto de la frase del último inciso que dispone que “se requerirá informe técnico previo y vinculante de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que autorice expresamente el cambio”. Estos contenidos son incompatibles con los artículos 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución. En lo demás, la objeción presidencial contra el artículo 9 es improcedente, pues las restantes reglas del artículo 30 reformado establecen causales, requisitos de motivación, exigencias de coherencia y procedimientos de articulación que no desplazan ni condicionan, por sí mismos, la decisión del GAD municipal o metropolitano competente

7.2.2. Análisis de la objeción realizada al artículo 10 del proyecto de ley

- 115.** En segundo lugar, corresponde analizar el inciso objetado del artículo 32 de la LOOTUGS, sustituido por el artículo 10 del proyecto de ley, según el cual “[p]ara la transformación de suelo rural de expansión urbana a suelo urbano mediante la aplicación de un plan parcial, se requerirá la autorización del ente rector nacional competente”. La Presidencia sostiene que esta autorización supedita una decisión propia de los GAD municipales y metropolitanos a una autoridad externa, en afectación de sus competencias exclusivas sobre planificación territorial y control del uso y ocupación del suelo. Por su parte, la Asamblea Nacional afirma que la intervención del ente rector nacional no sustituye la competencia local, sino que opera como un mecanismo de coordinación frente a transformaciones relevantes del suelo que pueden producir impactos ambientales, urbanos, económicos y sociales.
- 116.** Para resolver este cargo, la Corte se remitirá al parámetro desarrollado en los párrafos 99 a 104. En lo pertinente, dicho parámetro permite distinguir entre mecanismos admisibles de articulación multinivel, lineamientos nacionales o parámetros técnicos, por un lado, y autorizaciones externas que condicionan materialmente el ejercicio de competencias municipales y metropolitanas, por otro.
- 117.** La transformación de suelo rural de expansión urbana a suelo urbano incide directamente en la clasificación del suelo y, por tanto, en la planificación territorial, el modelo de desarrollo cantonal o metropolitano y el control del uso y ocupación del suelo. En ese sentido, no se trata de una actuación urbanística meramente operativa, sino de una decisión que se vincula con las competencias reconocidas a los gobiernos municipales en los artículos 264 numerales 1 y 2 de la Constitución, aplicables a los

gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos conforme al artículo 266.

- 118.** Esta Corte reconoce que el legislador puede establecer parámetros técnicos, reglas generales, exigencias de coherencia con la planificación nacional y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno. No obstante, el inciso objetado del artículo 32 de la LOOTUGS, sustituido por el artículo 10 del proyecto de ley, no se limita a prever un mecanismo de articulación o una verificación técnica. Al exigir la “autorización del ente rector nacional competente”, convierte la intervención de una autoridad del Gobierno central en un presupuesto habilitante para que el GAD municipal o metropolitano pueda transformar suelo rural de expansión urbana a suelo urbano mediante plan parcial.
- 119.** Esta Magistratura reconoce que la autonomía tiene límites y máximos y no toda restricción es inconstitucional. Lo prohibido es vaciar el núcleo de dicha autonomía. En el caso concreto, aunque la norma no elimina formalmente la competencia de los GAD para planificar su territorio, sí condiciona materialmente su ejercicio a la aprobación previa de una autoridad externa. Esta exigencia afecta la autonomía política y administrativa reconocida en el artículo 238 de la Constitución, pues impide que los órganos locales competentes adopten la decisión final sobre una materia vinculada con su planificación territorial y con el control del uso y ocupación del suelo dentro de su jurisdicción. En consecuencia, la autorización prevista en el inciso objetado no opera como coordinación interinstitucional, sino como una habilitación externa que desplaza el centro decisorio hacia el ente rector nacional.
- 120.** Por tanto, la objeción presidencial respecto del artículo 10 del proyecto de ley es procedente en relación con el inciso del artículo 32 de la LOOTUGS, sustituido por el artículo 10 del proyecto de ley, que dispone: “[p]ara la transformación de suelo rural de expansión urbana a suelo urbano mediante la aplicación de un plan parcial, se requerirá la autorización del ente rector nacional competente”. Dicho contenido resulta incompatible con los artículos 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, al condicionar el ejercicio de competencias municipales y metropolitanas sobre planificación territorial, uso y ocupación del suelo a la autorización previa de una autoridad del Gobierno central

7.2.3. Análisis de la objeción realizada al artículo 21 del proyecto de ley

- 121.** En tercer lugar, corresponde analizar el artículo 21 del proyecto de ley, que incorpora los artículos 72.1 y 72.2 a la LOOTUGS. En lo que concierne a este problema jurídico, la Presidencia sostiene que dichas disposiciones condicionarían la decisión de los GAD municipales y metropolitanos sobre cambios de clasificación o subclasificación del suelo. En particular, cuestiona que el artículo 72.2 exija un informe técnico previo

y vinculante de la SOT que autorice expresamente el cambio de clasificación o subclasificación de suelo en proyectos de vivienda de interés social con excepción de la COD. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que estas normas responden a la necesidad de articular la planificación territorial con la política pública de vivienda, asegurar la distribución equitativa de cargas y beneficios, y prever controles técnicos para garantizar la función social y ambiental del suelo.

122. Para resolver este cargo, la Corte se remitirá al parámetro desarrollado en los párrafos 99 a 104. En lo pertinente, dicho parámetro exige verificar si el artículo 21 establece reglas generales de gestión del suelo, motivación técnica o articulación interinstitucional, o si, por el contrario, convierte la intervención de la SOT en una autorización previa y vinculante para que el GAD municipal o metropolitano pueda decidir sobre la clasificación o subclasificación del suelo.
123. Respecto del **artículo 72.1 incorporado por el artículo 21 del proyecto de ley**, esta Corte observa que su contenido regula principalmente la aplicación de la COD en procesos de transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o a suelo urbano. Si bien la disposición establece que la aplicación de la COD será condición previa para la aprobación del cambio de clasificación del suelo y que dicho cambio deberá determinarse mediante informe técnico y jurídico debidamente motivado, no atribuye al ente rector nacional ni a la SOT la potestad de autorizar, aprobar o negar el cambio de clasificación o subclasificación del suelo.
124. En esa medida, para efectos del presente problema jurídico, el artículo 72.1 no contiene una autorización previa, expresa o vinculante de una autoridad externa sobre la decisión de clasificación o subclasificación del suelo. La exigencia de aplicar la COD como condición previa, el reconocimiento económico o en especie a favor del GAD y la excepción prevista para proyectos de vivienda de interés social se relacionan con la autonomía normativa y financiera de los GAD y con la regulación de un instrumento de gestión del suelo. Por ello, esos cargos serán examinados en el cuarto problema jurídico y no corresponde resolverlos en esta sección.
125. Distinto es el caso del **artículo 72.2 incorporado por el artículo 21 del proyecto de ley**. Esta disposición establece que, “[e]n los casos de transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o a suelo urbano destinados a proyectos de vivienda de interés social, en los que se exceptúe la aplicación de la Concesión Onerosa de Derechos (COD), se requerirá informe técnico previo y vinculante de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), que autorice expresamente el cambio”. Esta frase no configura un informe técnico ordinario ni una simple verificación posterior de requisitos. Su carácter previo y vinculante, sumado a la exigencia de que la SOT “autorice expresamente el cambio”,

convierte la intervención de la superintendencia en un presupuesto habilitante para modificar la clasificación o subclasificación del suelo.

- 126.** Esta configuración es incompatible con la distribución constitucional de competencias. Conforme a los artículos 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, la decisión sobre planificación territorial, uso y ocupación del suelo corresponde a los GAD municipales y metropolitanos dentro de su jurisdicción. Aunque la SOT puede ejercer funciones de vigilancia, auditoría, intervención y control dentro de su ámbito material, el artículo 213 de la Constitución no le atribuye competencia para autorizar previamente cambios de clasificación o subclasificación del suelo. Por tanto, al exigir un informe técnico previo y vinculante con efecto de autorización expresa, el artículo 72.2 desplaza el centro decisorio desde el GAD competente hacia la SOT y condiciona materialmente el ejercicio de una competencia local.
- 127.** Esta conclusión no impide que el legislador establezca requisitos técnicos, informes motivados, condiciones de coherencia con el plan de uso y gestión del suelo, verificaciones posteriores o mecanismos de control respecto de proyectos de vivienda de interés social. Tampoco impide que la SOT controle, dentro de sus competencias, el cumplimiento de la normativa de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo. Lo incompatible con la Constitución es que el informe técnico de la SOT tenga carácter previo, vinculante y autorizante del cambio de clasificación o subclasificación del suelo.
- 128.** En consecuencia, la objeción presidencial respecto del artículo 21 del proyecto de ley es parcialmente procedente, únicamente en lo que corresponde a este problema jurídico. Procede respecto de la frase del artículo 72.2 incorporado a la LOOTUGS que dispone: “se requerirá informe técnico previo y vinculante de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), que autorice expresamente el cambio”. Dicho contenido es incompatible con los artículos 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, porque atribuye a la SOT una función de autorización previa que excede su naturaleza constitucional de organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, y condiciona el ejercicio de competencias municipales y metropolitanas sobre clasificación y subclasificación del suelo. En cambio, la objeción no procede, dentro de este problema jurídico, respecto del artículo 72.1, sin perjuicio del análisis que corresponda realizar en el cuarto problema jurídico sobre la aplicación obligatoria de la COD, sus excepciones y su incidencia en la autonomía normativa y financiera de los GAD.

