

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
Caso N.º 92-22-IN**

Juez ponente, Alí Lozada Prado.

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 24 de febrero de 2023.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 25 de enero de 2023, avoca conocimiento de la causa **N.º 92-22-IN, Acción Pública de Inconstitucionalidad.**

I. Antecedentes procesales

1. El 17 de noviembre de 2022, Inés María Enma Rosario Bermeo Castillo y María Inés Vivar Bermeo demandaron la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 274 de la Ordenanza N.º 038-2021 de 3 de septiembre de 2021 y los artículos 1186 y 1187 de la Ordenanza N.º 045-2022 de 25 de abril de 2022, emitidas por el Consejo Municipal de Loja.

II. Disposiciones impugnadas

2. A continuación, se citarán las disposiciones impugnadas.

2.1. De la Ordenanza N.º 038-2021:

Artículo 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.

2.2. De la Ordenanza N.º 045-2022:

Artículo 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.

Artículo 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 [énfasis fuera de texto].*

III. Oportunidad

3. Conforme con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la demanda de inconstitucionalidad por cuestiones de fondo puede ser interpuesta en cualquier momento.

IV. Los fundamentos de las pretensiones

4. Las accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 274 de la Ordenanza N.º 038-2021 y 1186 y 1187

de la Ordenanza N.º 045-2022, específicamente, en relación con las frases “*para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatorio*” y “*mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público*”, respectivamente, por vulnerar los artículos 323 (se prohíbe toda forma de confiscación), 66.16 (el derecho a la propiedad); y, 132.1 y 133.2 (principio de reserva de ley) de la Constitución de la República.

5. Las impugnantes fundamentan su demanda en los siguientes cargos:

5.1. El artículo 274 de la ordenanza N.º 038-2021 que establece 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*”, es incompatible con el artículo 323 de la Constitución que prohíbe toda forma de confiscación. Al respecto, las accionantes enfatizan que la subdivisión establecida en la norma impugnada es adicional y distinta a la establecida en el artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y, por ello, en su opinión, “*en el supuesto establecido en el artículo 274 de la ordenanza, el propietario del terreno debería entregar gratuitamente la porción de terreno determinada en el COOTAD y adicionalmente la establecida en el artículo 274 de la Ordenanza*”. En esta línea, las accionantes concluyen que la norma impugnada establece una privación arbitraria “*sin ninguna compensación o equivalencia, de la propiedad de una persona*”.

5.2. El artículo 274 de la ordenanza N.º 038-2021 al exigir que el propietario entregue al Municipio de Loja “*sin costo*” una franja de terreno, es incompatible con el derecho a la propiedad establecido en los artículos 66.26 de la Constitución y 21.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. De esta manera, las accionantes exponen que la norma impugnada pretende anular el derecho a la propiedad de las personas que tienen un bien inmueble junto a una quebrada, río o laguna, por cuanto confiscar una franja de terreno sin una justa indemnización, “*anula el derecho constitucional a la propiedad y 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*”.

5.3. El artículo 1186 de la Ordenanza N.º 045-2022 al establecer la frase “*cesión del suelo obligatoria*”, que, a criterio de las accionantes, significaría confiscación, crearía “*una antinomia*” con el artículo 323 de la Constitución que prohíbe cualquier forma de confiscación. Además, mencionan que el dominio hídrico está establecido de manera expresa en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Uso y Aprovechamiento del Agua y que “*ampliar su concepto e incorporar elementos en la norma impugnada rebasa completamente la competencia del GAD de LOJA*”.

5.4. Los artículos 274 de la Ordenanza N.º 038-2021 y 1186 de la Ordenanza N. 045-2022, específicamente, en la frase “*mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público*” son incompatibles con el principio de reserva de ley, contenido en los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución, por cuanto al tratarse de una restricción al derecho constitucional a la propiedad privada, este debe ser regulado en una ley orgánica y no a través de una ordenanza. También, indican que, si bien el Municipio de Loja tiene competencia para regular el uso del suelo, dicha competencia no puede establecer prácticas confiscatorias. Adicionalmente, explican que lo establecido en el artículo 273 de la norma impugnada es completamente diferente a lo determinado en el artículo 424 del COOTAD respecto a la obligación de ceder gratuitamente, en caso de subdivisión, terrenos para áreas verdes.

6. De la relación precedente, este tribunal establece que las accionantes formularon los cargos de su demanda con argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes a normas constitucionales que considera infringidas, exponiendo las razones por las cuales considera que las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución. Por lo tanto, la demanda cumple con lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y sin que se advierta causal de rechazo conforme a lo señalado en el artículo 84 *ibidem*.

V. La solicitud de suspensión

7. Las accionantes solicitan, además, la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas. Para justificar tal petición esgrimieron los siguientes argumentos:

7.1. Señalan que existen hechos verosímiles porque del contenido en el oficio N.º ML-PSM-2022-267-OF¹ se puede advertir que el Municipio de Loja estaría aplicando una norma confiscatoria, concretamente, porque habría indicado que, previo a avanzar con el trámite de subdivisión del lote de terreno de propiedad de Inés Bermeo Castillo, la peticionaria debe entregar “*sin costo*” al municipio una franja de 30 metros de su terreno.

7.2. Las prácticas confiscatorias establecidas en el artículo 274 de la Ordenanza N.º 038-2021 se estarían produciendo en todos los casos de subdivisión de un lote de terreno inmerso en las circunstancias de la norma impugnada. También, las

¹ De la demanda se desprende que, 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*”.

accionantes, adultas mayores, mencionan que se encuentran afectadas porque sus proyectos en su terreno ubicado en la parroquia Vilcabamba han tenido que ser paralizados para evitar una confiscación por parte del Municipio de Loja. Asimismo, indican 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 y ahora nuevamente pretenden confiscarnos una nueva franja de nuestro terreno aplicando una norma completamente confiscatoria”*.

7.3. La norma impugnada, contenida en el artículo 274 de la Ordenanza N.º 038-2021 amenaza con causar un daño grave que incluso puede generar responsabilidad internacional al Estado, 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. Finalmente, las accionantes afirman que, 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 artículo 274.

8. Respecto a la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de las disposiciones demandadas como inconstitucionales, este Tribunal advierte que las accionantes no proveen razones que permitan a este Tribunal presumir, de forma razonable, que el daño alegado se vaya a producir de manera inminente². Por tanto, dicha petición debe ser desestimada.

VI. Decisión

9. Con base en los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **admitir** a trámite la causa **N.º 92-22-IN** y **negar** la petición de suspensión provisional de las disposiciones demandadas como inconstitucionales.

10. Córrese traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad y con el presente auto al Consejo Municipal de Loja, a efectos que en el término de quince días intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.

² En cuanto a la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada, la Corte Constitucional en su sentencia No. 66-15-JC/19 ha determinado que, para estar debidamente sustentada, debe cumplir con los siguientes requisitos: i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando.

11. Solicítese al Consejo Municipal de Loja que, en el término de quince días, remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que dieron origen a las normas objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.
12. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o, de forma física, en las instalaciones de la Corte Constitucional.
13. Póngase en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.
14. Notifíquese.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 24 de febrero de 2023. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aida García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN