

## **SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:**

### **I. LEGITIMACIÓN ACTIVA**

Nosotras, Inés María Enma Rosario Bermeo Castillo, ecuatoriana, con cédula de ciudadanía N° 1100239266 domiciliada en la ciudad de Loja, Calle José Antonio Eguiguren y Manuel Agustín Aguirre, de estado civil viuda, de 90 años de edad; y María Inés Vivar Bermeo, ecuatoriana, con cédula de ciudadanía No. 1101469730, domiciliada en la ciudad de Quito en la Calle San Ignacio N27-126, de estado civil divorciada; junto con nuestro abogado Pablo Piedra Vivar, ante ustedes respetuosamente comparecemos al amparo de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República y artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), para presentar la presente **acción de inconstitucionalidad**:

### **II. DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS OBJETO DEL PROCESO**

El órgano emisor de las normas impugnadas es el Concejo Municipal de Loja. La ordenanza fue sancionada por la máxima autoridad municipal, el alcalde de Loja, el 10 de septiembre de 2021.

Consecuentemente, la presente acción será puesta en conocimiento de la señora alcaldesa de Loja, Lic. Patricia Picoita Astudillo.

De conformidad a lo establecido en los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se contará también con el señor Procurador General del Estado.

#### **Lugares para las citaciones:**

A la señora alcaldesa de Loja se le notificara en la sede del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, ubicado en la calle Bolívar y José Antonio Eguiguren, correos electrónicos [alcalde@loja.gob.ec](mailto:alcalde@loja.gob.ec) y [info@loja.gob.ec](mailto:info@loja.gob.ec)

Al señor Procurador General del Estado, doctor Iñigo Salvador Crespo, a quien se le citará en sus oficinas ubicadas en el edificio de la Procuraduría, en la Avenida Amazonas, entre Calle Pereira y Avenida Gaspar de Villarroel, de la ciudad de Quito.

### **III. DISPOSICIONES ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES**

1. Según lo fundamentos que a continuación se desarrollarán, acusamos de inconstitucionalidad por el fondo la disposición contenida en el artículo 274 de la ordenanza 038-2021 de 3 de septiembre de 2021 emitido por el Concejo Municipal de Loja:

*Art. 274.- Márgenes de protección de ríos y quebradas. –*

*El propietario de un terreno colindante con los ríos quebradas y lagunas naturales, que desee subdividirlo o urbanizar deberá entregar sin costo al Municipio una franja de terreno en función de las siguientes regulaciones:*

*a) En los sectores de los ríos se han definido franjas de protección a entregar, de treinta metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso.*

*b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso.*

*c) Para el caso de lagunas naturales, quince metros medidos desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso.*

*d) Hasta que el Municipio implemente un programa de posesión del dominio hídrico y requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas verdes, los propietarios utilizarán dicha área verde en labores agrícolas, de jardinería, de reforestación, quedando expresamente prohibido la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias que contaminen la quebrada, río o laguna. No se permite ningún tipo de construcción.*

*e) En zonas embauladas, se deberá respetar el margen de protección*

2. Adicionalmente, las partes que, a continuación, ponemos en negrilla y subrayadas de los artículos 1186 y 1187, ordenanza 045-2022 de 25 de abril de 2022, emitida por el Concejo Municipal de Loja:

*Art.1186.- Del Dominio Hídrico Público. – En los proyectos de fraccionamiento o urbanización se determinará con exactitud los límites del dominio hídrico público, mismas que deberán ser comprobadas por la Jefatura de Regulación y Control Urbano, así como las franjas de terreno de las urbanizaciones aprobadas después del 2 de septiembre de 2010, que limiten con ríos; quebradas; o, lagunas naturales, **para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatoria** bajo las siguientes consideraciones:*

*a) En los ríos, treinta metros a cada lado, medidas desde el borde superior del talud de la actual orilla del río.*

*b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidos desde el borde superior del talud. –*

*c) Para el caso de lagunas naturales, previo informe de la Jefatura de Ambiente la misma que definirá ancho del margen de protección no menor a 15 metros medidos desde el borde superior. –*

*d) En caso de que el talud corresponda al corte de una vía se aplicarán los retiros de construcción y derechos de vía reglamentarios. –*