7.3. Tercer problema jurídico: ¿Los artículos 13 y 16 del proyecto de ley transgreden los artículos 82, 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, al establecer que la declaratoria de Proyecto Estratégico

Nacional de Construcción de Vivienda tenga equivalencia legal con la figura de declaración responsable como título habilitante pleno para el inicio de obras; prever reglas de plazo para la emisión de permisos, informes o actos administrativos posteriores; y facultar a la SOT a emitir un documento equivalente con plenos efectos jurídicos ante la falta de resolución expresa de los GAD?

129. Para resolver este problema jurídico, la Corte analizará si los artículos 13 y 16 del proyecto de ley sustituyen o desplazan la competencia de los GAD municipales y metropolitanos para autorizar, licenciar o aprobar actuaciones urbanísticas dentro de su jurisdicción. En particular, el examen se centrará en determinar si la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda puede operar como título habilitante pleno para el inicio de obras y si el régimen previsto en el artículo 39.6 incorporado por el artículo 16 del proyecto de ley condiciona o sustituye la actuación decisoria de los GAD mediante un diseño normativo que vincula plazo máximo, limitación de observaciones, falta de resolución expresa, emisión de un documento equivalente por la SOT, control posterior y consecuencias sancionatorias.
130. Es necesario precisar que no corresponde analizar aquí la conveniencia de la política pública de vivienda de interés social ni la decisión legislativa de prever mecanismos de simplificación administrativa, pues este Organismo no ejerce control sobre la conveniencia del proyecto de ley, sino sobre su compatibilidad con la Constitución. Por otro lado, los cargos relacionados con criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos, condiciones, procedimientos municipales y concesión onerosa de derechos serán examinados en el cuarto problema jurídico, al estar vinculados con la autonomía normativa y financiera de los GAD.
131. En consecuencia, esta Corte circunscribirá su análisis a verificar si los efectos habilitantes atribuidos a la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda y al régimen procedimental previsto en el artículo 39.6 son compatibles con la autonomía de los GAD municipales y metropolitanos, con sus competencias sobre planificación territorial, uso y ocupación del suelo, con la naturaleza constitucional de la SOT como organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, y con la seguridad jurídica en la determinación de la autoridad competente para emitir actos habilitantes urbanísticos.
132. El artículo 238 de la Constitución reconoce autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos autónomos descentralizados. A su vez, el artículo 264 numerales 1 y 2 de la Constitución atribuye a los gobiernos municipales la competencia exclusiva para planificar el desarrollo cantonal, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la

planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Por su parte, el artículo 266 de la Constitución prevé que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales.

- 133.** Estas competencias deben ser leídas de forma sistemática con las atribuciones estatales en materia de hábitat y vivienda. El artículo 261 numeral 6 de la Constitución establece que el Estado central tiene competencia exclusiva sobre las políticas de vivienda. Además, el artículo 375 de la Constitución dispone que, para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, el Estado, en todos sus niveles de gobierno, generará información, elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, y desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social. En consecuencia, la competencia municipal y metropolitana sobre uso y ocupación del suelo no excluye la existencia de políticas nacionales de vivienda, lineamientos técnicos, reglas procedimentales o mecanismos de coordinación interinstitucional.
- 134.** En cuanto a la relación entre lineamientos nacionales y competencias locales en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, como ya se precisó en los párrafos 99 a 104, las competencias nacionales y locales pueden operar de forma complementaria, siempre que la intervención nacional se mantenga como parámetro general, lineamiento técnico o mecanismo de articulación, y no condicione ni sustituya la decisión que corresponde adoptar al GAD municipal o metropolitano dentro de su jurisdicción.
- 135.** Ahora bien, el reconocimiento de parámetros nacionales o de mecanismos de coordinación no habilita a órganos externos a sustituir la decisión que corresponde a los GAD municipales o metropolitanos en materia de autorización, licencia o aprobación de actuaciones urbanísticas. Esta distinción resulta relevante porque, conforme al 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 tales actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. En concordancia, el artículo 226 de la Constitución exige que las instituciones del Estado ejerzan solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.
- 136.** Sobre el alcance del artículo 213 de la Constitución, en el dictamen 2-23-OP/23, esta Corte sostuvo que las superintendencias pueden revisar, identificar, controlar y sancionar el incumplimiento de reglas previamente establecidas, en ejercicio de sus potestades de vigilancia, auditoría, intervención y control. Sin embargo, también

distinguió entre controlar el cumplimiento de normas vigentes y asumir la definición, modificación o dirección de políticas o decisiones que corresponden a otros órganos competentes.²³

- 137.** En relación específica con la SOT, este Organismo ha señalado que su existencia y sus atribuciones pueden ser compatibles con la autonomía de los GAD municipales y metropolitanos cuando se mantienen dentro del ámbito de vigilancia, control, evaluación del cumplimiento normativo, requerimiento de información, imposición de sanciones y adopción de medidas orientadas a corregir incumplimientos.²⁴ No obstante, esa conclusión no puede entenderse como una habilitación general para que la SOT asuma competencias de planificación, gestión, autorización o aprobación que correspondan a los GAD. Por tanto, en cada caso corresponde examinar si la atribución conferida a la SOT conserva una naturaleza de control técnico o si, por sus efectos jurídicos, sustituye la decisión de la autoridad municipal o metropolitana competente.
- 138.** Por otro lado, el artículo 82 de la Constitución señala que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente. Este Organismo ha señalado que este derecho exige: **(i)** que los actos de autoridad pública guarden armonía con la Constitución; **(ii)** que las normas aplicables sean previas, claras y públicas; y, **(iii)** que dichas normas sean aplicadas por las autoridades a quienes la Constitución y la ley han dotado de competencia.²⁵ Además, la Corte ha precisado que la seguridad jurídica comprende las dimensiones de previsibilidad y certidumbre.²⁶ En lo que interesa a este problema jurídico, este parámetro no será examinado de forma aislada, sino en relación con la exigencia de que el diseño normativo del proyecto de ley respete la distribución constitucional y legal de competencias y permita identificar, con suficiente certeza, los efectos jurídicos de los actos previstos para habilitar el inicio o continuación de actuaciones urbanísticas.
- 139.** Con base en el parámetro expuesto, esta Corte examinará si el diseño normativo de los artículos 13 y 16 del proyecto de ley preserva la distribución constitucional de competencias entre el Estado central, los GAD municipales y metropolitanos y la SOT, al regular actos con efectos habilitantes para el inicio o continuación de actuaciones urbanísticas. En concreto, verificará si la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda y el régimen previsto en el artículo 39.6 incorporado por el artículo 16 operan como mecanismos de coordinación, control técnico o respuesta frente a la inactividad administrativa compatibles con los artículos 82, 213, 238, 264

²³ CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párrs. 41-45 y 72-78.

²⁴ CCE, sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 102-103 y 108-109.

²⁵ CCE, sentencia 210-16-SEP-CC, caso 0652-15-EP, 29 de junio de 2016, p. 9.

²⁶ CCE, sentencia 38-18-IN/23, 12 de abril de 2023, párrs. 46-47.

numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución; o si, por sus efectos jurídicos y por su diseño integral, sustituyen o condicionan la autorización, licencia o aprobación urbanística cuya emisión corresponde a los GAD municipales o metropolitanos dentro de su jurisdicción.

7.3.1. Análisis de la objeción realizada al artículo 13 del proyecto de ley

140. En primer lugar, corresponde analizar la objeción formulada respecto del **artículo 36.2 incorporado por el artículo 13 del proyecto de ley**. En lo que concierne a este problema jurídico, la Presidencia sostiene que esta disposición impide el control previo de los GAD municipales y metropolitanos sobre el uso y ocupación del suelo, pues obliga a reconocer a la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda plena equivalencia legal con la figura de declaración responsable, como título habilitante pleno para el inicio de obras, y prevé que los permisos, informes y actos administrativos municipales se emitan con posterioridad a dicho inicio. A su juicio, aquello desplaza la competencia local para habilitar actuaciones urbanísticas y restringe la autonomía administrativa de los GAD. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la norma no elimina las facultades de planificación, regulación, control urbano, potestad sancionadora ni supervisión territorial de los GAD, sino que redefine el momento del control bajo un esquema orientado a la simplificación administrativa y a la ejecución de la política pública de vivienda.
141. Conforme al parámetro expuesto en los párrafos 132 a 139, la existencia de una política nacional de vivienda y la declaratoria de proyectos estratégicos en esta materia no son, por sí mismas, incompatibles con la autonomía municipal o metropolitana. El Estado central puede definir políticas de vivienda, establecer mecanismos de coordinación, prever estándares técnicos y promover procedimientos de simplificación administrativa, siempre que tales mecanismos no sustituyan la competencia de los GAD para regular y controlar el uso y ocupación del suelo dentro de su jurisdicción.
142. El numeral 1 del artículo 36.2 incorporado por el artículo 13 del proyecto de ley no se limita a establecer una regla de priorización o articulación interinstitucional. La disposición obliga a los GAD municipales y metropolitanos a garantizar a la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda “plena equivalencia legal con la figura de Declaración Responsable, como título habilitante pleno para el inicio de obras”. En consecuencia, el inicio de la actuación urbanística no queda supeditado al acto de autorización, licencia o aprobación de la autoridad municipal o metropolitana competente, sino al efecto jurídico atribuido por la ley a una declaratoria nacional.
143. Esta configuración altera el régimen constitucional de competencias. La facultad de

los GAD municipales y metropolitanos para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo no se agota en una potestad sancionadora o verificadora posterior, sino que comprende la capacidad de intervenir, mediante los actos habilitantes correspondientes, antes de que se inicien actuaciones urbanísticas sujetas a control dentro de su jurisdicción. Por tanto, cuando el proyecto atribuye a una declaratoria nacional el carácter de título habilitante pleno para el inicio de obras, desplaza el centro decisorio desde el GAD competente hacia una actuación del nivel central, en contravención de los artículos 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución.

- 144. El numeral 2 del artículo 36.2 incorporado por el artículo 13 del proyecto de ley** confirma ese desplazamiento en la medida en que obliga a los GAD municipales y metropolitanos a emitir “permisos, informes y actos administrativos posteriores al inicio de obra”. Esta frase no constituye una simple regulación de plazo ni una medida ordinaria de eficiencia procedimental. Su efecto es ubicar la intervención municipal o metropolitana después de que la obra ya se encuentra habilitada por la declaratoria nacional prevista en el numeral 1. En tal escenario, el GAD deja de actuar como autoridad habilitante previa y queda relegado a una actuación posterior respecto de una obra cuyo inicio ya fue permitido por un título externo a su decisión.
- 145.** Esta Corte no desconoce que el legislador puede establecer plazos máximos para la tramitación de permisos, informes o actos administrativos, ni que puede diseñar mecanismos de simplificación administrativa para proyectos vinculados con vivienda de interés social o de interés público. Sin embargo, tales reglas no pueden tener como efecto que el acto municipal o metropolitano deje de ser el presupuesto habilitante para el inicio de obras sujetas a control de uso y ocupación del suelo. Por ello, el problema constitucional del numeral 2 no radica en la existencia de un plazo de treinta días, sino en la expresión “posteriores al inicio de obra”, que presupone que la habilitación inicial ya se produjo sin intervención decisoria previa del GAD competente.
- 146.** En consecuencia, la objeción presidencial relativa al artículo 13 del proyecto de ley es parcialmente procedente, en lo que corresponde a este problema jurídico. Procede respecto del numeral 1 del artículo 36.2 incorporado a la LOOTUGS, que obliga a los GAD municipales y metropolitanos a “[g]arantizar a la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda la plena equivalencia legal con la figura de Declaración Responsable, como título habilitante pleno para el inicio de obras, sin perjuicio del control posterior previsto en la Ley”. También procede respecto de la frase “posteriores al inicio de obra” contenida en el numeral 2 de la misma disposición. Estos contenidos son incompatibles con los artículos 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución, porque desplazan la intervención decisoria previa del GAD competente sobre actuaciones urbanísticas dentro de su jurisdicción.

147. En cambio, dentro de este problema jurídico, la objeción no procede respecto de la sola previsión de un plazo máximo para la emisión de permisos, informes o actos administrativos, pues dicha regla, considerada de forma autónoma y sin el efecto de posterioridad al inicio de obra, constituye una regulación procedimental que no sustituye la competencia decisoria de los GAD municipales o metropolitanos. Los cargos dirigidos contra los numerales 3 y 4 del artículo 36.2 incorporado a la LOOTUGS serán examinados en el cuarto problema jurídico, por estar relacionados con criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos, condiciones, procedimientos municipales y autonomía normativa y financiera de los GAD.

7.3.2. Análisis de la objeción realizada al artículo 16 del proyecto de ley

148. En segundo lugar, corresponde analizar la objeción formulada respecto del artículo 39.6 incorporado por el artículo 16 del proyecto de ley a la LOOTUGS. La Presidencia sostiene que esta disposición obliga a los GAD municipales y metropolitanos a resolver solicitudes de autorizaciones, licencias o aprobaciones urbanísticas dentro del término máximo de treinta días hábiles y, si no existe resolución expresa, faculta a la SOT a emitir un documento equivalente con plenos efectos jurídicos para continuar con el proceso de construcción del proyecto de vivienda de interés social. A su juicio, esta regulación permite que una autoridad externa sustituya a los GAD en la emisión de actos administrativos que habilitan el uso del suelo y genera incertidumbre sobre la validez de los títulos habilitantes. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la disposición no transfiere de manera permanente competencias locales ni altera la titularidad constitucional de las atribuciones de los GAD, sino que incorpora un mecanismo excepcional, subsidiario y correctivo frente a escenarios de inactividad administrativa injustificada.
149. Conforme al parámetro expuesto en los párrafos 132 a 139, el análisis no puede limitarse a examinar aisladamente la frase que faculta a la SOT a emitir un documento equivalente. El artículo 39.6 incorporado por el artículo 16 del proyecto de ley configura un régimen procedimental unitario para solicitudes de autorizaciones, licencias o aprobaciones urbanísticas. Dicho régimen establece: **(i)** un término máximo para resolver; **(ii)** la posibilidad de formular observaciones por una sola vez; **(iii)** la emisión de un documento equivalente por la SOT con plenos efectos jurídicos ante la falta de resolución expresa; **(iv)** los requisitos para dicha emisión; **(v)** un control posterior frente a falsedad, error esencial o incumplimiento de requisitos sustanciales; y, **(vi)** la calificación del incumplimiento injustificado del término como infracción administrativa grave.
150. Estos elementos se encuentran funcionalmente conectados. El plazo de treinta días y la limitación de observaciones no operan en el texto objetado como simples reglas

procedimentales autónomas, sino como presupuestos de un diseño normativo que culmina en la emisión de un documento equivalente por la SOT con efectos habilitantes para continuar la construcción. A su vez, los literales a), b) y c) del tercer inciso establecen las condiciones que la SOT debe verificar para emitir dicho documento; el control posterior presupone que la actuación urbanística ya continuó por efecto de ese documento; y la infracción administrativa grave refuerza el carácter coercitivo del régimen frente al GAD que no resuelva dentro del término previsto.