*e) Todos los taludes cuya altura no sea mayor a 5m. y no requieran muros de contención deberán estar recubiertos por vegetación rastrera o matorral y su parte superior libre de humedal.*

*Art. 1187 .- En las áreas de dominio hídrico público, no se permitirá ningún tipo de construcción. – **Mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público**, los propietarios utilizarán dicha área en labores agrícolas o de jardinería, quedándoles expresamente prohibido, la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias, que contaminen la quebrada, río o laguna natural.*

En síntesis, por considerar que existe unidad normativa entre el art. 274 de la ordenanza 038-2021 y los textos señalados en los artículos 1186 y 1187 de la ordenanza 045-2022, señalamos la inconstitucionalidad de los textos: “...**para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatoria...**” del art. 1186, y “**Mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público...**” del art. 1187 de la ordenanza 045-2022.

#### IV. FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN

##### 4.1 Disposiciones constitucionales infringidas:

A. La presente acción la interponemos porque consideramos que la norma municipal impugnada contradice lo establecido en la **Constitución de la República del Ecuador**, de manera específica a los artículos:

- Art. 66, numeral 26:

*Se reconoce y garantizará a las personas: El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.*

- Art. 323:

*Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.*

- Art. 132 #1:

*La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:*

*1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*

- Art. 133, # 2:

*Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas:*

*2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*

- Art. 424:

*La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.*

*La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.*

- Art. 425:

*El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

*En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.*

*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.*

B. Adicionalmente a los artículos de la Constitución, el art. 274 de la ordenanza es contrario a lo que establece el **artículo 21.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos** (“CADH”):

*Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto el pago mediante indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley.*

Conforme lo demostraremos a continuación, las normas acusadas como inconstitucionales en la presente acción, ordenan al Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja (“GAD Loja”), a confiscar la propiedad de bienes inmuebles cuando se cumplen los supuestos establecidos en el Art. 274 de la ordenanza. Esto es contrario al derecho a la propiedad de las personas (66.4), es

contrario a la prohibición de confiscación (323) establecida en la Constitución, es contrario al principio de supremacía constitucional (424) y es contrario a lo dispuesto en el Art. 21.2 de la CADH.

#### **4.2 Argumentos por los cuales consideramos que existe inconstitucionalidad**

##### **a) Antinomia entre el art. 274 de la ordenanza 038, Art. 1186 y 1187 de la ordenanza 045-2022 (“ordenanza 045”) y el artículo 323 de la Constitución**

###### **Art. 274 ordenanza 038**

*La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.<sup>1</sup> En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.<sup>2</sup> La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) ratifica que cuando existan contradicciones entre normas jurídicas se aplicará *la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior.*<sup>3</sup>*

En el caso que ponemos a su consideración, el artículo 323 de la Constitución establece que *Se prohíbe toda forma de confiscación*, a pesar de existir una expresa prohibición: el art. 274 de la ordenanza del GAD de Loja establece que *El propietario de un terreno colindante con los ríos quebradas y lagunas naturales, que desee subdividirlo o urbanizar deberá entregar sin costo al Municipio una franja de terreno* y a continuación establece los requerimientos dependiendo de si el terreno colinda con un río, una quebrada o laguna.

La Constitución prohíbe la confiscación, pero no define lo que es confiscación. Sin embargo, la Corte ha determinado que el Estado solo puede interrumpir el derecho a la propiedad privada, previo la declaración de utilidad pública:

---

<sup>1</sup> Constitución, artículo 424.

<sup>2</sup> Constitución, artículo 425.

<sup>3</sup> LOGJCC, artículo 3.1

*se constituye en una condición fundamental para la justificación de la intromisión del Estado en el disfrute del derecho a la propiedad privada. En tal razón, la ausencia de este requisito en el supuesto mencionado se instituye en una omisión que toma a la práctica estatal en inconstitucional y confiscatoria.*<sup>4</sup>

De manera similar, la Corte ha manifestado que hay confiscación cuando se priva a alguien de su propiedad privada sin que precede la declaratoria de utilidad pública y pago de un justo precio.<sup>5</sup>

El diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) define a la confiscación como el *acto de incautar o privar de posesiones o bienes para su incorporación al erario público, sin compensación.*<sup>6</sup>

La Corte Constitucional de Colombia ha dicho que la confiscación *implica la privación arbitraria, sin ninguna compensación o equivalencia, de la propiedad de una persona.*<sup>7</sup> La Corte Constitucional colombiana ha reiterado que *la confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión.*<sup>8</sup>

El art. 274 de la ordenanza establece una norma que ordena que cuando una persona es propietaria de un terreno colindante con una quebrada o río, y quiera subdividirlo o urbanizarlo, debe entregar “sin costo al Municipio una franja de terreno” y a continuación establece las características de la franja a ser entregada.

Esta subdivisión es adicional y distinta a la establecida en el 424 del COOTAD, ya que en el caso de lo establecido en el 274 de la ordenanza, el propietario de un terreno debe entregar gratuitamente lo establecido en el 424 del COOTAD y adicionalmente lo establecido en el 274 de la ordenanza. Para la aplicación de lo establecido en el Art. 424 del COOTAD el GAD Loja tiene otra normativa, como por ejemplo lo establecido en el Art. 38 de la ordenanza 03-2014, o el Art. 202 de la ordenanza 038-2021.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia 146-14-SEP-CC, pág. 28.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 245-15-EP/22, párr. 52 y 72.

<sup>6</sup> Real Academia de la Lengua Española. Diccionario panhispánico del español jurídico. <https://dpej.rae.es/lema/confiscaci%C3%B3n>

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-677/98 1998.

<sup>8</sup> Ibidem.

Recientemente, mediante oficio Nro. ML-PSM-2022-267-OF del procurador síndico municipal del GAD Loja, Dr. Luis Tapia, mismo que adjuntamos a la presente demanda, éste donde da su “criterio jurídico” y me responde, confirmando la aplicación de esta norma: *“Del análisis de la documentación adjunta a su petición, y su adecuación a la base legal citada, esta Procuraduría Síndica, advierte, que previo la subdivisión del lote de terreno de propiedad de la señora Inés Bermeo Castillo y otros, se deberá entregar sin costo al Municipio el Margen (sic) de Protección de río (sic) (30 metros), el mismo que pasara (sic) a nombre del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Loja.”*

Esta norma establece entonces la privación de bienes privados, para incorporarlos al erario público, en este caso del GAD Loja, sin compensación, o como bien lo dice el procurador síndico de Loja “sin costo”. La norma establece, *una privación arbitraria sin ninguna compensación o equivalencia, de la propiedad de una persona.* De manera simple la norma establece un supuesto que de ocurrir entonces se debe confiscar los bienes privados a una persona. La norma entonces es contraria al artículo 323 de la Constitución y por lo tanto es inconstitucional. La norma constitucional debe prevalecer y el art. 274 de la ordenanza debería carecer de eficacia jurídica, sin embargo, a criterio del GAD Loja, conforme consta del oficio Nro. ML-PSM-2022-267-OF no es así. Por esta razón es necesario declarar a la norma impugnada como inconstitucional, con el fin de hacer prevalecer la supremacía constitucional.

La norma impugnada de la ordenanza es también contraria al artículo 66, numeral 26 de la Constitución que establece el derecho a la propiedad, y a lo establecido en el artículo 21, numeral 2 de la CADH.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) en su sentencia del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, de 6 de mayo de 2008 estableció que:

*61. El derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, pues en el artículo 21.2 de la Convención se establece que para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, practicarse según los*

*casos y las formas establecidas por la ley y efectuarse de conformidad con la Convención.*

Es preciso recordar que el Art. 424 de la Constitución establece que *La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.*

A través del art. 274 de la ordenanza, el GAD Loja pretende anular el derecho a la propiedad de las personas que tienen un bien inmueble junto a una quebrada, río o laguna, y confiscar una franja de terreno sin una justa indemnización, anulando el derecho constitucional a la propiedad y el derecho a no ser *privada de sus bienes, excepto el pago mediante indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley.*

La anulación de estos derechos es expresamente contraria al principio de aplicación de derechos, establecido en la Constitución en su Art. 11.8:

*El ejercicio de derechos se regirá por los siguientes principios: 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.*

Por lo mismo, el artículo 274 es contrario a lo establecido en la CADH que de manera expresa establece como un derecho humano a que *Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto el pago mediante indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley.*

En el presente caso vemos como la norma exige que “el propietario” entregue al Municipio de Loja “sin costo” una franja de terreno, contrariando expresamente lo establecido en la CADH y anulando el derecho a la propiedad.

### **Art. 1186 de la ordenanza 045**

Conforme lo expusimos anteriormente, la confiscación está prohibida por el Art. 323 de la Constitución. El Art. 274 de la ordenanza 038 establece un mecanismo de confiscación, mecanismo al cual el Art. 1186 hace referencia cuando dice “...**para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatoria...**”. El artículo en cuestión expresa que cuando se realice proyectos de fraccionamiento o urbanización, el Municipio deberá “determinar con exactitud el dominio hídrico público”, para que opere “la cesión de suelo obligatoria.” Misma que según el Art. 274 de la ordenanza 038 se lo hará de manera gratuita, en contra del propietario del terreno, operando así una confiscación.

Es el propio municipio, en el oficio Nro. ML-PSM-2022-267-OF del procurador síndico municipal del GAD Loja, citado anteriormente, que cita esta base legal para emitir su criterio jurídico:

*Del análisis de la documentación adjunta a su petición, y su adecuación a la base legal citada, esta Procuraduría Síndica, advierte, que previo la subdivisión del lote de terreno de propiedad de la señora Inés Bermeo Castillo y otros, se deberá entregar sin costo al Municipio el Margen (sic) de Protección de río (sic) (30 metros), el mismo que pasara (sic) a nombre del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Loja.*

De esta manera se constata que el texto del Art. 1186, que hemos demandado como inconstitucional, lo es porque hace referencia expresa a una “cesión de suelo obligatoria” que significa una confiscación, creando una antinomia con el Art. 323 de la Constitución, por lo que debe declararse ese texto como inconstitucional y en virtud del artículo 76 #5 de la LOGJCC, la Corte debe realizar una interpretación conforme que expulse del ordenamiento jurídico esta parte de la disposición normativa.

Vale la pena mencionar que el dominio hídrico está expresamente establecido en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Uso y Aprovechamiento del Agua y que ampliar su concepto e incorporar elementos rebasa completamente las competencias del GAD de Loja.

- b) Cómo el Art. 274 de la ordenanza 038 y el Art. 1187 de la ordenanza 045, rompen el principio de reserva legal**

### **Art. 274 ordenanza 038**

Los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución establecen el principio de reserva legal, mismo que establece qué asuntos deben ser regulados obligatoriamente por una ley. Uno de estos asuntos es la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, asunto que además solo puede ser regulado por una ley orgánica.

La Corte Constitucional ha establecido que *el principio de reserva legal busca asegurar la protección de los derechos y garantías encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del órgano legislativo -la Asamblea Nacional-, constitucionalmente previsto y democráticamente elegido.*<sup>9</sup> La Corte ha establecido que para determinar si las normas impugnadas rompen el principio de reserva legal es preciso determinar éstas *restringen derechos más allá de lo establecido en la Constitución y la ley.*<sup>10</sup>

La Constitución, Art. 66.26, establece que el derecho a la propiedad se ejercerá con responsabilidad social y ambiental. El Art. 323 de la Constitución, de manera similar a los establecido en el Art. 21.2 de la CADH, establece que las instituciones del Estado, *por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley.* Es decir que la expropiación está permitida conforme a la Constitución y la CADH, pero *previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley.* Nuevamente, a riesgo de ser redundante, la confiscación está prohibida (Art. 323 Constitución) y toda norma legal que la establezca es inconstitucional, siendo las prácticas confiscatorias restricciones inconstitucionales al derecho a la propiedad.

En el oficio Nro. ML-PSM-2022-267-OF del procurador síndico municipal, adjunto a la presente, se cita al Art. 55 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD), mismo que determina como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Competencia que también está

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-17-IN/21, párr. 50.

<sup>10</sup> Ibidem, párr. 51

establecida en el Art. 264 #2 de la Constitución. ¿Puede entonces el GAD de Loja, con base en esta competencia, regular el derecho a la propiedad de la manera que lo hace en el Art. 274 de la ordenanza 038? De ninguna manera.

Sostenemos que no es posible argumentar la constitucionalidad del Art. 274, con base en la competencia municipal de regular el uso del suelo, porque existen derechos constitucionales y derechos humanos que establecen que no es posible la confiscación y que en caso de expropiación se debe hacer una justa valoración, indemnización y pago. Algo que la norma municipal rechaza al decir que se debe entregar “sin costo al municipio una franja de terreno...”. Incluso el COOTAD hace una expresa salvedad al momento de establecer los bienes de uso público en el Art. 417 del COOTAD. Dicho artículo establece:

*Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.*

*Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.*

*Constituyen bienes de uso público: d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas; (negrillas y subrayado me pertenecen)*

Esta excepción deja claro que previo a la expedición de esta norma existe propiedad privada sobre este tipo de bienes y por lo tanto el Estado está en la obligación de garantizarla, sin que se la pueda confiscar como pretende hacerlo el Municipio de Loja.

El Art. 3 de la LOGJCC establece los métodos y reglas de interpretación. Establece que “*Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución...*”. Entonces, la propiedad sí se puede regular para asegurarnos de que cumpla una función social y ambiental, y una de las formas de lograr esto puede ser a través de las normas municipales de uso y control de suelo, pero el ejercicio de esa

competencia no puede traducirse en una confiscación, ya que esa práctica está prohibida en la Constitución y termina anulando el derecho constitucional a la propiedad (Art. 66. 26) y el derecho establecido en la CADH (Art. 21.2), contrariando adicionalmente los establecido en el Art. 11.4 de la Constitución:

*“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:*

*4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”*

Lo que sucede con el Art. 274 de la ordenanza, es completamente diferente a lo establecido, por ejemplo, en el Art. 424 del COOTAD, donde se establece la obligación de ceder gratuitamente, en caso de una subdivisión, terrenos para áreas verdes. Lo establecido en el Art. 274 de la ordenanza, no está regulado en una ley orgánica, como sí lo está lo establecido para áreas verdes. Como dijimos anteriormente, lo establecido en el COOTAD para áreas verdes está regulado por el GAD Loja en otras disposiciones municipales que no estamos impugnando, y que están justificadas por responder a una restricción establecida en una ley orgánica.

Por lo expuesto, el Art. 274 de la ordenanza 038 del GAD de Loja es una restricción al derecho a la propiedad que va más allá de lo permitido por la Constitución y la ley, rompiéndose de esta manera el principio de reserva legal y arrojando como resultado que el Art. 274 de la ordenanza sea inconstitucional.

#### **Art. 1187 de la ordenanza 045**

Señores jueces, tal como está redactado el artículo 1187 de la ordenanza, éste también rompe el principio de reserva legal establecido en los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución. El artículo expresa lo siguiente:

*Art. 1187 .- En las áreas de dominio hídrico público, no se permitirá ningún tipo de construcción. – Mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público, los propietarios utilizarán dicha área en labores agrícolas o de jardinería, quedándoles expresamente*

*prohibido, la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias, que contaminen la quebrada, río o laguna natural.*

Tal como lo hemos expresado en los párrafos anteriores, el derecho a la propiedad solo puede ser regulado mediante ley. Si bien el municipio tiene competencia para regular el uso del suelo, esta competencia no puede establecer prácticas confiscatorias. El presente artículo entendido e interpretado con lo establecido en el Art. 1186 de la ordenanza 045, se reserva el dominio de las franjas de terreno establecidas en el Art. 1186, para que los propietarios solo puedan utilizar su terreno para determinados usos, excepto cuando el Municipio “requiera ejecutar obras”, que entonces será facultad del Municipio apropiarse gratuitamente del bien inmueble para la ejecución de esas obras, lo cual es inconstitucional por aplicarse una confiscación.

El resto del artículo establece una regulación al uso del suelo que bien puede estar dentro de las competencias municipales, siempre y cuando no se entienda, bajo ningún concepto, que el municipio pueda requerir al propietario que le entregue “sin costo alguno” la franja de terreno establecida por la normativa municipal.

De permanecer esta norma en el ordenamiento jurídico se corre el grave riesgo de que el municipio pueda entender que para construir obras civiles en estos terrenos, solo tiene que requerirle al propietario el terreno, sin que esté en la obligación de pagar un justo precio por el mismo, lo cual sería inconstitucional.

## **V. SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

El Art. 79 # 6 de la LOGJCC establece la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de la medida impugnada como inconstitucional, para ellos es necesario probar la verosimilitud de los hechos, y que la norma impugnada pueda generar vulneración a los derechos fundamentales de modo inminente y grave. En tal virtud, con base en la siguiente argumentación solicito la suspensión provisional del Art. 274 de la ordenanza 038-2021 de 3 de septiembre de 2021 emitido por el Concejo Municipal de Loja:

**Hechos verosímiles:** La existencia de la norma confiscatoria existe, tal como se demuestra de lo argumentado sobre la norma establecida en el Art. 274 de la ordenanza del GAD de Loja. Su aplicación es actual, conforme se constata en el oficio Nro. ML-PSM-2022-267-OF del procurador síndico municipal del GAD de Loja, que adjunto a la presente demanda y que estuvo dirigida a la señora Inés Bermeo Castillo, como contestación a su solicitud sobre una subdivisión que pretende hacer en un lote de terreno en la parroquia Vilcabamba, del cantón Loja. En el mencionado oficio el procurador síndico emitió el siguiente criterio jurídico:

*Del análisis de la documentación adjunta a su petición, y su adecuación a la base legal citada, esta Procuraduría Síndica, advierte, que previo a la subdivisión del lote de terreno de propiedad de la señora Inés Bermeo Castillo y otros, se deberá entregar sin costo al Municipio el Margen (sic) de Protección (sic) de río (sic) (30metros), el mismo que pasara (sic) a nombre del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Loja.*

Entonces, de manera oficial y expresa, el GAD cantonal de Loja ha expresado que se debe entregar **sin costo** al Municipio una franja de terreno de propiedad de los accionantes, antes de avanzar con un trámite de subdivisión. Es decir que, de manera expresa y oficial, el GAD trasgrede la prohibición del Art. 323 y mi derecho establecido en el Art. 21.2 de la CADH, por lo que resulta verosímil que ocurra un hecho confiscatorio, un hecho que vulnere derechos causado por la vigencia y aplicación del Art. 274 de la ordenanza.

Como ya hemos aclarado, el Art. 274, no tiene ninguna relación con la obligación establecida en el COOTAD (Art. 424) para entregar áreas verdes en una subdivisión urbana.<sup>11</sup> Esas normas deben y serán aplicadas por el GAD municipal sin importar si la Corte suspende lo establecido en el Art. 274 de la ordenanza.

**Inminencia:** Las prácticas confiscatorias emanadas de la norma establecida en el 274 de la ordenanza, se están produciendo, ya que como vemos en el criterio jurídico del procurador síndico, expresado en el oficio Nro. ML-PSM-2022-267-OF, antes de realizar cualquier trámite de subdivisión de un terreno en el cantón Loja se debe “entregar sin costo al municipio” una franja

---

<sup>11</sup> Ordenanza GAD municipal de Loja 038-2021, Art. 202.

de terreno. En nuestro caso particular nos vemos particularmente afectados ya que nuestros proyectos en nuestro terreno ubicado en la parroquia Vilcabamba han tenido que ser paralizados para evitar una confiscación por parte del Municipio de Loja. Nosotros somos personas mayores adultas<sup>12</sup> cuyos proyectos de vida se han visto truncados por el Municipio de Loja con este criterio, ya que para evitar una confiscación hemos tenido que paralizar la subdivisión pretendida.

Cabe recalcar que bajo este criterio del Municipio de Loja ya ha confiscado anteriormente, sin un pago justo a los propietarios, en la construcción de un “sendero ecológico”, mismo que nos despojó de la propiedad de una parte de nuestro terreno sin recibir compensación económica alguna,<sup>13</sup> y ahora nuevamente pretenden confiscarnos una nueva franja de nuestro terreno aplicando una norma municipal completamente confiscatoria (Art. 274).

**Gravedad:** El Art. 274 de la ordenanza amenaza con causar un daño grave que incluso puede generar responsabilidad internacional al Estado ecuatoriano que ya ha sido condenado anteriormente por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por prácticas confiscatorias por parte de los municipios, como en el caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. En el cantón Loja se van acumulando una serie de actuaciones confiscatorias que pueden redundar en litigios internacionales por la falta de garantía de los operadores estatales, en parte, causada por la indebida aplicación de una norma confiscatoria como la del Art. 274 de la ordenanza. El oficio Nro. ML-PSM-2022-267-OF demuestra que el criterio del GAD de Loja es que los dueños deben “entregar sin costo” al municipio un terreno, vulnerando la Constitución y la CADH.

Las vulneraciones a derechos constitucionales son graves, pero son más graves cuando afectan al proyecto de vida de las personas y mucho más si estas son personas en situación de vulnerabilidad. La Constitución establece, con respecto a los adultos mayores, que el Estado debe establecer políticas públicas y programas que fomenten el mayor grado posible de autonomía personal y que de manera particular debe tomar medidas para: 2. *Protección especial contra cualquier tipo de*

---

<sup>12</sup> Constitución, artículo 35, 35 y 37.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Acción extraordinaria de protección, 314-19-EP; Acción de protección 11333-2021-01687; Otros ejemplos de confiscación, donde la justicia no ha sabido actuar es Acción de Protección No. 11203-2018-00563, donde se ha dicho que “el GAD Municipal no necesita declarar de utilidad pública un bien que pertenece a todos los ciudadanos.”; o el caso No. 11282-2018-00098. Demostrando de esta manera la aplicación de un criterio jurídico confiscatorio que se sustenta entre otras, en la norma 274 de la ordenanza, o su equivalente al momento de los hechos.

*explotación laboral o económica. 3. Desarrollo de programas y políticas destinadas a fomentar su autonomía personal, disminuir su dependencia y conseguir su plena integración social.*<sup>14</sup>

En consecuencia, existe los hechos y argumentos suficientes que permitan suspender la aplicación del artículo 274 de la ordenanza 038-2021 del GAD municipal de Loja, hasta que se haga un análisis a fondo sobre la constitucionalidad de la norma.

## **VI. PRETENSIÓN**

Con base a la argumentación antes expuesta, y sin perjuicio de la aplicación del principio de control integral contenido en el art. 76.1 de la LOGJCC, de acuerdo al cual la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones acusadas con todas las normas constitucionales vigentes, incluso con aquellas que no fueron invocadas en la presente demanda, solicitamos se declare la inconstitucionalidad de:

1. Todo el artículo 274 de la ordenanza 038-2021 de 3 de septiembre de 2021 emitido por el Concejo Municipal de Loja;
2. El texto “... **para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatoria...**” contenido en el Art. 1186 de la ordenanza 045-2022 de 25 de abril de 2022, emitida por el Concejo Municipal de Loja;
3. El texto “**Mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público...**” contenido en el Art. 1186 de la ordenanza 045-2022 de 25 de abril de 2022, emitida por el Concejo Municipal de Loja;

Del mismo modo, solicitamos se dé aplicación directa del principio de configuración de la unidad normativa contenido en el art. 76.9 de la LOGJCC, a fin de que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas acusadas guarde conformidad con todas las normas del sistema normativo.

---

<sup>14</sup> Constitución, artículo 36 y 38.

Mientras se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad, y por reunir los requisitos de verosimilitud, inminencia y gravedad, solicito se suspenda provisionalmente la norma contenida en el Art. 274 de la ordenanza 038-2021 emitida por el GAD municipal de Loja.

## VII. DOCUMENTOS ADJUNTOS

Adjunto a la presente demanda el oficio Nro. ML-PSM-2022-267-OF del procurador síndico municipal del GAD Loja y la ordenanza 038-2021 del GAD municipal de Loja.

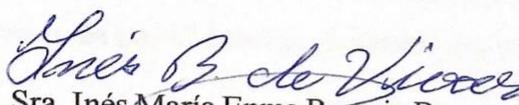
## VIII. NOTIFICACIONES

Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en los siguientes correos electrónicos: [pabloarturo10@hotmail.com](mailto:pabloarturo10@hotmail.com) y [minesvibe@hotmail.com](mailto:minesvibe@hotmail.com)

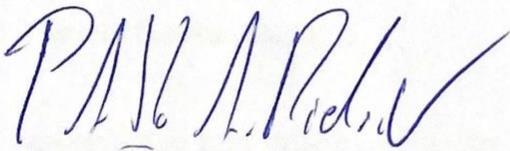
## IX. DESIGNACIÓN DE ABOGADO

Designamos como nuestro abogado patrocinador al Abg. Pablo Piedra Vivar.

Firmamos junto a nuestro abogado patrocinador,

  
Sra. Inés ~~María Enma Rosario~~ Bermeo Castillo  
C.C. 1100239266

  
Sra. María Inés Vivar Bermeo  
C.C. 1101469730

  
Abg. Pablo Piedra Vivar  
Mat. Foro 17-2007-613