151. La materia regulada por el artículo 39.6 incide directamente en el ejercicio de competencias municipales y metropolitanas sobre planificación territorial, uso y ocupación del suelo. Las autorizaciones, licencias o aprobaciones urbanísticas no constituyen actos administrativos neutros o accesorios, sino mecanismos mediante los cuales el GAD competente verifica, antes de habilitar una actuación urbanística, su conformidad con la normativa territorial, urbanística, técnica y de gestión del suelo aplicable en su jurisdicción. Por tanto, la regulación de sus efectos no puede desconocer que los artículos 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución atribuyen a los GAD municipales y metropolitanos la competencia para planificar el desarrollo territorial y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo.
152. En este caso, el artículo 39.6 no solo establece un término para resolver. La disposición prevé que, vencido dicho término sin resolución expresa, la SOT emitirá un documento equivalente con plenos efectos jurídicos para continuar con el proceso de construcción del proyecto de vivienda de interés social. Este efecto jurídico desplaza la decisión que corresponde adoptar al GAD municipal o metropolitano y convierte a la SOT en una autoridad habilitante para la continuación de actuaciones urbanísticas dentro de la jurisdicción local.
153. Esa atribución excede la naturaleza constitucional de la SOT. Conforme al artículo 213 de la Constitución, las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control. Por ello, pueden controlar el cumplimiento de normas previamente establecidas, requerir información, verificar incumplimientos, adoptar medidas correctivas o iniciar procedimientos sancionadores dentro de su ámbito material. Sin embargo, el documento equivalente previsto en el artículo 39.6 no cumple una función de vigilancia o control posterior, sino que produce efectos habilitantes equivalentes a una autorización, licencia o aprobación urbanística. En consecuencia, la norma atribuye a la SOT una función decisoria que no se desprende de su naturaleza constitucional.
154. Los requisitos previstos en los literales a), b) y c) del tercer inciso tampoco corrigen esta incompatibilidad. Por el contrario, evidencian que la SOT debería verificar el cumplimiento de condiciones técnicas, documentales y territoriales para emitir un

documento con efectos habilitantes. Esa verificación no se limita a constatar un incumplimiento del GAD o a activar responsabilidades por inactividad administrativa, sino que permite sustituir la decisión administrativa local por un documento emitido por un organismo de control. De igual forma, la previsión de control posterior o revisión frente a falsedad, error esencial o incumplimiento de requisitos sustanciales no restituye la competencia decisoria previa del GAD, pues opera después de que la actuación urbanística ya fue habilitada por la SOT.

155. Además, el diseño normativo del artículo 39.6 compromete la seguridad jurídica en su dimensión de certeza sobre la autoridad competente y los efectos de los actos habilitantes. Al permitir que, frente a la falta de resolución expresa del GAD, la SOT emita un documento equivalente con plenos efectos jurídicos, la norma genera incertidumbre sobre el título que habilita la continuación de la construcción, sobre la autoridad competente para emitirlo y sobre la relación entre ese documento, las autorizaciones, licencias o aprobaciones urbanísticas que corresponden al GAD municipal o metropolitano.
156. Por lo expuesto, la objeción presidencial relativa al artículo 16 del proyecto de ley es procedente respecto de la totalidad del artículo 39.6 incorporado a la LOOTUGS. Esta disposición configura un régimen procedimental integral que, por su diseño y efectos jurídicos, condiciona la competencia decisoria de los GAD municipales y metropolitanos, permite que la SOT emita un documento equivalente con plenos efectos habilitantes para continuar actuaciones urbanísticas, y genera incertidumbre sobre la autoridad competente para emitir actos habilitantes en materia de uso y ocupación del suelo. En consecuencia, el artículo 39.6 incorporado por el artículo 16 del proyecto de ley es incompatible con los artículos 82, 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución.
157. En conclusión, dentro de este tercer problema jurídico, esta Corte distingue la función que cumple la referencia temporal prevista en cada una de las disposiciones analizadas. En el **artículo 36.2 incorporado por el artículo 13 del proyecto de ley**, la inconstitucionalidad identificada se circunscribe al **numeral 1**, relativo a la equivalencia legal entre la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda y la figura de declaración responsable como título habilitante pleno para el inicio de obras, pues dicho contenido desplaza la intervención decisoria previa del GAD municipal o metropolitano competente. En cambio, el **plazo** previsto en el **numeral 2 del mismo artículo 36.2** no produce, de manera específica, un efecto jurídico sustitutivo de la decisión municipal o metropolitana, ni atribuye a otra autoridad la emisión de un título habilitante. Por otro lado, el **artículo 39.6 incorporado por el artículo 16 del proyecto de ley** prevé un **término** para resolver que forma parte de un régimen procedimental distinto, pues ante la falta de resolución

expresa faculta a la SOT a emitir un documento equivalente con plenos efectos jurídicos para continuar actuaciones urbanísticas. Por ello, la objeción procede respecto del numeral 1 del artículo 36.2 incorporado por el artículo 13 del proyecto de ley y respecto de la totalidad del artículo 39.6 incorporado por el artículo 16 del proyecto de ley, en los términos señalados en este dictamen.

7.4. Cuarto problema jurídico: ¿Los artículos 13, 20 y 21 del proyecto de ley vulneran la autonomía normativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, así como el régimen constitucional de recursos propios, potestades financieras locales e instrumentos de gestión del suelo, reconocidos en los artículos 238, 240, 264 numeral 5, 270 y 301 de la Constitución, al establecer criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos, limitar la exigencia de condiciones, tributos o procedimientos municipales, fijar la fórmula de cálculo de la Concesión Onerosa de Derechos y prever exoneraciones o excepciones obligatorias a dicho mecanismo?

158. Para resolver este problema jurídico, la Corte analizará si los contenidos objetados de los artículos 13, 20 y 21 del proyecto de ley afectan la autonomía normativa y financiera de los GAD municipales y metropolitanos. El examen se circunscribirá a tres cuestiones: **(i)** los numerales 3 y 4 del artículo 36.2 incorporado por el artículo 13, relativos a criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos y a la prohibición de exigir condiciones, tributos o procedimientos municipales; **(ii)** el artículo 72 de la LOOTUGS, sustituido por el artículo 20, en cuanto regula la fórmula de cálculo de la COD y prevé una exoneración obligatoria; y, **(iii)** el artículo 72.1 incorporado por el artículo 21, en relación con la aplicación obligatoria de la COD y las excepciones a dicho mecanismo.
159. Esta delimitación es necesaria porque algunos contenidos de los artículos 13 y 21 ya fueron examinados en los problemas jurídicos anteriores. En consecuencia, en esta sección no corresponde volver sobre la equivalencia de la declaratoria de Proyecto Estratégico Nacional de Construcción de Vivienda como título habilitante pleno para el inicio de obras, ni sobre la emisión de permisos, informes y actos administrativos posteriores al inicio de obra, cuestiones resueltas en el tercer problema jurídico. Tampoco corresponde reabrir el análisis sobre el informe técnico previo y vinculante de la SOT que autoriza expresamente cambios de clasificación o subclasificación del suelo con exoneración de la COD, cuestión examinada en el segundo problema jurídico.
160. El parámetro constitucional principal está compuesto por los artículos 238, 240, 264 numerales 1, 2 y 5, 266, 270 y 301 de la Constitución. El artículo 238 reconoce

autonomía política, administrativa y financiera a los GAD. El artículo 240 les atribuye facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Los numerales 1 y 2 del artículo 264 reconocen a los gobiernos municipales la competencia para planificar el desarrollo cantonal, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. El artículo 264 numeral 5 les atribuye la competencia para crear, modificar o suprimir, mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. A su vez, el artículo 266 extiende las competencias cantonales a los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos.

- 161.** En materia financiera, el artículo 270 de la Constitución dispone que los GAD generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Por su parte, el artículo 301 de la Constitución distingue entre el régimen aplicable a los impuestos y el régimen aplicable a tasas y contribuciones, y prevé que estas últimas se establecerán, modificarán, exonerarán o extinguirán por acto normativo de órgano competente, de acuerdo con la ley.
- 162.** Además, corresponde considerar los artículos 30, 31, 261 numeral 6, 321, 375 y 376 de la Constitución. Estas disposiciones reconocen el derecho al hábitat y a la vivienda adecuada y digna, el derecho a la ciudad, la competencia del Estado central sobre políticas de vivienda, la función social y ambiental de la propiedad, los deberes estatales en materia de hábitat y vivienda, y la facultad municipal de controlar áreas para el desarrollo futuro y evitar beneficios derivados de prácticas especulativas sobre el uso del suelo. Estos parámetros permitirán evaluar si las reglas objetadas operan como regulaciones generales admisibles en materia de hábitat, vivienda y gestión del suelo, o si sustituyen el margen de decisión de los GAD sobre sus potestades normativas, financieras y de gestión territorial.
- 163.** Sobre el alcance de la autonomía de los GAD, esta Corte ha señalado que esta puede proyectarse en diversos ámbitos, entre ellos, el político, administrativo, organizativo, presupuestario, económico y financiero, e implica la posibilidad de regirse mediante directrices propias, bajo responsabilidad de quien la ejerce, sin intervención injustificada de otra entidad o nivel de gobierno. En particular, ha precisado que la autonomía administrativa se refleja en la facultad de organización y gestión de los recursos necesarios para el ejercicio de competencias y atribuciones; mientras que la autonomía financiera comprende el manejo directo, predecible y oportuno de sus recursos, así como la capacidad de generarlos y administrarlos, según corresponda.²⁷
- 164.** En materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, este Organismo

²⁷ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 69.

también ha reconocido que la existencia de reglas legales generales, mecanismos técnicos, estándares nacionales y espacios de articulación entre niveles de gobierno no vulnera, por sí misma, la autonomía de los GAD municipales y metropolitanos. En particular, la Corte ha considerado compatible con la Constitución que la LOOTUGS establezca principios, herramientas e instrumentos técnicos para el ejercicio de las competencias sobre uso y gestión del suelo, siempre que tales reglas operen dentro del marco constitucional de competencias y no sustituyan el margen de decisión que corresponde a los GAD en su respectiva jurisdicción.²⁸

- 165.** Con base en el parámetro constitucional y jurisprudencial expuesto, la Corte examinará si los contenidos objetados de los artículos 13, 20 y 21 del proyecto de ley constituyen reglas generales admisibles para articular la política nacional de vivienda, la gestión del suelo y el ejercicio de potestades financieras locales; o si, por el contrario, sustituyen o vacían el margen de decisión que corresponde a los GAD municipales y metropolitanos en el ejercicio de su autonomía normativa y financiera. Para ello, el análisis se desarrollará de forma diferenciada respecto de cada artículo objetado, atendiendo al contenido normativo específico cuestionado por la Presidencia.

7.4.1. Análisis de la objeción realizada al artículo 13 del proyecto de ley

- 166.** En relación con el artículo 13 del proyecto de ley, corresponde analizar únicamente los numerales 3 y 4 del artículo 36.2 incorporado a la LOOTUGS. La Presidencia sostiene que estas disposiciones afectan la autonomía normativa y financiera de los GAD municipales y metropolitanos, pues imponen criterios obligatorios en materia tributaria y les impiden exigir condiciones, tributos o procedimientos no previstos en normativa nacional o que afecten la viabilidad del proyecto. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la norma no elimina potestades tributarias municipales ni centraliza recursos de los GAD, sino que incorpora parámetros mínimos de uniformidad técnica, razonabilidad administrativa, seguridad jurídica e igualdad de trato.
- 167.** Para resolver este cargo, además del parámetro desarrollado en los párrafos 160 a 165 supra, corresponde considerar el alcance del artículo 301 de la Constitución. Esta Corte ha señalado que el principio de legalidad tributaria se despliega en dos ámbitos: por un lado, la reserva de ley para la creación, modificación, exoneración o extinción de impuestos; y, por otro, la exigencia de acto normativo de órgano competente para establecer, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones. En el caso de los GAD municipales y metropolitanos, esta segunda dimensión se vincula con la competencia prevista en los artículos 264 numeral 5 y 266 de la Constitución. Asimismo, la Corte ha precisado que los elementos esenciales de una tasa, incluida su

²⁸ CCE, sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 88-94.

tarifa o la forma de establecerla, deben constar en el acto normativo competente, sin que puedan quedar librados a una decisión administrativa posterior.

- 168.** Respecto del **numeral 3 del artículo 36.2 incorporado a la LOOTUGS**, esta Corte observa que la disposición obliga a los GAD municipales y metropolitanos a “[a]plicar criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos, garantizando la no discriminación e in dubio pro administrado”. Esta regla no crea, modifica, exonera ni extingue tributos. Tampoco atribuye al Estado central la facultad de determinar directamente la cuantía, tarifa, base de cálculo o forma de establecer tasas, contribuciones u otros tributos municipales; ni desplaza la competencia normativa de los GAD para expedir ordenanzas dentro del ámbito de sus competencias.
- 169.** En ese sentido, leído en conjunto con los artículos 238, 240, 264 numerales 1, 2 y 5, 266, 270, 300 y 301 de la Constitución, el numeral 3 del artículo 36.2 se comprende como un parámetro general de uniformidad técnica, no discriminación y trato favorable al administrado en el cálculo de tributos vinculados con proyectos estratégicos nacionales de construcción de vivienda. Su alcance se limita a orientar la aplicación técnica de esos criterios dentro del marco de la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD y de los principios constitucionales en materia tributaria; no a sustituir el acto normativo local ni a predeterminedar la configuración o los elementos esenciales de los tributos municipales o metropolitanos. Bajo esta lectura, no se verifica que el numeral 3 del artículo 36.2 afecte la autonomía normativa o financiera de los GAD municipales y metropolitanos, ni que vulnere los artículos constitucionales referidos.
- 170.** Distinto es el caso del **numeral 4 del artículo 36.2 incorporado a la LOOTUGS**, según el cual los GAD municipales y metropolitanos deberán “[a]bstenerse de exigir condiciones, tributos o procedimientos no previstos en normativa nacional o que afecten la viabilidad del proyecto”. Esta disposición no se limita a exigir que los GAD actúen dentro del ordenamiento jurídico ni a establecer un parámetro general de razonabilidad administrativa. Por el contrario, impide que los GAD exijan condiciones, tributos o procedimientos que, aun pudiendo estar previstos en normativa local expedida dentro del ámbito de sus competencias, no consten en normativa nacional o sean considerados contrarios a la viabilidad del proyecto. Lo precedente debe entenderse en el sentido de que los GAD deben observar la normativa nacional, a menos que aquellos tengan autonomía competencial normativa en el tema específicamente regulado.
- 171.** Esta formulación resulta incompatible con la autonomía normativa y financiera de los GAD. Los artículos 240, 264 numeral 5 y 266 de la Constitución reconocen a los gobiernos municipales y metropolitanos facultades normativas y competencia para

crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras mediante ordenanza, dentro del marco constitucional y legal aplicable. A su vez, el artículo 270 reconoce que los GAD generarán sus propios recursos financieros. En consecuencia, una regla legal que prohíbe exigir condiciones, tributos o procedimientos no previstos en normativa nacional subordina indebidamente la normativa local a una previsión nacional expresa y desconoce el margen constitucional de regulación de los GAD dentro de sus competencias.

- 172.** Además, la frase “o que afecten la viabilidad del proyecto” introduce una prohibición amplia e indeterminada. Bajo esa fórmula, una condición, tributo o procedimiento municipal válidamente establecido podría quedar desplazado no por ser contrario a la Constitución o a la ley, sino por incidir en la viabilidad económica, técnica o administrativa del proyecto. Aquello vacía el margen de decisión local, pues permite oponerse a exigencias municipales o metropolitanas sin atender necesariamente a si fueron expedidas por el órgano competente, dentro de la jurisdicción correspondiente y conforme al marco legal aplicable.
- 173.** Por lo expuesto, la objeción presidencial relativa al artículo 13 del proyecto de ley es parcialmente procedente en lo que corresponde a este problema jurídico. No procede respecto del numeral 3 del artículo 36.2 incorporado a la LOOTUGS, porque la previsión de criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos no crea, modifica, exonera ni extingue tributos, ni sustituye la competencia normativa de los GAD. En cambio, procede respecto del numeral 4 del artículo 36.2 incorporado a la LOOTUGS, porque la prohibición de exigir condiciones, tributos o procedimientos no previstos en normativa nacional o que afecten la viabilidad del proyecto vulnera la autonomía normativa y financiera de los GAD municipales y metropolitanos, así como los artículos 238, 240, 264 numeral 5, 266, 270 y 301 de la Constitución.

7.4.2. Análisis de la objeción realizada al artículo 20 del proyecto de ley

- 174.** En segundo lugar, corresponde analizar la objeción formulada contra el artículo 72 de la LOOTUGS, sustituido por el artículo 20 del proyecto de ley. La Presidencia sostiene que esta disposición afecta la autonomía normativa y financiera de los GAD municipales y metropolitanos, pues atribuye al ente rector de hábitat y vivienda la facultad de establecer la fórmula de cálculo de la COD y obliga a los GAD a exonerar su pago en determinados proyectos de vivienda. A su juicio, aquello limita la potestad local para regular y administrar recursos asociados a la gestión del suelo. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la regulación persigue fines constitucionalmente legítimos vinculados con la política pública de vivienda, la renovación urbana, la función social y ambiental de la propiedad y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

175. Para resolver este cargo, corresponde precisar la naturaleza de la COD. La LOOTUGS ubica a la concesión onerosa de derechos dentro de los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano, los cuales permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano. En esa línea, la regulación vigente prevé que los GAD municipales y metropolitanos utilizan la COD frente a transformaciones del suelo, modificaciones de uso o autorizaciones de mayor aprovechamiento; y que, para su aplicación, determinan en el planeamiento urbanístico la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras correspondientes. Además, la ley establece que los pagos por COD pueden realizarse en dinero o en especie y que los recursos generados se destinan a infraestructura, vivienda adecuada y digna de interés social, equipamientos, sistemas públicos de soporte y actuaciones orientadas a la habilitación del suelo y a la garantía del derecho a la ciudad.²⁹
176. De esta configuración normativa se desprende que la COD corresponde a un instrumento administrativo de gestión y financiamiento del desarrollo urbano, con contenido económico-patrimonial, vinculado con la captura pública de beneficios urbanísticos, la distribución equitativa de cargas y beneficios, la función social y ambiental de la propiedad, la habilitación del suelo y la garantía del derecho a la ciudad. Por ello, el parámetro decisivo para este análisis no es el artículo 301 de la Constitución, sino los artículos 238, 240, 264 numerales 1 y 2, 266 y 270, en relación con los artículos 30, 31, 321, 375 y 376 de la Constitución.
177. Bajo esta premisa, esta Corte no advierte incompatibilidad constitucional en que el legislador regule la existencia, finalidad, ámbito general de aplicación y límites básicos de la COD. Tampoco es contrario a la Constitución que la ley precise que este instrumento procede frente a transformaciones del suelo o modificaciones del aprovechamiento urbanístico, ni que establezca reglas generales sobre los supuestos en los que puede operar. En efecto, la política pública de vivienda, la renovación urbana, el desarrollo urbano, la distribución equitativa de cargas y beneficios y la prevención de prácticas especulativas sobre el suelo son materias que admiten regulación legal y coordinación entre niveles de gobierno.
178. No obstante, **el inciso del artículo 72 sustituido por el artículo 20 del proyecto de ley** que dispone que “el ente rector de hábitat y vivienda establecerá la fórmula de cálculo para el cobro de la Concesión Onerosa de Derechos” presenta un problema constitucional distinto. La fórmula de cálculo no es un aspecto accesorio o meramente operativo de la COD. Por el contrario, determina la cuantificación económica del instrumento, incide en el valor que debe reconocerse al GAD y condiciona la forma en que este participa en los beneficios urbanísticos generados por decisiones de

²⁹ LOOTUGS, artículos 71, 72 y 73.

planificación y gestión del suelo dentro de su jurisdicción.

179. En esa medida, atribuir a una autoridad administrativa nacional la determinación de la fórmula de cálculo de la COD sustituye el margen de configuración normativa, financiera y de gestión territorial que corresponde a los GAD municipales y metropolitanos. Si bien el legislador puede establecer parámetros generales, criterios mínimos o estándares técnicos para orientar la aplicación de instrumentos de gestión del suelo, no puede trasladar al ente rector nacional la definición de la fórmula aplicable para cuantificar un instrumento cuya aplicación se vincula con el planeamiento urbanístico, las condiciones territoriales locales, las cargas urbanísticas y los recursos asociados al desarrollo urbano dentro de la jurisdicción del GAD, aspectos que corresponden a la autonomía competencial normativa.
180. Esta conclusión no impide que la ley establezca finalidades, principios, parámetros generales o límites mínimos para la aplicación de la COD. Lo incompatible con la Constitución es que la fórmula de cálculo quede definida por una autoridad nacional administrativa y no por los GAD municipales o metropolitanos en ejercicio de sus competencias normativas, financieras y de planificación territorial, dentro del marco legal correspondiente. Por tanto, el inciso que atribuye al ente rector de hábitat y vivienda la determinación de dicha fórmula vulnera los artículos 238, 240, 264 numerales 1 y 2, 266 y 270 de la Constitución.
181. Por otro lado, el **último inciso del artículo 72 sustituido por el artículo 20 del proyecto de ley** dispone que, con la finalidad de incentivar la renovación urbana o el desarrollo prioritario con la construcción de vivienda de interés social, vivienda de interés público o proyectos de vivienda con carácter estratégico, el GAD municipal o metropolitano “exonerará” el pago por la COD. Esta disposición tampoco se limita a establecer un objetivo de política pública o un criterio general de incentivo. Su formulación impone directamente una exoneración obligatoria y elimina el margen de decisión del GAD para valorar, conforme a su planificación territorial, sus cargas urbanísticas, su realidad financiera y las necesidades de infraestructura, si corresponde exigir, reducir o exonerar dicho instrumento.
182. La exoneración obligatoria incide en la autonomía financiera de los GAD municipales y metropolitanos porque la COD, aunque no tenga naturaleza tributaria, genera reconocimientos económicos o en especie asociados a la gestión del suelo y al financiamiento del desarrollo urbano. También afecta la autonomía normativa y administrativa, pues impide que los GAD definan, mediante sus instrumentos de planificación y regulación local, las condiciones bajo las cuales resulta procedente aplicar, reducir o exonerar dicho mecanismo en su jurisdicción.

- 183.** Esta Corte reconoce que el legislador puede promover incentivos para vivienda de interés social, vivienda de interés público, renovación urbana o proyectos estratégicos. Sin embargo, dichos incentivos no pueden imponerse de manera tal que vacíen la competencia local para administrar un instrumento de gestión del suelo cuya aplicación depende de condiciones territoriales, urbanísticas, financieras y de infraestructura propias de cada cantón o distrito metropolitano. Por tanto, el último inciso del artículo 72 sustituido por el artículo 20 del proyecto de ley también es incompatible con los artículos 238, 240, 264 numerales 1 y 2, 266 y 270 de la Constitución.
- 184.** En consecuencia, la objeción presidencial relativa al artículo 20 del proyecto de ley es parcialmente procedente. Procede respecto del inciso del artículo 72 de la LOOTUGS, sustituido por el artículo 20 del proyecto de ley, que atribuye al ente rector de hábitat y vivienda la facultad de establecer la fórmula de cálculo para el cobro de la COD en los GAD municipales o metropolitanos; y respecto del último inciso que impone al GAD municipal o metropolitano la exoneración del pago por la COD para incentivar la renovación urbana, el desarrollo prioritario con vivienda de interés social, vivienda de interés público o proyectos de vivienda con carácter estratégico. En lo demás, la objeción no procede, pues la regulación legal de la finalidad, ámbito general de aplicación y límites básicos de la COD no sustituye la autonomía normativa, financiera ni de gestión territorial de los GAD municipales y metropolitanos.

7.4.3. Análisis de la objeción realizada al artículo 21 del proyecto de ley

- 185.** En tercer lugar, corresponde analizar la objeción formulada respecto del artículo 72.1 incorporado por el artículo 21 del proyecto de ley a la LOOTUGS. En lo que concierne a este problema jurídico, la Presidencia sostiene que esta disposición afecta la autonomía de los GAD municipales y metropolitanos, pues impone de forma obligatoria la COD como condición para el cambio de clasificación del suelo y establece excepciones obligatorias para proyectos de vivienda de interés social calificados por el ente rector de hábitat y vivienda. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la disposición desarrolla un instrumento de gestión del suelo orientado a la distribución equitativa de cargas y beneficios, a la promoción de vivienda de interés social y a la garantía del derecho al hábitat y a la ciudad.
- 186.** Para resolver este cargo, la Corte se remitirá al parámetro desarrollado en los párrafos 160 a 165 y a la naturaleza de la COD precisada en los párrafos 175 y 176. En particular, el análisis no se realizará desde el artículo 301 de la Constitución, pues la COD no ha sido examinada como tributo, tasa o contribución especial, sino como instrumento administrativo de gestión y financiamiento del desarrollo urbano. Por tanto, corresponde determinar si el artículo 72.1 preserva o vacía el margen de decisión

de los GAD municipales y metropolitanos sobre la aplicación de dicho instrumento dentro de su jurisdicción.

- 187.** Respecto de los **incisos primero y segundo del artículo 72.1**, esta Corte observa que la disposición establece la aplicación obligatoria de la COD en los procesos de transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o a suelo urbano, como instrumento para la distribución equitativa de cargas y beneficios. Además, prevé que su aplicación será condición previa para aprobar el cambio de clasificación del suelo y deberá determinarse mediante informe técnico y jurídico debidamente motivado, que establezca el cambio de clasificación o subclasificación y el correspondiente reconocimiento económico o en especie a favor del GAD.
- 188.** Estos contenidos no sustituyen el margen de decisión local. Al contrario, vinculan el cambio de clasificación del suelo con la aplicación de un instrumento legal de gestión urbana destinado a capturar beneficios derivados de decisiones públicas de planificación territorial. La exigencia de un informe técnico y jurídico debidamente motivado tampoco traslada la decisión a una autoridad externa, sino que refuerza la carga de motivación del propio proceso de transformación del suelo y mantiene el reconocimiento económico o en especie a favor del GAD municipal o metropolitano.
- 189.** En esa medida, la aplicación obligatoria de la COD en procesos de transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o a suelo urbano puede operar como una regla legal general destinada a evitar que los beneficios económicos derivados del cambio de clasificación del suelo queden exclusivamente en manos privadas. Esta regla se conecta con la función social y ambiental de la propiedad, la garantía del derecho a la ciudad, la distribución equitativa de cargas y beneficios y la prohibición de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo. Por tanto, los incisos primero y segundo del artículo 72.1 no vulneran, por sí mismos, la autonomía normativa ni financiera de los GAD municipales y metropolitanos.
- 190.** Distinto es el caso del **tercer inciso del artículo 72.1**, según el cual:
- [s]e exceptúan de la aplicación obligatoria de la COD los cambios de clasificación o subclasificación del suelo en áreas destinadas a proyectos de vivienda de interés social, debidamente calificados por el ente rector de hábitat y vivienda, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa sectorial y se destinen efectivamente al cumplimiento de fines de interés social, sin perjuicio de las demás obligaciones urbanísticas que correspondan.
- 191.** Esta disposición no se limita a reconocer la competencia del ente rector nacional para calificar un proyecto como vivienda de interés social, sino que atribuye a esa calificación el efecto jurídico de excluir la aplicación de la COD.

- 192.** Con ello, la decisión sobre la procedencia de la COD deja de depender de la valoración normativa, financiera y territorial del GAD municipal o metropolitano. Si bien la promoción de vivienda de interés social es una finalidad constitucionalmente legítima, dicha finalidad no autoriza a excluir de forma obligatoria un instrumento de gestión del suelo que se vincula con la distribución de cargas y beneficios, el reconocimiento económico o en especie a favor del GAD, la planificación territorial y el financiamiento de cargas urbanísticas dentro de su jurisdicción.
- 193.** La excepción obligatoria prevista en el tercer inciso del artículo 72.1 afecta la autonomía normativa y financiera de los GAD porque impide que estos valoren, según su planificación territorial, condiciones urbanísticas, infraestructura disponible, cargas públicas y necesidades locales, si corresponde aplicar, reducir o exonerar la COD en proyectos de vivienda de interés social. El legislador puede establecer incentivos y reglas generales para promover este tipo de vivienda, pero no puede eliminar completamente el margen local de decisión sobre un instrumento administrativo de gestión del suelo cuya aplicación produce efectos económicos o en especie a favor del GAD.
- 194.** Finalmente, el **inciso cuarto del artículo 72.1** dispone que “[e]n los casos de suelo rural de protección por características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socio culturales, y riesgo no aplicará esta figura”. Esta regla no presenta el mismo problema constitucional que el inciso anterior. Su finalidad no es desplazar la valoración financiera del GAD en favor de una calificación sectorial externa, sino excluir la aplicación de la COD en suelos cuya protección responde a características ambientales, paisajísticas, socioculturales o de riesgo. En ese sentido, la disposición opera como una limitación legal general orientada a impedir que un instrumento de gestión económica del suelo sea utilizado para viabilizar transformaciones incompatibles con la protección ambiental, patrimonial o la gestión de riesgos.
- 195.** En consecuencia, la objeción presidencial relativa al artículo 21 del proyecto de ley es parcialmente procedente respecto del artículo 72.1 incorporado a la LOOTUGS. Procede respecto del tercer inciso, que dispone:
- [s]e exceptúan de la aplicación obligatoria de la COD los cambios de clasificación o subclasificación del suelo en áreas destinadas a proyectos de vivienda de interés social, debidamente calificados por el ente rector de hábitat y vivienda, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa sectorial y se destinen efectivamente al cumplimiento de fines de interés social, sin perjuicio de las demás obligaciones urbanísticas que correspondan.
- 196.** Dicho contenido es incompatible con los artículos 238, 240, 264 numerales 1 y 2, 266

y 270 de la Constitución. En cambio, la objeción no procede respecto de los incisos primero, segundo y cuarto del artículo 72.1, pues estos establecen reglas legales generales sobre la aplicación de la COD como instrumento de distribución equitativa de cargas y beneficios, la motivación técnica y jurídica del cambio de clasificación del suelo y la inaplicación del mecanismo en suelo rural de protección o riesgo.

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. Aceptar parcialmente** la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República respecto del proyecto de “Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, en los términos desarrollados en este dictamen.
- 2. Declarar procedente** la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad en los términos señalados en este dictamen respecto de los siguientes artículos del proyecto de ley:
 - 2.1.** El artículo 9, que sustituye el artículo 30 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por contravenir los artículos 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución.
 - 2.2.** El artículo 10, que sustituye el artículo 32 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por contravenir los artículos 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución.
 - 2.3.** El artículo 13, en cuanto incorpora el artículo 36.2 a continuación del artículo 36 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por contravenir, según corresponda, los artículos 238, 240, 264 numerales 1, 2 y 5, 266, 270 y 301 de la Constitución.
 - 2.4.** El artículo 16, en cuanto incorpora el artículo 39.6 a continuación del artículo 39 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por contravenir los artículos 82, 213, 238, 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución.
 - 2.5.** El artículo 20, que sustituye el artículo 72 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por contravenir los

artículos 238, 240, 264 numerales 1 y 2, 266 y 270 de la Constitución.

- 2.6. El artículo 21, en cuanto incorpora los artículos 72.1 y 72.2 a continuación del artículo 72 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por contravenir, según corresponda, los artículos 213, 238, 240, 264 numerales 1 y 2, 266 y 270 de la Constitución.
 - 2.7. El artículo 23, en cuanto incorpora el artículo 84.1 a continuación del artículo 84 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por contravenir los artículos 213 y 226 de la Constitución.
 - 2.8. El artículo 26, que sustituye el segundo párrafo del artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por contravenir los artículos 213 y 226 de la Constitución.
 - 2.9. El artículo 28, que sustituye el artículo 96 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por contravenir, según corresponda, los artículos 213, 226, 238, 240, 263 numeral 1, 264 numerales 1, 2 y 5, 266 y 301 de la Constitución
3. **Declarar improcedente** la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad respecto de los demás contenidos normativos objetados y analizados que no se encuentran comprendidos en el numeral 2 de esta decisión, en los términos señalados en este dictamen.
 4. **Enviar** el proyecto de “Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” a la Asamblea Nacional para que, observando lo establecido en este dictamen, adecúe el proyecto de ley y continúe con el trámite correspondiente.
 5. **Notifíquese**, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: El dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de junio de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

DICTAMEN 1-26-OP/26

VOTO CONCURRENTE

Jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Claudia Salgado Levy

1. Antecedentes

1. En sesión ordinaria de Pleno del día 04 de junio de 2026, la Corte Constitucional aprobó el dictamen 1-26-OP/26 (“**dictamen**”).¹ En el referido dictamen, la Corte Constitucional aceptó parcialmente la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad presentada respecto de los artículos 9, 10, 13, 16, 20, 21, 23, 26 y 28 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (“**proyecto de ley**”).
2. Si bien estamos de acuerdo con la decisión de aceptar parcialmente la objeción presidencial 1-26-OP por motivos de inconstitucionalidad, estimamos que en el razonamiento formulado en el primer problema jurídico respecto de los artículos 23, 26 y 28 del proyecto de ley y en el cuarto problema jurídico, específicamente sobre el artículo 13, el dictamen omitió aspectos sustanciales en el análisis constitucional. Por tal razón, con base en el artículo 92 de la LOGJCC respetuosamente formulamos el siguiente voto concurrente.

2. Análisis

2.1. Sobre el primer problema jurídico

3. En este voto sostendremos que la Corte Constitucional debió analizar y establecer en el primer problema jurídico que el ejercicio de las funciones y atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (“**SOT**”) no la habilita para intervenir y afectar el principio de autonomía política, administrativa y financiera, ni el régimen de competencias que la Constitución reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos (“**GAD**”).
4. En el primer problema jurídico del dictamen 1-26-OP/26, la Corte analizó los artículos 23, 26 y 28 del proyecto de reforma, los cuales atribuyen y reconocen competencias a la SOT.² El artículo 23 atribuye competencias a la SOT respecto de la determinación

¹ Artículos 9, 10, 13, 16, 20, 21, 23, 26 y 28.

² Según el artículo 26 del proyecto de ley, que reforma el artículo 94 de la LOOTUGS, las competencias de la SOT serán las siguientes: “La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo será una entidad técnica de vigilancia y control, como de asistencia técnica y coordinación, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará de forma

de responsabilidad en consultorías de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo; el artículo 26 establece que la SOT será “una entidad técnica de vigilancia y control, como de asistencia técnica y coordinación [...]” y el artículo 28 en el numeral 3, establece la facultad de “supervisar el cumplimiento del principio de legalidad en la intervención de Concejos Metropolitanos y Municipales en procesos de habilitación de suelo y aprobación de proyectos, disuadiendo excesos respecto a lo dispuesto por ley”, y en el 4, la de “supervisar de oficio actos o valores municipales que contravengan legislación nacional, previa verificación técnica.”

5. Para ello, el dictamen inicia su análisis a partir del artículo 26 del proyecto de reforma, que modifica la definición legal de la SOT e incorpora consideraciones sobre su finalidad institucional. En ese marco, el dictamen fija como premisas de análisis sobre la naturaleza de la SOT lo dispuesto en el artículo 213 de la Constitución (régimen constitucional de las superintendencias) y 226 de la Constitución (principio de legalidad).
6. En ese orden de ideas, según el dictamen, el rol constitucional de las superintendencias previsto en el artículo 213 de la Constitución, se circunscribe al ejercicio de potestades de vigilancia, auditoría e intervención respecto de aquello que ya ha sido regulado por la ley.³ Sobre la base del dictamen 2-23-OP/23 y de la sentencia 36-18-IN/24, el dictamen expresa que la naturaleza constitucional y los límites de las superintendencias (como la SOT) deben entenderse de la siguiente manera:

62. De esta línea jurisprudencial se desprende que las superintendencias pueden ejercer funciones de verificación, supervisión, evaluación, requerimiento de información, recomendación, control, intervención y sanción administrativa dentro de su ámbito material y conforme al debido proceso. Sin embargo, estas atribuciones no pueden convertirse, por su diseño normativo o por sus efectos jurídicos, en mecanismos de rectoría, planificación, gestión, ejecución, juzgamiento jurisdiccional, determinación de responsabilidades contractuales, civiles o penales ajenas a su ámbito competencial, o sustitución decisoria respecto de competencias constitucionales o legales atribuidas a otros órganos del Estado.

7. Consideramos que este razonamiento debía establecer con claridad que las competencias y facultades de la SOT, incluso bajo la aplicación de los principios de colaboración y complementariedad, no pueden afectar la autonomía de los GAD, sus atribuciones constitucionales propias ni el régimen de competencias previsto en el artículo 264 de la Constitución. Esto comprende, en particular, su autonomía política,

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.”

³ El dictamen 1-26-OP/26, en su párrafo 59, toma como referencia lo señalado por este Organismo en el dictamen 2-23-OP/23.

administrativa y financiera; su facultad legislativa; sus competencias de planificación del desarrollo cantonal; y sus atribuciones relativas al control y uso del suelo.

8. Además, con base en el principio de corrección funcional y en los artículos 264.5, 270 y 301 de la Constitución debe procurarse el respeto pleno del esquema de separación de funciones y del régimen de competencias orgánicas previsto en la Constitución, de tal manera que se garantice el respeto a la autonomía financiera de los GAD.
9. En este sentido, el principio de autonomía y el régimen de competencias exclusivas de los GAD establecido por la Constitución son límites que impiden la afectación e intervenciones arbitrarias en el ejercicio de sus atribuciones, por parte de otros órganos estatales. Por ello, la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD no pueden ser desplazadas, ni condicionadas por el ejercicio de competencias atribuidas a las superintendencias, como la SOT.
10. Respecto del alcance de la autonomía financiera, conforme lo determina el artículo 5 COOTAD, aquella se expresa en el derecho de los GADS de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el presupuesto general del Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos conforme a lo dispuesto en la Constitución y la Ley. El ejercicio de la autonomía financiera no excluye la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales. Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que la autonomía financiera comprende la capacidad de los GAD de manejar sus recursos de manera predecible, oportuna y automática, así como de generarlos y administrarlos.⁴
11. Al respecto, se debe recordar que las superintendencias son instituciones que constituyen mecanismos de protección y control frente a relaciones asimétricas de poder,⁵ según lo contempla el artículo 213 de la Constitución. Por ello, su ejercicio debe enmarcarse en un estándar de intervención mínima en el marco del respeto a la autonomía constitucionalmente reconocida a los GAD, pues una actuación fuera de esos límites podría suponer un condicionamiento e interferencia sobre dichos órganos.
12. Finalmente, con base en el artículo 132.2 de la LOGJCC la Asamblea Nacional debe reformular el proyecto de ley para adecuarlo a los términos del presente dictamen, en particular las funciones previstas a la SOT en el proyecto de ley, a fin de que no se

⁴ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 69.

⁵ Por ejemplo, en la sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 82, la Corte consideró que, dado la relación asimétrica entre asegurados y compañía aseguradora, “el Estado confirió a la SCVS la competencia de vigilar y controlar las actividades de las aseguradoras de cara a proteger a los derechos de las personas aseguradas.”

afecte la autonomía ni los límites materiales que la Constitución ha reconocido a los GAD.

13. Por las razones expuestas, coincidimos en la conclusión a la que arribó el primer problema jurídico respecto de los artículos 23, 26 y 28 de proyecto de ley. No obstante, el dictamen debió abordar lo relativo al principio de autonomía y el respeto al régimen de competencias locales establecidas constitucionalmente, en los términos que hemos razonado en el presente voto.

2.2. Sobre el cuarto problema jurídico

14. En el cuarto problema jurídico del dictamen se observa que el artículo 13 del proyecto de ley incorpora el numeral 3 del artículo 36.2 a la LOOTUGS obliga a los GAD en los siguientes términos: “[a]plicar criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos, garantizando la no discriminación e in dubio pro administrado”.
15. Si bien coincidimos, que la reforma efectuada por el artículo 13 del proyecto de ley al numeral 3 del artículo 36.2 a la LOOTUGS es constitucional. Los criterios técnicos y uniformes para el cálculo de tributos a los que hace alusión el contenido de dicho artículo no pueden significar una injerencia en las competencias exclusivas de los GAD establecidas en la Constitución, en especial, la contemplada en el artículo 264. 5 referida a “crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.”
16. Dicha competencia debe ser entendida en conjunto con el principio de autonomía financiera, que refiere a la capacidad que tienen los GAD para manejar sus recursos de manera predecible, oportuna y automática, al igual que generarlos y administrarlos.
17. De ahí que, los referidos “criterios técnicos uniformes para el cálculo de tributos” no puede desconocer los elementos propios y diferenciados del territorio ni condicionar la capacidad de creación, modificación o supresión de los impuestos que les son propios a los GAD Municipales o el establecimiento de parámetros rígidos que inobserven las diferencias en las capacidades y dimensiones de las localidades e impidan la generación de recursos que respondan a sus realidades. Aspectos que no se desarrollan en el dictamen de mayoría.
18. En suma, el artículo 13 del proyecto de ley que incorpora el numeral 3 del artículo 36.2 a la LOOTUGS es constitucional siempre que respete las diferencias territoriales y guarden armonía con el régimen de competencias constitucionales y la autonomía financiera de los GAD, de acuerdo con los artículos 264.5, 270 y 301 de la Constitución.

19. En definitiva, el respeto a la autonomía de los GAD y al régimen constitucional de competencias constituyen límites que debe orientar tanto el ejercicio de las facultades de control y supervisión de la SOT como la aplicación de criterios técnicos en materia tributaria, de modo que ninguna de estas herramientas pueda traducirse en una restricción o desplazamiento de las competencias exclusivas que la Constitución reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados.
20. Por las razones expuestas, coincidimos con la decisión de los problemas jurídicos primero y cuarto siempre que se consideren las razones expresadas en este voto concurrente.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: El voto concurrente de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Claudia Salgado Levy, anunciado en el dictamen de la causa 1-26-OP, fue presentado mediante correo electrónico el 05 de junio de 2026, a las 11:41; y procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL