Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

CASO No. 68-16-IN y 4-16-IO

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si la Ordenanza N° 5, publicada en el Registro Oficial N° 56 de 28 de octubre de 1998, emitida por el Concejo Cantonal de la ciudad de Riobamba deviene en inconstitucional; y, si incurre en inconstitucionalidad por omisión relativa; declarándose que existe falta de objeto en ambos casos.

I. Antecedentes procesales

1. El 8 de octubre de 1997, el Concejo Cantonal de la ciudad de Riobamba ("GAD Riobamba") expidió la Ordenanza N° 5, publicada en el Registro Oficial N° 56 de 28 de octubre de 1998 ("la Ordenanza No. 5"), la cual estableció entre otras cuestiones, que ciertos sectores destinados a la reserva de suelo para la habilitación del "Parque Lineal Chibunga" o "Parque urbano Chibunga" (en adelante, "el Parque") únicamente pueden tener usos vinculados a la agricultura, la forestación y las actividades pecuarias.

2. El 11 de octubre de 2016, Julio Miguel Lozada Basantes ("el accionante") presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo sobre dicha Ordenanza (causa 68-16-IN); y, otra demanda de acción pública de inconstitucionalidad por omisión vinculada a la misma base fáctica (causa 4-16-IO).

3. El 23 y 30 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las causas 4-16-IO y 68-16-IN, respectivamente, las cuales fueron sorteadas a las juezas constitucionales de la época. En el Suplemento del Registro Oficial No. 896 de 05 de diciembre de 2016 y en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 912 de 29 de diciembre de 2016, se publicó el extracto de la inconstitucionalidad demandada en los casos 4-16-IO y 68-16-IN, respectivamente, para el pronunciamiento de la ciudadanía al respecto.

4. El 15 de julio de 2017, el Concejo Cantonal de la ciudad de Riobamba expidió el Código Urbano para el cantón Riobamba, por medio del cual se derogó expresamente la Ordenanza No. 5 y estableció las áreas no urbanizables.

5. El 7 de mayo de 2020, el Concejo Cantonal de la ciudad de Riobamba aprobó la actualización del Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Riobamba (en lo sucesivo, "Plan de Desarrollo").

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, le correspondió sustanciar la causa 68-16-IN al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento el 27 de julio de 2020 y solicitó un informe actualizado al Concejo Cantonal de la ciudad de Riobamba a través del alcalde de la ciudad.

7. El 3 de agosto de 2020, el alcalde de la antedicha ciudad solicitó que se acumulen los casos 68-16-IN y 4-16-IO. El 18 de agosto de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional dispuso la acumulación de las causas.

8. El 10 de septiembre de 2020, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento del caso 4-16-IO (acumulado) y convocó a audiencia pública.

9. El 21 de septiembre de 2020 tuvo lugar la audiencia pública.

10. La Corte recibió los *amici curiae* presentados por Natalia Liset Mora Solórzano, Esperanza Martínez Yánez, Marco Alejandro Ruiz Salgado, David Sebastián Cajas, Fausto Morocho Andrade, Pablo Piedra Vivar, Carla Patricia Luzuriaga Salinas, Eddy Jaque, William López y Viviana Morales Naranjo.

11. El 19 de mayo de 2021, en aplicación del inciso final del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional[1], se realizó un nuevo sorteo de la causa ante el Pleno del Organismo, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

12. Mediante providencia de 05 de agosto de 2021, la jueza constitucional Carmen Corral Ponce avocó conocimiento de la presente causa.

II. Norma demandada

13. El accionante demandó la inconstitucionalidad normativa e inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 23 de la Ordenanza No. 5, que expresa:

> *"Art. 23. SECTORES P6-S4, P6-S5, P12-S2, P12-S3, P12-S5. P12-S6, que corresponden a la reserva del suelo del Parque Urbano Chibunga. Hasta que esta reserva de suelo se habilite como instalación recreativa se permite exclusivamente la implantación de usos vinculados a la agricultura, la forestación y las actividades pecuarias.*
>
> *Esta norma se aplicará también para los parques urbanos, Las Habras y Galápagos"*

[1] El artículo 76.8 de la LOGJCC, señala: "*Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad*".

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

III. Alegaciones de la acción

Argumentos de la demanda del caso No. 68-16-IN

14. El accionante señala que por más de 20 años se ha perennizado la reserva de suelo del sector P6-S4, donde se ubica su bien inmueble adquirido en 1974 con una extensión de 7.010 m^2; que el plan de ordenamiento territorial de la ciudad no favorece el desarrollo social, cultural y deportivo; que el Municipio no ha realizado ninguna acción, política pública, ni ha ejecutado algún plan, proyecto o infraestructura para que la reserva sea levantada; que su propiedad ha sido afectada porque no puede enajenar, ni construir, tampoco le han provisto de servicios básicos; que, incluso, el Municipio no tiene planificado expropiarle su bien inmueble para ejecutar alguna obra; y, que *"la ciudad necesita lugares de recreación, realmente, urge porque los tres parques que tiene, a la gente no le satisface"*. Por todo lo dicho, se siente víctima de una confiscación y solicita que se declare la inconstitucionalidad de la frase "*Hasta que esta reserva de suelo se habilite como instalación recreativa se permite exclusivamente la implantación de usos vinculados a la agricultura, la forestación y las actividades pecuarias",* del artículo citado en el párrafo 13 *supra*.

Argumentos de la demanda caso No. 4-16-IO

15. El accionante señala que el Municipio no ha cumplido con sus atribuciones relacionadas con la ejecución del plan de ordenamiento territorial, específicamente con la zona relacionada al parque Chibunga; que la reserva del suelo es un gravamen confiscatorio por más de 23 años, ya que el Municipio no ha realizado ningún proyecto o plan para ejecutar la norma impugnada; y, que el uso exclusivo asignados a su inmueble no le permite otro que no sea el asociado al agropecuario o forestal, por lo que solicita: "(...) *que la Corte Constitucional conceda un plazo razonable al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba autoridad pública renuente a cumplir los mandatos de la Constitución para la respectiva subsanación. Si trascurrido* (sic) *dicho plazo, la omisión persiste por omitir elementos normativos constitucionalmente relevantes, la Corte Constitucional deberá hacerlo con carácter provisional disponiendo la determinación y la eliminación de las exclusiones arbitrarias de beneficios, puesto que la disposición jurídica omite hipótesis o situaciones que deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, y no existe una razón objetiva y suficiente que soporte la exclusión y, en consecuencia ordenará su publicación en el Registro Oficial y dispondrá que la autoridad pública obligada expida la norma o normas*".

Contestación del GAD de Riobamba

16. El accionado señala que el inmueble del accionante está ubicado en un sector de planeamiento y corresponde a una superficie no urbanizable, porque se encuentra en la franja de protección del Río Chibunga; que esta superficie, por sus limitaciones topográficas y valor medioambiental, fue considerada zona de reserva de suelo y destinada a instalaciones recreativas; que eran permitidas exclusivamente actividades vinculadas con la agricultura, forestación y actividades pecuarias; que dicha reserva no

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

ha impedido el uso, goce y disposición del bien inmueble; que la reserva no fue confiscatoria por cuanto el propietario mantuvo el uso, goce y disposición; que no existe ninguna ordenanza que establezca la prohibición de enajenación de bienes.

17. Expresa que el Municipio de Riobamba cumplió con el proyecto de beneficio colectivo en función de la norma que se alega su inconstitucionalidad porque construyó el Parque, que si bien no cumple con los parámetros del artículo 23, "*la ciudad de Riobamba cuenta con un espacio destinado a actividades recreativas, lúdicas y deportivas, además de ser un espacio de preservación de flora para la comunidad riobambeña y pulmón de la ciudad".*

18. Señala que la norma demandada fue derogada mediante el Código Urbano para el cantón Riobamba; que esta norma es concordante con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ("LOTUS"), la que determina que el ordenamiento y el planeamiento urbanístico no confiere carácter de indemnización (artículo 39), dado que antes de la expropiación es factible aplicar el anuncio de proyecto (artículo 66); y, que el bien inmueble del accionante se encuentra en la zona de planeamiento Z14T0, donde actualmente su uso es de protección y conservación, lo que le faculta realizar varias actividades, sin que constituya una limitación absoluta de su propiedad.

19. Finalmente, expresa que el municipio de Riobamba "*es consciente de los problemas relacionados con la contaminación del Río Chibunga y la falta de área verde",* por lo que en su Plan de Ordenamiento Territorial al 2030 se ha propuesto disminuir los índices de contaminación por el vertido de aguas negras a ríos y quebradas, así como aumentar en $2m^2$ por habitante la superficie de área verde; que uno de los proyectos prioritarios es reducir la contaminación del Río Chibunga. Finalmente, solicita que se rechacen las demandas.

Posición de la Procuraduría General del Estado

20. En lo principal manifiesta que: *"La ordenanza en sí y la norma impugnada, lejos de contrariar las disposiciones constitucionales que invoca el accionante, por el contrario, están en armonía con lo ordenado en los artículos 240 (facultad legislativa de los GADs); 241; 260; 264 numerales 1, 2 y 8; 275 y 276 de la Constitución, que de manera general dentro de las competencias exclusivas de los municipios, les faculta a planificar el desarrollo cantonal; ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón* [y que] *la acción pública de inconstitucionalidad que nos ocupa, no cumple con lo preceptuado en la letra a) del numeral 5 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional".*

Alegaciones de los *amici curiae*

21. Esperanza Martínez enfatiza que el Río Chibunga debe ser reconocido como persona, víctima y sujeto de reparación porque posee derechos. Alejandro Ruiz expresa que el Municipio de Riobamba, como garante de dichos derechos, no los ha tutelado. Eddy Jaque expone los resultados de una investigación de su autoría acerca de la calidad del agua del

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

Río Chibunga e indica que no es posible la agricultura ni recreación, sino medidas de preservación. William López manifiesta que no existen políticas públicas para la protección del río. Fausto Morocho Andrade menciona que *"fábricas y la 'gran ciudad' mataron su vertiente"*.

22. En escrito ingresado el 01 de agosto de 2020, Natalia Liset Mora Solórzano refiere que el Río Chibunga atraviesa las inmediaciones del Parque, cuando es uno de los más contaminados de la provincia de Chimborazo porque tiene *"agua de mala calidad por incapacidad de autodepuración"*.

23. En escrito presentado el 21 de septiembre de 2020, Viviana Morales Naranjo señala que el municipio ha incumplido con las competencias exclusivas de saneamiento ambiental; y, que el actual Plan de Ordenamiento Territorial de Riobamba reconoce la contaminación del Río Chibunga, pero sin un correcto tratamiento de aguas residuales.

24. En escrito ingresado el 21 de septiembre de 2020, Pablo Piedra Vivar y Carla Patricia Luzuriaga Salinas sostienen que la falta de definición y de ejecución del proyecto "Parque Urbano Chibunga", deriva en efectos equivalentes a una confiscación, dado que las propiedades no pueden recibir una justa indemnización; y, que el río tiene derecho a su existencia y su ecosistema a no ser alterado permanentemente.

IV. Competencia de la Corte Constitucional

25. De conformidad a lo previsto en el artículo 436 numerales 4 y 10 de la Constitución de la República (CRE), en concordancia con los artículos 75, 76, 128 y 129 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, ejercer control abstracto de constitucionalidad de actos normativos con efectos generales y examinar las omisiones normativas en las que incurran las instituciones del Estado o las autoridades públicas.

V. Análisis constitucional

26. A efectos de resolver los casos acumulados que vienen a ser materia de análisis dentro de la presente sentencia, esta Corte estima pertinente pronunciarse en un primer momento, sobre la acción pública de inconstitucionalidad signada con el N° 68-16-IN; y, posteriormente, sobre la inconstitucionalidad por omisión signada con el N° 4-16-IO.

Caso N° 068-16-IN/21:

27. Como una consideración previa para el análisis del caso, le corresponde a este Organismo verificar si la norma acusada de inconstitucional se encuentra vigente,

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

reproducida en otros textos normativos, o si estando derogada tiene la potencialidad de producir efectos ultractivos[2] que resulten incompatibles con la Constitución.

28. En el presente caso se puede constatar que el artículo 23 de la Ordenanza N° 5, fue derogada con la promulgación de la Ordenanza N° 013-2017[3], que contiene el "Código Urbano para el cantón Riobamba" (en lo sucesivo, "Código Urbano"), publicado en el Registro Oficial Edición Especial N° 80 de 08 de septiembre de 2017. En tal virtud, es de capital importancia identificar si la norma derogada se manifiesta o reproduce en otras disposiciones jurídicas del cuerpo normativo que la reemplaza. Dentro del Código Urbano se regula -*inter alia*- una nueva clasificación de la simbología y tipología relacionada a las actividades permitidas dentro de determinadas zonas o sectores del cantón Riobamba, en las que se prevén varias formas del uso y ocupación del suelo[4]; empero, no se verifica que persista de forma expresa una reproducción textual o análoga a la disposición normativa que ha sido demandada como inconstitucional (artículo 23 de la Ordenanza N° 5).

29. Para considerar que una norma derogada se encuentra reproducida en otro cuerpo normativo será necesario que se refiera al mismo enunciado normativo, es decir, que exista identidad en la composición del texto (literalidad), o que aún, cuando siendo formalmente distinta en su redacción, se circunscriba al mismo contenido o contexto normativo (materialidad). Así las cosas, se configura la unidad normativa cuando una disposición -que ha sido expulsada del ordenamiento jurídico- se reproduce en otras normas que no han sido directamente demandadas, pero que dada su implicancia o estrecha vinculación con el caso materia de análisis, resulta imperativo realizar su control conexo a fin de dilucidar sobre el fondo del asunto sometido a la controversia constitucional, o en su defecto evitar una eventual ineficacia de fallo.

30. Del libelo de la demanda se desprende que los argumentos del accionante se dirigen a cuestionar la constitucionalidad del artículo 23 de la Ordenanza N° 5 de 28 de octubre de 1998; así, en lo referente a la reserva del uso del suelo del Parque Urbano Chibunga, señala: "(...) ***cuyo artículo 23 es impugnado por inconstitucional en la frase 'Hasta que esta reserva de suelo se habilite como instalación recreativa se permite exclusivamente la implantación de usos vinculados a la agricultura, la forestación y actividades pecuarias'*** (...)"; expresando en repetidas ocasiones que el GAD de Riobamba no ha articulado ninguna actividad administrativa, económica y de gestión para implementar el "Parque Urbano del Río Chibunga" en el sector P6-S4, por lo que: "(...) ***la continuidad del acto normativo en el tiempo, en la materia y en el espacio sin concreciones prácticas para hacer realidad el PARQUE URBANO CHIBUNGA*** *e imposibilitado, además, de ENAJENAR por estar localizado -según el PDUR- en 'ZONA DE PLANEAMIENTO, DESTINADO A RESERVA DE SUELO PARA*

[2] En su disposición derogatoria primera se expresa que: "*Se derogan expresamente las siguientes normas: La ordenanza 05 que Reglamenta el Uso de Suelo en la Ciudad de Riobamba, de fecha 28 de octubre de 1998*".

[3] La ordenanza fue dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva del GADM de Riobamba, prevista en el artículo 264 numeral 1 de la Constitución de la República.

[4] Estas mismas alegaciones se replican a lo largo de la demanda en los acápites: 4.6; 4.7.2; 4.7.3; 4.7.5; y, 4.7.

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

INSTALACIÓN RECREATIVA DE USO POTENCIAL PARA INCORPORACIÓN AL PARQUE URBANO CHIBUNGA' Y NO PERMITE OTRO USO QUE NO SEA AGROPECUARIO O FORESTAL (...)"[5] (el énfasis y las mayúsculas corresponden al texto de la demanda).

31. En tal sentido, se evidencia que la fundamentación del accionante no se constriñe a objetar expresamente el tipo de actividades que se permiten ejecutar dentro de su predio, sino a atacar la proposición normativa que prevé la reserva del uso del suelo del Parque Urbano Chibunga. Dicho esto, es menester precisar que, de la revisión de las prescripciones normativas contenidas en el Código Urbano, se puede evidenciar que a la presente fecha **ya no existe una reserva del uso del suelo** que tenga como finalidad la construcción, habilitación o expansión de un parque urbano en la "zona de planeamiento Z14 Microzonificación Tipo 0" ("zona Z14T0"), anteriormente catalogada bajo la nomenclatura P6-S4. Si bien es cierto que en los artículos 63[6] y 64[7] del Código Urbano se mantienen condiciones de limitación al derecho de dominio, dichas regulaciones no reproducen una reserva del uso de suelo sujeta a la condición futura de convertir un cierto espacio geográfico en un área recreativa, que en la especie, es lo que el accionante acusa de inconstitucional y que ha generado la expectativa de que su predio debe ser declarado en utilidad pública y posteriormente expropiado por parte del GAD de Riobamba[8]. En este punto, vale aclarar que las consecuencias jurídicas derivadas de la aplicación de una norma en un caso concreto, no son objeto de control abstracto de constitucionalidad, tal como se explicará más adelante.

32. En lo que respecta a la ultractividad no se advierte que el artículo 23 de la Ordenanza N° 5 de 25 de octubre de 1998, genere efectos ulteriores a su fecha de derogación, ya que como se expresó *ut supra*, al día de hoy no existe ningún tipo de reserva del uso del suelo supeditada a la implementación del denominado "Parque Urbano Chibunga", y en su lugar se han ratificado y dispuesto otras medidas relativas a la política del uso del suelo, que de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la Ordenanza N° 13-2017 (Código Urbano) son necesarias para la conservación del patrimonio natural, permitiéndose la realización de actividades agropecuarias y la construcción de viviendas en baja densidad[9].

---

[5] "*Artículo 63.- Uso Protección y Conservación. Es un suelo urbano o rural con usos destinados a la conservación del patrimonio natural bajo un enfoque de gestión ecosistémica, que asegure la calidad ambiental, el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, comprende los recursos correspondientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Áreas Forestales y Zonas de Riesgo. En este uso se prohibirá y controlará según sea del caso la vivienda o asentamientos humanos*".

[6] *Artículo. 64.- Uso Producción Agropecuaria. - Es el uso destinado al manejo, extracción y transformación de recursos naturales.*
El uso recursos naturales (sic) *se clasifica en: Agrícola Pecuario uso destinado a actividades agroproductivas, zootécnicas, agroindustriales, forestales y de aprovechamiento turístico; y, Agrícola Residencial que corresponde a aquellas áreas y asentamientos humanos concentrados a dispersos, vinculados con las actividades agrícolas que permitan la vivienda en baja densidad*".

[7] Acápite 4.7.4 de la demanda.

[8] Artículos 63 y 64 de la norma *ejusdem.*

[9] Acápite séptimo de la demanda.

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

33. De manera que, ante la ausencia del principio de unidad normativa y al no existir una reproducción literal o material de la norma demandada (actualmente derogada), no resulta útil ejercer el control abstracto de constitucionalidad, toda vez, que la norma dejó de surtir efectos jurídicos hacia futuro cuando perdió vigencia por su derogatoria en el año 2017; y, en consecuencia, no procede que esta Corte Constitucional se pronuncie sobre los cargos formulados por el accionante debido a la carencia superveniente del objeto de la acción.

Consideraciones adicionales

34. Esta Corte observa que el accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ordenanza N° 5 de 25 de octubre de 1998, no obstante sus argumentos tienen como propósito que se analice de forma particular una posible restricción de su derecho a la propiedad privada *"sin perjuicio de la reparación integral de los derechos del legitimado activo"*[10]. Ante lo cual, cabe señalar que este tipo de control constitucional se erige como un mecanismo jurisdiccional que tiene como objetivo garantizar la coherencia, unidad y la supremacía de la Constitución, contrastando en abstracto la compatibilidad de las disposiciones impugnadas con el texto de la Norma Suprema; esto es, con independencia de su aplicación a casos concretos.

35. De hecho el artículo 77 de la LOGJCC[11] concede el ejercicio de la *actio popularis* para que cualquier persona o grupo de personas puedan demandar la inconstitucionalidad de actos normativos o administrativos de carácter general, ya que como se mencionó precedentemente su finalidad es garantizar la supremacía de la Constitución, debiendo ser ésta la legítima pretensión del accionante, por lo que resulta extraño para los fines de la presente acción que se formulen alegaciones que tienen como objeto el reconocimiento de pretensiones individuales.

36. Ahora bien, pese a los cuestionamientos del accionante sobre la supuesta inconstitucionalidad de la norma a causa de la imposibilidad de ejercer un dominio pleno sobre el bien inmueble de su propiedad, esta Corte considera oportuno referirse, de forma general, a la facultad del GAD para establecer límites al ejercicio del derecho a la propiedad en el contexto de la política de regulación para el uso y ocupación del suelo.

37. Al respecto, vale señalar que el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe que: "*Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social*". En igual sentido, la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa y mixta con función y responsabilidad social y

[10] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo. 77 "*Legitimación. - La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente*".
[11] Ver artículos 66.26, 321 y 323 de la Constitución de la República.

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

ambiental, cuyo acceso se hará efectivo a través de la adopción de políticas públicas, prohibiéndose toda forma de confiscación[12].

38. Dentro de su jurisprudencia este Organismo ha señalado que el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión, a saber, como un derecho constitucional y como un derecho patrimonial[13]. En la primera, el derecho a la propiedad genera obligaciones a cargo del Estado y el propietario, de modo que **i)** el Estado debe respetar el ejercicio de los derechos de propiedad[14] y, cuando limita el ejercicio de la propiedad, debe actuar con competencia y justificar las limitaciones a la propiedad por la función y responsabilidad social y ambiental; y, **ii)** el propietario tiene el deber de adecuar el *ius utendi* acorde a las funciones sociales y/o ambientales atribuidas por el ordenamiento jurídico a dicha propiedad.

39. De allí, que la *función social* implica una serie de obligaciones del propietario tendientes a que la actividad del dominio cumpla con fines constitucionales y dispuestos justificadamente por autoridades competentes, tales como garantizar el acceso equitativo a los derechos del buen vivir (verbigracia: la propiedad, vivienda, educación, salud, recreación); mientras que la *función ambiental* consiste en "*[r]espetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable*"[15].

40. En suma, se puede destacar que acorde al diseño constitucional ecuatoriano el derecho a la propiedad, no es un derecho absoluto y su ejercicio puede ser razonablemente limitado o condicionado por su función social y/o ambiental, a través de la prerrogativa constitucional[16] y legal[17] conferida a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, ya sea por medio de la vía de la expropiación de bienes[18] o de la regulación del uso y ocupación del suelo.

Caso N° 4-16-IO

41. Este Organismo ha determinado que la inconstitucionalidad por omisión tiene como objetivos garantizar la supremacía constitucional, la fuerza normativa de sus

[12] En la dimensión patrimonial, el derecho a la propiedad es un derecho real, que se ejerce conforme las disposiciones del Código Civil y demás normas de derecho privado.
[13] Corte Constitucional. Sentencia N° 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2021, párr. 96.
[14] Constitución de la República artículos 14 y 86.6.
[15] Constitución de la República, artículo 264 numerales 1 y 2.
[16] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, artículo 91; Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, artículos 6, 11 y 12; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículos 54 (o), 55 (a); Código Orgánico del Ambiente, artículos 27.1 y 30.11; Código Urbano; y, "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial", actualización 2020-2030, tomos I, II y III.
[17] Artículo 323 de la Constitución de la República: "*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*".
[18] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 001-17-SIO-CC.

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

disposiciones y el sometimiento de toda autoridad pública a los mandatos constitucionales[19].

42. Siguiendo la línea jurisprudencial se tiene que la Corte ha establecido que, para que se configure una omisión inconstitucional, se debe presentar, al menos, alguno de los siguientes presupuestos: i) la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de actuar; ii) la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de actuar; iii) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, iv) la ineficacia de la voluntad constituyente[20].

43. Así mismo, el artículo 436 numeral 10 de la CRE atribuye a la Corte Constitucional la potestad jurisdiccional para: "*Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.*". De lo anotado precedentemente, se deduce que la acción de inconstitucionalidad por omisión también tiene como finalidad controlar y corregir las omisiones que se deriven: **i)** de la inactividad de las autoridades o entidades públicas con competencia normativa, que se vean avocadas a legislar un determinado asunto o materia por mandato de la Constitución; y, **ii)** de la inacción en su obligación de ejecutar un "acto" expresamente dispuesto por la CRE.

44. Para el análisis del caso *in examine*, corresponde referirnos al primer presupuesto; esto es, la obligación de identificar el mandato constitucional que impone un deber claro y concreto de legislar que se considera que ha sido omitido; así como también, la determinación de la autoridad u órgano obligado. Tal precisión es una carga argumentativa (que como en todas las acciones de control abstracto) recae sobre el legitimado activo[21]; por ende, conviene constatar los argumentos vertidos por el accionante a efectos de analizar la pertinencia de sus pretensiones.

45. Del acápite 4.6 de la demanda se observa que el accionante manifiesta que: "(...) *el GAD Municipal de Riobamba, por conducta de omisión normativa relativa y vulnerando NORMAS Y DERECHOS CONSTITUCIONALES,* ***NO HA EJERCIDO EL USO DE SUS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS EXCLUSIVAS QUE LE OTORGA LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES Y VIOLO*** (sic) ***EL ARTÍCULO 226 DE CARTA FUNDAMENTAL*** *que le impuso no solamente la obligación de establecer el régimen de uso del suelo y, en concreto la afectación de la propiedad privada al servicio público, sino y*

[19] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-13-SIO-CC.
[20] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 47-15-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 28: "*En este orden de ideas, el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones donde los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: "Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*".
[21] Artículo 79.5.b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

especialmente, a elaborar y ejecutar PLANES (PLANIFICACIÓN) cantonal y de ordenamiento territorial y POLÍTICAS PÚBLICAS QUE DEBEN SER EJECUTADAS DE MANERA ARTICULADA Y PERMANENTE. CON SEGUIMIENTO DE METAS ESTABLECIDOS a PLANIFICAR, CONSTRUIR Y MANTENER LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y EQUIPAMIENTO PARA LOS ESPACIOS PÚBLICOS DESTINADOS AL DESARROLLO SOCIAL, CULTURAL Y DEPORTIVO, al que está destinado, precisamente, la AFECTACIÓN, ENTRE OTROS, DEL SECTOR P6-S4, QUE CORRESPONDE A LA RESERVA DE SUELO DEL PARQUE URBANO CHIBUNGA, conforme el artículo 23 de la Ordenanza No. 05 (...)" (el énfasis y las mayúsculas corresponden al texto de la demanda).

46. De lo expuesto, se puede colegir que se ha individualizado la entidad pública que supuestamente habría incurrido en la omisión inconstitucional relativa, siendo ésta, el GAD de Riobamba; sin embargo, no se ha **especificado** la disposición constitucional que contiene la obligación positiva clara y concreta de emitir un determinado contenido normativo, al contrario, se han enunciado varios artículos de la CRE (260, 264, 275, 276 y 415) sin ofrecer un argumento claro, cierto, específico y pertinente[22], por el cual se demuestre la existencia de una omisión inconstitucional relativa.

47. Es más, de la demanda se advierte que el accionante formula alegaciones de orden legal inherentes a la inacción del GAD respecto a la falta de gestión para la expropiación de su bien inmueble (446 y 447 del COOTAD), situación que no corresponde ventilarse por esta vía, de ahí, que no exista una debida **pertinencia** entre los cargos esgrimidos y la naturaleza de la acción ejercitada.

48. A pesar de aquello, de la sola confrontación de las disposiciones constitucionales citadas por el accionante se corrobora que los artículos: 264[23] se refieren a las

[22] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias"*.

[23] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan*

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

competencias exclusivas de los gobiernos municipales; 275[24] y 276[25] al régimen de desarrollo; y, 415[26] a la potestad del Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados de desarrollar, entre otras, políticas de ordenamiento territorial y de uso de suelo; sin que en ninguna de las normas expuestas exista una obligación positiva a cargo del GAD de emitir una regulación expresa en los términos invocados por el accionante: "*expedición de normas de concreción (planes, programas o políticas públicas) para hacer efectiva LA EJECUCIÓN DEL ARTÍCULO 23 DE LA ORDENANZA No.05-97 QUE REGLAMENTA EL USO DEL SUELO EN LA CIUDAD DE RIOBAMBA* "[27] y, sobre todo, relacionada a la habilitación de un parque urbano en particular; de manera que tampoco se cumple con el requisito de la **certeza** del argumento.

49. Por tal razón, al no haberse superado el baremo del primer elemento (*exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de actuar*), deviene en inoficioso analizar los presupuestos restantes (párr. 42 *supra*), puesto que el accionante omitió su deber de identificar de forma precisa el mandato constitucional que aparentemente habría sido incumplido por el GAD de Riobamba, con lo que se determina que no se ha

---

la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza".

[24] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución. 2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable. 3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público. 4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural. 5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial. 6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado. 7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural".*

[25] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 415.- El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclo vías".*

[26] Petición concreta de la demanda.

[27] Conforme se desprende -*máxime*- de los artículos 14, 66.27 71, 72, 83.6, 276.4, 395, 396, y 397 de la Constitución de la República.

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

acreditado el objeto de la acción, y en consecuencia, no procede el control constitucional requerido.

50. A modo de colofón, la Corte Constitucional nota que tanto la demanda de inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ordenanza No. 05, como la acción de omisión inconstitucional relativa concentran exactamente los mismos argumentos y se han utilizado de manera simultánea ambos mecanismos jurisdiccionales de control abstracto con el claro objetivo de compeler a una institución pública a realizar una actuación administrativa (expropiación) en merced de los intereses particulares del accionante, aspecto que se encuentra proscrito para este tipo de acciones (párrafos 34 y 35 *supra*).

51. Además, se observa que a pesar de que las demandas contienen una misma línea argumentativa, se reclaman pretensiones disímiles o incompatibles entre sí; por un extremo se alega que la ordenanza en cuestión deviene en inconstitucional por el hecho de establecer una reserva de uso del suelo **para la habilitación de un parque**, por lo que se solicita declarar la inconstitucionalidad del referido texto (causa N° 68-16-IN); mientras que, por el otro, se manifiesta que la inactividad del GAD de Riobamba en la construcción del área recreacional provoca una omisión inconstitucional relativa, por lo que se exige la **implementación de un marco normativo para la materialización de dicho parque y la consiguiente expropiación de su terreno** (causa N° 4-16-IO). En definitiva, se puede colegir que las pretensiones del accionante propenden hacia una intromisión o alteración del régimen de competencias constitucionales del GAD (respecto del uso del suelo), de modo que no cabe la alegación de que dichas potestades son incompatibles con la Carta Suprema, bajo el pretexto de que la norma infraconstitucional no ha sido desarrollada en la forma en la que el accionante considera adecuada para sus intereses personales.

Otras consideraciones

52. Varios de los escritos contentivos de los *amici curiae*, así como su participación en la audiencia pública desarrollada por el Juez Ramiro Avila, dan cuenta de las potenciales afectaciones ambientales a las que se ha visto expuesto el Río Chibunga, ante lo cual, esta Corte reconoce la importancia de vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, en el que se garantice fundamentalmente el derecho humano al agua, prestando especial atención a la conservación, sostenibilidad, recuperación, reparación y restauración integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico.

53. En ese sentido, es menester relievar que la conservación ambiental, restauración ecosistémica y en general la protección de los derechos la naturaleza, cuentan con un marco regulatorio de raigambre constitucional[28] que irradia hacia el resto del ordenamiento jurídico, a través del cual se promueve el ejercicio integral de la tutela sobre el medioambiente[29]; por lo que esta Corte valora y exalta la loable intención de los amicus

[28] Ibíd., artículo 399.
[29] Corte Constitucional, sentencia N° 5-13-IA de 30 de junio de 2021, párr. 37.

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

de acudir en defensa del Río Chibunga (en un claro afán de materializar postulados axiológicos de solidaridad intergeneracional, con miras al sostenimiento futuro de dicho recurso hídrico). Sin embargo, también reitera que la vía recurrida para dicho fin no es la adecuada, toda vez, que las acciones de control abstracto de constitucionalidad no tienen como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales, ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas específicas[30].

54. En suma, este Organismo no desconoce que los derechos de la naturaleza deben ser promovidos a través del desarrollo de las normas y las políticas públicas, empero, para tal cometido nuestro sistema de justicia constitucional ha diseñado otros mecanismos jurisdiccionales de protección; de forma, que se deja a salvo el derecho de incoar las acciones constitucionales y ordinarias que se estimen pertinentes.

VI. 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. Rechazar por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad **No. 68-16-IN.**

2. Rechazar por improcedente la acción de omisión inconstitucional relativa **N° 4-16-IO.**

3. Exhortar al GAD de Riobamba para que en el marco de sus competencias legales y constitucionales preste especial atención en la adopción de medidas de control, seguimiento y evaluación ambiental que fueren necesarias, a fin de salvaguardar la integridad de los caudales ecológicos asociados al Río Chibunga.

4. Disponer el archivo de la causa.

5. Notifíquese y publíquese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.31 15:41:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

[30] Corte Constitucional, sentencia N° 5-13-IA de 30 de junio de 2021, párr. 37.

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

Razón.- Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; y, un voto en contra del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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

SENTENCIA No. 68-16-IN Y 4-16-IO

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría

Guerrero preferido del coloso Chimborazo
Joven guerrillero que bajas socializando tu riqueza el agua,
con Licanes, Batanes, y Shiris
Fueron testigos de tu poder para fecundar a esta Pacha Mama
Pero lo que no saben es que estás enfermo
Entre tu melena de floripondio y chicha, "que no se note pobreza"
Hasta los muertos se levantan para verte
Chibunga PURUHÁ INDOMABLE
Pero lo que no saben es que estás enfermo
Entras al parque ecológico para jugar con niños, jóvenes y viejos
Pero lo que no saben es que estás enfermo
Llegas a San Luis como envenenado por la muerte
buscando como los mamuts su cementerio
para tener el último diálogo con el creador del panteísmo.
Fausto Morocho[1]

1. Disiento con la argumentación y la decisión de la sentencia, aprobada por mayoría, a base del proyecto elaborado por la jueza Carmen Corral Ponce. Me parece que en este caso la Corte Constitucional perdió una oportunidad para aplicar el derecho a la ciudad y reconocer al río Chibunga y su cuenca hidrográfica como un sujeto que merece protección jurídica y que "*tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*"[2]

2. En este voto razonado quisiera transcribir los argumentos que fueron expuestos en el proyecto rechazado originalmente por la mayoría de la Corte y agregar un acápite en el que intentaré explicar el por qué me parece que resulta difícil aplicar las acciones constitucionales a los derechos de la naturaleza.

I. Antecedentes 17
II. Los derechos de la naturaleza, las garantías constitucionales y los procedimientos 18
III. Análisis constitucional 21
i) ¿La disposición demandada y derogada se encuentra reproducida en normas vigentes (unidad normativa)? 21
ii) ¿Las disposiciones demandadas, que limitan el ejercicio del derecho de propiedad, constituyen confiscación y son inconstitucionales (caso N. 86-16-IN)? 23

[1] Fausto Morocho, escrito de *amicus curiae*, "Retrato en blanco y negro" y "Chibunga".
[2] Constitución, artículo 71.

iii) ¿No realizar acciones para que se cumplan los fines del "Parque urbano Chibunga" (ejecución del plan de ordenamiento territorial y de ser un espacio de preservación de flora para la comunidad riobambeña y pulmón de la ciudad) es una omisión constitucional relativa? (caso N. 4-16-IO) 26
a. La exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de actuar 30
(1) El derecho a la ciudad 31
(2) Los derechos de la naturaleza y el río Chibunga como titular de derechos ... 36
b. La inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de actuar 41
c. Los efectos de la omisión 44
IV. Conclusión 49

I. Antecedentes

3. El 8 de octubre de 1997, el Concejo Cantonal de la ciudad de Riobamba ("GAD Riobamba") reconoció la reserva de suelo del "Parque Lineal Chibunga" o "Parque urbano Chibunga", por razones ecológicas, y restringió el uso del suelo de algunas propiedades que están alrededor del Parque.

4. Uno de los propietarios, accionante en las dos demandas, presentó una demanda de inconstitucionalidad (por restringir su derecho a la propiedad) y otra por omisión relativa (por no hacer lo necesario para que el parque sea ecológico).

5. El problema de fondo es la constatación de que el río Chibunga está contaminado y que, efectivamente como menciona el accionante, el GAD no ha hecho lo suficiente para considerar que el parque sea ecológico:

> *…al río lo encajonaron con sus propias piedras, las aguas servidas de todos los pueblos de su recorrido, fábricas y la 'gran ciudad' mataron su vertiente, se extinguieron los sapos y las lagartijas, las libélulas ya no se reproducen en sus riberas, y los caballitos del diablo dejaron de volar. Ni los adultos peor los niños pueden tocar el agua ni siquiera con las manos porque enseguida producen urticaria y salen granos en la piel. Hemos convertido al río en una enorme cloaca de aguas servidas a cielo abierto, cuya pestilencia se ha vuelto insoportable. El río apesta a muerto escapado de una tumba y como un zombi vengativo envenena al que lo toca...*[3]

6. El municipio de Riobamba reconoció que "*es consciente de los problemas relacionados con la contaminación del Río Chibunga y la falta de área verde* [de] *por metro cuadro por habitante determinado por la OMS*",[4] por lo que, en su Plan de

[3] Fausto Morocho, escrito de *amicus curiae*, "Retrato en blanco y negro" y "Chibunga".
[4] GAD Riobamba, escrito de 5 de octubre de 2020.

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

Ordenamiento Territorial, se propuso disminuir los índices de contaminación por el vertido de aguas negras a ríos y quebradas, así como aumentar la superficie de área verde.[5]

7. El caso, originalmente, fue de ponencia mía y, después de un proceso largo de discusiones, cambios, limitaciones, ampliaciones, grandes ediciones, no logró tener el apoyo de las juezas y jueces. El 19 de mayo de 2021 se votó el caso y contó con el apoyo únicamente del juez Agustín Grijalva Jiménez.

8. En este contexto en el que hay dos acciones constitucionales, que hay una constatación sobre la contaminación y hasta existe un GAD que reconoce el problema y que ha planificado tomar acciones, ¿puede la Corte resolver las acciones considerando los derechos y posibilidades que ofrece la Constitución (derechos a la ciudad y de la naturaleza)?

II. Los derechos de la naturaleza, las garantías constitucionales y los procedimientos

9. El sistema jurídico está estructurado para atender las necesidades de los seres humanos y considera a la naturaleza como un "*bien*", que puede ser objeto de apropiación, usufructo y disposición.

10. Las garantías constitucionales también están estructuradas desde la lógica de los seres humanos. Las leyes, la jurisprudencia y la doctrina jurídica se han elaborado a partir de las necesidades, problemas y situaciones propias de la especie humana.

11. En este contexto, de una teoría del derecho y de garantías constitucionales pensadas solo para los seres humanos, exigir los derechos de la naturaleza siempre será un reto. El reto es múltiple. Me permito resaltar dos de ellos: el cambio de sensibilidad y conciencia, y el cambio del paradigma jurídico.

12. En primer lugar, se requiere otra sensibilidad y otra conciencia sobre la existencia y la vida. Considerar, por ejemplo, que el río Chibunga es un ser vivo, que nutre y da vida a otros seres (además de la especie humana), que forma parte de un ecosistema en el que el humano es una parte (y lastimosamente la más nociva) y que merece protección, no es una cuestión obvia desde el sentido común dominante. Estamos acostumbrados a comprar y vender a la naturaleza, en forma de pedazos de tierra, botellas de agua, tanques de oxígeno, comida chatarra. Nos es más familiar mirar una pantalla de teléfono o de televisión que mirar y contemplar un atardecer, una estrella en el firmamento, un río que vibra o una montaña que nos cobija.

13. Se puede resolver todos los casos simplemente leyendo papeles, que tienen demandas, expedientes o normas, que es una forma de sensibilidad que nos pone una

[5] GAD Riobamba. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: actualización 2020-2030, tomos I, II, III y IV.

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

costra frente a lo que resolvemos, o nos acercamos a percibir lo que es objeto de nuestra sentencia. Conocer el río desde que nace de sus vertientes y mirar cómo involuciona conforme se relaciona con lo humano, nos permite comprender la profundidad del problema y la necesidad impostergable de atenderlo.

14. El cambio de sensibilidad y conciencia nos lleva a tener humildad y reconocimiento. Por la humildad, sabemos que somos una especie más, no la mejor ni la más importante, con harta responsabilidad por haber desarrollado habilidades científicas y tecnológicas inimaginables, y al mismo tiempo haber ocasionado igualmente inimaginables daños y catástrofes por nuestra forma dominante de existir. Por el reconocimiento, comprendemos que la naturaleza es vida y que es un sistema complejo de interrelaciones, que tiene capacidad de regenerarse y reproducirse, que tenemos que respetarla y promover su diverso desarrollo.

15. El reconocimiento de la vida más allá de la humana, de la que somos parte y sin la cual no podemos existir. Somos naturaleza, somos animales, somos seres como millones de otros que merecen existir. Al final, sin aire morimos en pocos minutos, sin agua ni comida morimos en pocos días; o sea, sin naturaleza morimos.

16. La Tierra y la naturaleza nos hace humanos. Estamos hechos de materia, de átomos y moléculas, como el resto de seres (bióticos y abióticos) que nos acompañan. El agua de nuestro cuerpo estuvo en el Chibunga, en el Amazonas y el Nilo. El carbono de nuestras moléculas orgánicas estuvieron en las plantas, en los bosques y en la Amazonía. La sal de nuestras lágrimas y sudor, el calcio de nuestros huesos, el hierro de nuestra sangre viene de las rocas y de las montañas.[6] Somos naturaleza. Tomar en serio sus derechos es respetar y exigir el respeto de la vida, de cualquier vida, de la de un río tanto como la de los humanos.

17. El segundo reto, que se lo puede intentar si el primero se lo logra, es el cambio de paradigma jurídico. Todo el sistema jurídico e institucional que ha desarrollado el humano considera a la naturaleza como objeto, bien o cosa, inerte, sin historia ni contexto. El derecho sobre la naturaleza se llama "propiedad", privada, pública o colectiva.

18. El área del derecho sobre la que se construye la teoría jurídica contemporánea y dominantes, de la cual se aprende la teoría general, se llama derecho civil. Con el derecho civil aprendemos a interpretar la norma y a que todo gira alrededor de la propiedad. El derecho civil nos dice quiénes son sujetos de derecho, qué pasa con la propiedad en la familia, qué se hace con la propiedad cuando muere la gente y cómo se ejerce los derechos de uso, usufructo y disposición de la propiedad.

19. La naturaleza, con el aval y la promoción del derecho de propiedad y de los negocios jurídicos, se explota y se acumula. Este es el paradigma dominante y es totalmente opuesto al de los derechos de la naturaleza. La naturaleza, en cambio, se cuida y se

[6] Lewis Dartnell, *Origins. How the Earth Made Us* (New York: Hachette Book Group, 2019), página 7.

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

regenera. La naturaleza debe estar fuera del concepto de propiedad y entrar al concepto de sujeto y de lo común. El tránsito hacia este paradigma no es fácil ni puede ser repentino. Se le debe ir construyendo de a poco, con casos como el presente, que nos pone un río y su ecosistema en la mirada, un río y las formas cómo lo hemos tratado, un río y lo que podríamos hacer para respetarle.

20. Salir del paradigma antropocéntrico, en el que la naturaleza importa en tanto es útil solo para el ser humano, por otro biocéntrico, en el que el ser humano es otra especie más que tiene que aprender a vivir conforme a las exigencias de la naturaleza, exige que las personas juristas vuelvan (si es que alguna vez lo hicieron) a los últimos desarrollos de la biología, la química, la física y más ciencias que estudian la naturaleza.

21. Las leyes de la especie humana deben guardar conformidad, si pretenden ser legítimas, con las leyes de la naturaleza.

22. El derecho que transita hacia el respeto a las leyes y derechos de la naturaleza exige creatividad y una buena dosis de atrevimiento. He sostenido que ese derecho podría ser el constitucionalismo andino y el transformador. Por el andino se toma en serio la plurinacionalidad, la interculturalidad, la Pacha Mama, el sumak kawsay, que en conjunto dibujan las alternativas para el modo de vida y desarrollo dominante; por el transformador, los fines toman mucho sentido y las formas son mecanismos para lograr los fines. Si las formas, los procedimientos y las acciones no permiten, entonces hay que adaptarlas y modificarlas para cumplir los fines. Los fines, en nuestro constitucionalismo, son los derechos.

23. En este caso, según las discusiones y argumentos de mayoría, las acciones no daban para tanto. Lo que viene es un ejemplo, quizá no el mejor, que demuestra el intento por reconocer el problema de un río y proponer posibles soluciones a partir de las acciones presentadas. Puede sonar un poco técnico el razonamiento que se expone a continuación, pero fue el esfuerzo por adaptar la jurisprudencia a las necesidades del caso. Vale la pena, para apreciar las diferencias de paradigmas, el contraste de las argumentaciones vertidas en la sentencia aprobada y en este voto salvado.

24. Me criticaran por este voto, seguramente desde el paradigma de un derecho conservador y que rinde tributo a las formas que impiden el cambio que merece y necesita nuestro mundo y nuestras sociedades tan inequitativas, pero alguien tiene que proponer y exponerse a las críticas. Todo valga la pena por un mejor derecho, más protector de quienes no tienen voz ni representación, y por un mundo diferente, más natural y más justo. Por el río Chibunga, su ecosistema y por las personas que viven en Riobamba y merecen estar en armonía con su río.

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

III. Análisis constitucional

25. En el caso se debió resolver tres problemas, en función de lo planteado en las demandas, lo alegado por las partes y de las normas vigentes y aplicables al caso: i) ¿La disposición demandada y derogada se encuentra reproducida en normas vigentes (unidad normativa)? Si la respuesta es positiva, entonces procederían los siguientes problemas. ii) ¿Las disposiciones demandadas, que limitan el ejercicio del derecho de propiedad, constituyen confiscación y son inconstitucionales (caso N. 86-16-IN); iii) ¿No realizar acciones para que se cumplan los fines del Parque (ejecución del plan de ordenamiento territorial y "*de ser un espacio de preservación de flora para la comunidad riobambeña y pulmón de la ciudad*") es una omisión constitucional relativa (caso N. 4-16-IO)? Para contestar esta última pregunta, el derecho a la ciudad y los derechos del río, reconocidos en la Constitución brindan las herramientas para solucionar el problema.

i) ¿La disposición demandada y derogada se encuentra reproducida en normas vigentes (unidad normativa)?

26. El artículo 23 de la Ordenanza No. 5 fue derogado por el Código Urbano de la Ciudad de Riobamba y, a su vez, asignó usos específicos del suelo de la ciudad, entre ellos, la zona donde se encuentra ubicado el bien inmueble del accionante,[7] ahora llamada la "zona de planeamiento Z14 Microzonificación Tipo 0" ("zona Z14T0").[8] Los usos permitidos son:

> *Artículo 63.- Uso Protección y Conservación. Es un suelo urbano o rural con usos destinados a la conservación del patrimonio natural bajo un enfoque de gestión ecosistémica, que asegure la calidad ambiental, el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, comprende los recursos correspondientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Áreas Forestales y Zonas de Riesgo. En este uso se prohibirá y contralará según sea del caso la vivienda o asentamientos humanos.*
>
> *[Cuadro de clasificación de uso Protección y Conservación]*
>
> *Artículo. 64.- Uso Producción Agropecuaria.- Es el uso destinado al manejo, extracción y transformación de recursos naturales.*

---

[7] Municipio de Riobamba, escrito de 5 de octubre de 2020. *"En la que, dada la ubicación del bien inmueble del señor Julio Lozada Basantes éste actualmente se encuentra dentro de la Zona de Planeamiento Z14T0".* En la Ordenanza No. 5, el bien inmueble del accionante estaba ubicado en la zona de planeamiento P6-S4.

[8] Municipio de Riobamba, Código Urbano, sección quinta "Polígonos de Intervención Territorial". La zona Z14T0 abarca una extensión 269 hectáreas, de las cuales una parte es propiedad del accionante, este caso es el único que presenta conflictividad en la zona. A la zona Z14T0 le corresponde como uso principal el de Protección y Conservación PC (artículo 63), están permitidas actividades relacionadas con las tipologías: Protección Ecológica PE, Protección Forestal PF, Protección por Riesgo PR, así como el uso de producción Agropecuaria (artículo 64) tipo Agrícola Pecuario PAP. Se prohíbe el Uso Equipamiento (artículo 61) tipo Educación EE, Salud ES, Administración pública EA. Se establece como uso condicionado "los procesos de habilitación del suelo y edificación" conforme a la disposición transitoria vigésima sexta.

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

El uso recursos naturales (sic) se clasifica en: Agrícola Pecuario uso destinado a actividades agroproductivas, zootécnicas, agroindustriales, forestales y de aprovechamiento turístico; y, Agrícola Residencial que corresponde a aquellas áreas y asentamientos humanos concentrados a dispersos, vinculados con las actividades agrícolas que permitan la vivienda en baja densidad.

[Cuadro de clasificación de uso Producción Agropecuaria][9]

27. Los anteriores condicionamientos del uso de suelo sobre la propiedad del accionante, referidos a *"la agricultura, la forestación y las actividades pecuarias"*, fueron reformados con nuevas condiciones establecidas en el Código Urbano. En la zona Z14T0 actualmente se establecen las siguientes regulaciones.

(1) Se prohíbe el uso y actividades relacionadas con la infraestructura en Educación, Salud y la Administración Pública.[10]

(2) Se permite el uso y actividades relacionadas con la protección ecológica, forestal, protección por riesgo y producción agrícola pecuaria.[11]

(3) Se condiciona el uso de la propiedad privada.[12]

28. La Corte debió verificar que la norma impugnada, que contenía limitaciones a la propiedad del accionante, fueron reproducidas de la ordenanza demandada y otras adicionales, y ahora se encuentran añadidas a las disposiciones del Código Urbano y del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Riobamba. Las restricciones por las que el accionante demandó la inconstitucionalidad subsisten. Por lo que se constata que existe unidad normativa entre la norma derogada y la expedida con relación al derecho de propiedad.

---

[9] Concejo Cantonal de Riobamba, Código Urbano, artículo 56: *"Se entenderá por uso del suelo al destino asignado a los precios en relación con las actividades a ser desarrolladas en ellos, de acuerdo a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y en esta Ordenanza para las zonas o sectores específicos determinados en el territorio".*

[10] Código Urbano, artículo 61: *"Uso Equipamiento.- Es el destinado a actividades e instalaciones que generen bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población, garantizar el esparcimiento y mejorar la calidad DE VIDA en el Cantón, independientemente de su carácter público o privado, en áreas del territorio, lotes independientes y edificaciones…"*

[11] Código Urbano, artículo 63: *"Uso Protección y Conservación.- Es un suelo urbano o rural con usos destinados a la conservación del patrimonio natural bajo un enfoque de gestión ecosistémica, que asegure la calidad ambiental, el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, comprende los recursos correspondientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Áreas Forestales y Zonas de Riesgo. En este uso se prohibirá y controlará según sea del caso la vivienda o asentamientos humanos;* artículo 64*: "Uso Producción Agropecuaria.- Es el uso destinado al manejo, extracción y transformación de recursos naturales.*

[12] Código Urbano, Disposición transitoria Vigésima Segunda*: "El Alcalde mediante resolución administrativa normará la integración de la mesa institucional, estableciendo sus facultades dentro de los procesos de habilitación del suelo y edificación."*

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

29. En consecuencia, por existir unidad normativa, se debió proceder con el análisis de constitucionalidad de acuerdo al artículo 76 (9) (a) de la LOGJCC.

ii) ¿Las disposiciones demandadas, que limitan el ejercicio del derecho de propiedad, constituyen confiscación y son inconstitucionales (caso N. 86-16-IN)?

30. La Constitución reconoce y garantiza *"[e]l 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… Se prohíbe toda forma de confiscación".*[13]

31. La Corte ha considerado que el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión: como derecho constitucional y como un derecho patrimonial. En la primera, el derecho a la propiedad genera obligaciones a cargo del Estado y el propietario: i) el Estado debe respetar el ejercicio de los derechos de propiedad y, cuando limita el ejercicio de la propiedad, debe actuar con competencia y justificar las limitaciones a la propiedad por la función y responsabilidad social y ambiental[14]; y, ii) el propietario y la actividad del dominio deberán cumplir su función social y ambiental. En la dimensión patrimonial, el derecho a la propiedad es un derecho real, que se ejerce conforme las disposiciones del Código Civil y demás normas de derecho privado.[15] Para resolver el problema identificado, nos referiremos exclusivamente a la dimensión constitucional.

32. Respecto al primer tipo de obligación: i) se debió verificar si el GAD Riobamba tiene competencia para limitar el derecho a la propiedad y si ha justificado la función y responsabilidad social y ambiental. De no hacerlo, habría una incompatibilidad con el derecho a la propiedad en su dimensión constitucional.[16]

33. El GAD Riobamba tiene competencias constitucionales y atribuciones legales para planificar y ordenar el uso y ocupación del suelo en la ciudad.[17] La normativa desarrollada da cuenta de que las restricciones impuestas a la zona Z14T0 tienen sustento constitucional y legal.

34. El Estado puede limitar la propiedad de una persona mediante varios mecanismos. Uno de ellos es la expropiación de bienes y otro es la limitación del uso.

---

[13] Constitución, artículos 66 (26), 321, 323.
[14] Corte Constitucional, Sentencia No. 176-14-EP/19, párrafo 96.
[15] Corte Constitucional, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrafo 95.
[16] Corte Constitucional, Sentencia No. 176-14-EP/19, párrafo 97.
[17] Constitución, artículos 264 (1-2). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, artículo 91. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículos 54 (o), 55 (a). Código Urbano y "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial" actualización 2020-2030, tomos I, II y III.

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

35. Cuando se expropia el bien sin declaratoria de utilidad pública y sin el justo pago, entonces estamos ante una confiscación, que constituye una incompatibilidad con el derecho de la propiedad.[18] Asimismo, si se limita sin justificación el uso de un bien para que cumpla su función social y ambiental, también es contraria al derecho propiedad.

36. El accionante alegó que la limitación a su propiedad es confiscatoria porque no puede construir una vivienda y no se ha iniciado el proceso de expropiación. La Corte evidencia que la propiedad del accionante ha sido limitada porque existe una prohibición expresa para construcción de "*vivienda o asentamientos humanos"* y otras limitaciones a toda la zona donde se encuentra el bien inmueble del accionante.

37. Sin embargo, el propietario puede ejercer otras dimensiones del derecho a la propiedad, ya que la regulación municipal otorga un amplio catálogo de actividades y usos permitidos.[19] No existe, por tanto, restricción absoluta a la propiedad del accionante, por lo mismo, no se la ha declarado de utilidad pública por la que corresponda esperar precio alguno. No existe, pues, confiscación.

38. El GAD Riobamba ha justificado la restricción afirmando que el inmueble del accionante está ubicado en una zona de planeamiento y corresponde a una superficie no urbanizable, porque se encuentra en la franja de protección del Río Chibunga y contigua a la ampliación del parque lineal Chibunga.[20] La Corte constata que el objetivo del Parque es la conservación y protección de una zona de riesgo por amenaza lahárica del volcán Chimborazo.[21] Al considerar que la zona es una reserva de suelo, de preservaciones de la flora, que garantiza el área verde por habitante, que espera disminuir los índices de contaminación y que incluso es un pulmón de la ciudad, existe una justificación de carácter ambiental.

---

[18] Corte Constitucional, Sentencia No. 176-14-EP/19, párrafo 97.

[19] Actividades permitidas para Protección Ecológica PE: santuarios de vida silvestre, áreas de protección de humedales, áreas de conservación y uso sustentable (ACUS), áreas de recuperación, áreas del PANE, bosque y vegetación protectora, servicios de hotel-albergue (7 a 30 habitaciones), refugios, hostales rústicos, cabañas ecológicas, campamentos turísticos, camping. Actividades de Protección Forestal PF como: explotación forestal de terrenos y bosques dedicados a tala de árboles, viveros forestales, forestación y reforestación, fincas y granjas integrales, agroecológicas y agroforestales. Actividades de Protección por Riesgo PR: mantenimiento de usos existentes controlados, zonas seguras, franjas de protección, zonas de recreación, albergues. Actividades de Producción Agrícola Pecuario PAP: producción agrícola intensiva (cultivos agrícolas bajo invernadero, florícola, hortícola, frutícola y cultivo de flores de libre exposición), granja de producción controlada, producción agrícola extensiva (cultivo agrícola de libre exposición y cultivos agrícolas extensivos), huertos hortícolas, frutícolas, producción agrícola extensiva, almacenamiento de abonos vegetales, granjas de producción pecuaria: avícolas, ganaderas (acopio y crías de especies mayores y menores), granjas de producción pecuaria, explotación piscícola: predios y aguas dedicadas a la pesca y demás, actividades acuícolas, pesca exclusivamente deportiva.

[20] GAD Riobamba, escrito de 5 de octubre de 2020, página 16.

[21] GAD Riobamba, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, tomo I, pg. 100. Los lahares son flujos de lodo, agua, rocas, etc. que fluyen por las laderas de un volcán.

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

39. Por otro lado, el Parque también está destinado a instalaciones recreativas, lúdicas y deportivas al servicio de la comunidad riobambeña. En ese sentido, el GAD Riobamba ha justificado la función social de la propiedad limitada.

40. Además, la LOTUS establece que el ordenamiento y el planeamiento urbanístico no confieren derechos de indemnización,[22] por lo que no es procedente otorgar una indemnización por el alcance del "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Riobamba" ("Plan de Desarrollo"), sino por la expropiación de bienes. El GAD Riobamba informó a esta Corte que ha priorizado proyectos relacionados con la descontaminación del río Chibunga y la ampliación del Parque en lugar de realizar procesos de expropiación.

41. Sobre las obligaciones de las personas propietarias (ii), la Constitución ha establecido que toda persona que se encuentra en el Ecuador tiene deberes y responsabilidades. Entre otras, "*acatar las decisiones legítimas de autoridad competente"*[23] y "*anteponer el interés general al interés particular"* [24].

42. De allí, que la *función social* implica una serie de obligaciones del propietario tendientes a que la actividad del dominio cumpla con fines constitucionales y dispuestos justificadamente por autoridades competentes, tales como garantizar el acceso equitativo a los derechos del bueno vivir (propiedad, vivienda, educación, recreación); mientras que la *función ambiental* consiste en "*[r]espetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable*"[25] (párrafo 71). El derecho a la propiedad, entonces, no es un derecho absoluto y su ejercicio puede ser limitado por su función social o ambiental.

43. El accionante mantiene la titularidad del derecho a la propiedad y puede ejercer la facultad de disposición. El ejercicio de su propiedad está limitado por la función social y ambiental de la propiedad que presenta la zona Z14T0.

44. Por lo expuesto, el GAD Riobamba ha limitado la propiedad en virtud de sus competencias constitucionales y legales, y ha justificado la función social y ambiental de

---

[22] LOTUS, Registro Oficial Suplemento No. 790 de 5 de julio de 2016, artículo 39 Carácter no indemnizable *"El ordenamiento y el planeamiento urbanístico no confieren derechos de indemnización, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución y la ley. El establecimiento de regulaciones que especifiquen los usos, la ocupación y la edificabilidad previstas en las herramientas de planeamiento y gestión del suelo no confieren derechos adquiridos a los particulares. La mera expectativa no constituye derecho.*
Serán indemnizables:
1. Las obras públicas en los predios o lotes por los que transcurran o con los que colinden, siempre que sean definitivos o duraderos por más de un año y que no sean compensables con beneficios a su término.
2. La extinción o reforma de oficio, por razones de oportunidad, de una autorización administrativa de obras de edificación producida antes de su terminación, excepto cuando se haya incumplido el plazo máximo o las condiciones para terminar la edificación".
[23] Constitución, artículo 83 (1).
[24] Constitución, artículo 83 (7).
[25] Constitución, artículo 83 (6).

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

las limitaciones. En consecuencia, las normas impugnadas y las actuaciones del GAD Riobamba no son contrarias al derecho de propiedad.

iii) ¿No realizar acciones para que se cumplan los fines del "Parque urbano Chibunga" (ejecución del plan de ordenamiento territorial y de ser un espacio de preservación de flora para la comunidad riobambeña y pulmón de la ciudad) es una omisión constitucional relativa? (caso N. 4-16-IO)

45. La Corte Constitucional tiene competencia constitucional para declarar la inconstitucionalidad por omisión:

> *Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.*[26]

46. La Corte ha determinado que la inconstitucionalidad por omisión tiene como objetivos garantizar la supremacía constitucional, la fuerza normativa de sus disposiciones y el sometimiento de toda autoridad pública a los mandatos constitucionales.[27]

47. La Corte ha establecido que, para que se configure la omisión constitucional, deben concurrir cuatro elementos: i) la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de actuar; ii) la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de actuar; iii) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y iv) la ineficacia de la voluntad constituyente. La ausencia de uno de estos elementos es suficiente para declarar la inexistencia de una inconstitucionalidad por omisión. [28]

48. La Corte ha aplicado dichos elementos en casos relacionados con omisiones de carácter legislativo, por no expedirse normas (omisión absoluta) o por expedir normas que no contienen todos los elementos exigidos por la Constitución (omisión relativa). En ambos casos se verifica si existe la norma o si la norma existente cumple con los parámetros constitucionales.

49. Sin embargo, cuando la Constitución establece que, como consecuencia de la omisión, la Corte "*expedirá la norma o ejecutará el acto omitido*", el ámbito de la acción no se restringe a omisiones legislativas sino también al "*acto omitido*". En consecuencia,

[26] Constitución, artículo 436 (10).
[27] Corte Constitucional, Sentencia No. 001-17-SIO-CC.
[28] Corte Constitucional, Sentencia No. 001-13-SIO-CC.

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

la omisión constitucional puede darse por la omisión *de expedir normas* o por la omisión de ejecutar un *deber de actuación* establecido en la Constitución.

50. La omisión de un *deber de actuación* adquiere relevancia constitucional cuando, por falta de dicha actuación, se producen afectaciones graves y verificables a personas o colectivos titulares de derecho. De este modo, la Constitución amplía el espectro de garantía de la supremacía constitucional, la fuerza normativa de sus disposiciones y el sometimiento de toda autoridad pública a los mandatos constitucionales.[29]

51. La omisión del *deber de actuación* puede ser total o parcial y, para su determinación, en lo que fuere aplicable, se observaran los elementos establecidos por la jurisprudencia de la Corte para determinar la omisión normativa.

52. El primer elemento jurisprudencial de esta Corte implica determinar si las instituciones estatales o las autoridades públicas por omisión han inobservado una disposición constitucional expresa o implícita.

53. Con relación a la inobservancia de una disposición constitucional "*implícita*", la Corte la ha reconocido en un solo caso, sin que haya desarrollado su contenido.[30] Para la determinación de este tipo de obligación se requiere una labor interpretativa.

54. La labor interpretativa para determinar una obligación "implícita" derivada de un mandato constitucional debe realizarse de manera excepcional y en función de los efectos de la omisión constitucional. Los efectos de la omisión del deber de actuar deben ser graves. Son graves cuando la omisión ocasiona daños irreversibles, intensos o frecuentes a las personas o colectivos titulares de derechos.[31]

55. La acción de omisión por incumplimiento de obligaciones implícitas debe ser excepcional porque no reemplaza a las garantías constitucionales. La garantía constitucional ofrece la posibilidad de conocer hechos y practicar pruebas, mientras que este tipo de omisión inconstitucional es parte del control abstracto y la gravedad debe desprenderse de los contornos específicos del caso.

56. También debe ser excepcional para evitar la posibilidad de que los derechos reconocidos en la Constitución, que llevan siempre implícito el reconocimiento de una obligación correlativa, puedan ser exigidos mediante esta acción. La diferencia está en que las obligaciones que se demandan mediante garantías tienen relación concreta con hechos específicos y con titulares de derechos identificados; en cambio, en las omisiones por incumplimiento, las personas o colectivos titulares de derechos son difusos.

[29] Corte Constitucional, Sentencia No. 001-17-SIO-CC.
[30] Corte Constitucional, Sentencia No. 002-17-SIO-CC, páginas 13 y 19.
[31] LOGJCC, Artículo 27.

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

57. El énfasis en las obligaciones que pueden ser demandadas mediante garantías está en los titulares de derechos que han sufrido un daño por la acción u omisión del Estado; en cambio, en la inconstitucionalidad por incumplimiento el énfasis está en el deber constitucional.

58. Si no existiera en la norma constitucional una obligación clara y concreta, la omisión no transgrediría la Constitución. La Corte estableció la necesidad de que exista un deber concreto y claro de desarrollar una norma;[32] esta característica impuesta por la jurisprudencia es aplicable para las omisiones de actuación siempre que la Corte determine la obligación clara y concreta.

59. El segundo elemento consiste en determinar si la inacción o abstención de la autoridad o institución recae en el deber de actuar. Si bien la Corte desarrolló este elemento se refirió únicamente al desarrollo normativo, [33] el deber de actuar podría también establecerse jurisprudencialmente siempre que ese deber pueda ser claramente determinado.

60. El tercer elemento consiste en determinar si ha operado la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo. Esto requiere la ubicación temporal del deber y la consideración respecto de las posibilidades reales de cumplirlo. Este elemento es propio del análisis de las omisiones absolutas.

61. Finalmente, el cuarto elemento hace referencia a las consecuencias de la inactividad del obligado por el mandato constitucional en el ordenamiento jurídico y en la realidad, y tiene que ver con los impactos de la omisión constitucional. Si hay efectos nocivos, daños apreciables o violaciones a derechos, entonces el cuarto elemento se irrespeta. Este elemento está estrechamente vinculado al análisis de la gravedad que se ha establecido para que se pueda determinar la omisión por inacción de la autoridad.

62. Con relación al elemento de *la inacción o abstención de autoridad*, la Corte ha establecido que pueden producirse dos tipos de omisión: la absoluta y la relativa.[34] La

---

[32] Corte Constitucional, Sentencia No. 001-11-SIO-CC.

[33] La Corte señaló: "*de la supremacía de la CRE se deriva un mandato general a todos los poderes y autoridades públicas y privadas, que les obliga a hacer efectivas todas las normas constitucionales, más aún cuando estos mandatos son disposiciones normativas constitucionales expresas.* Sentencia No. 001-11-SIO-CC. En la Sentencia No. 002-17-SIO-CC, la Corte analizó la omisión de acto administrativo del Decreto Ejecutivo N. 1786.

[34] LOGJCC, artículo 129 *"Las omisiones normativas tendrán los siguientes efectos: 1. En el caso de las omisiones normativas absolutas, se concederá al órgano competente un plazo determinado por la Corte Constitucional para la respectiva subsanación. En caso de que no se expida la normatividad en el plazo concedido, la Corte Constitucional formulará por vía jurisprudencial las reglas básicas correspondientes que sean indispensables para garantizar la debida aplicación y acatamiento de las normas constitucionales. Dichas reglas básicas mantendrán su vigencia hasta que se dicten por la Función o institución correspondiente las normas reguladoras de esa materia. 2. En el caso de las omisiones normativas relativas, cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente*

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

omisión absoluta o total busca subsanar la no promulgación de una norma o la inejecución de determinado acto. La *omisión relativa, parcial o material* implica la existencia de la norma o acto administrativo de carácter general, pero se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes.

63. Para declarar la omisión relativa la Corte debe realizar un análisis material de la norma que debería haber desarrollado el mandato, con el fin de determinar si su regulación es insuficiente para cumplir a plenitud con la voluntad del constituyente. En estos casos, la Corte podrá subsanar las omisiones relativas señalando los elementos normativos constitucionalmente relevantes, que se hayan omitido, a través de sentencias de constitucionalidad condicionada.[35]

64. La norma impugnada, que supuestamente irrespeta la Constitución, forma parte de una ordenanza (derogada) que establecía una restricción de la propiedad hasta que *"esta reserva de suelo se habilite como instalación recreativa",*[36] esta condicionante actualmente se encuentra regulada por el Código Urbano de la Ciudad de Riobamba que establece una zona de protección y conservación con usos de suelo regulados a lo largo del Parque[37]. En consecuencia, al existir normas, estamos frente al análisis de una omisión parcial y no cabe analizar el requisito que exige la generación de un fraude constitucional (propio de la omisión absoluta).

---

relevantes, serán subsanadas por la Corte Constitucional, a través de las sentencias de constitucionalidad condicionada.
El control sobre las omisiones normativas relativas comprende la determinación y la eliminación de las exclusiones arbitrarias de beneficios, cuando la disposición jurídica omita hipótesis o situaciones que deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, y no exista una razón objetiva y suficiente que soporte la exclusión".

[35] Corte Constitucional, Sentencia No. 002-17-SIO-CC.

[36] Demanda de acción de inconstitucionalidad por omisión relativa. El accionante indicó que la reserva de suelo se ha perennizado en el tiempo porque el municipio *"NO ARTICULADO NINGUNA ACTIVIDAD SOCIOCULTURAL, ADMINISTRATIVA, ECONÓMICA Y DE GESTIÓN PARA IMPLEMENTAR EL PARQUE URBANO RIO CHIBUNGA",* lo que a su consideración es confiscatorio porque la *"afectación de uso del suelo o el gravamen de uso, se MANTIENE INCÓLUME EN SUS EFECTOS DESDE EL 8 DE OCTUBRE DE 1997 hasta la presente fecha"* (énfasis en el original).

[37] Ver párrafo 29 referente al artículo 63 (Uso Protección y Conservación). Código Urbano, artículo 51 (Suelo Urbano de Protección) *"Es el suelo que pese a estar en áreas reservadas principalmente para la vivienda, por sus especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, arqueológicos o paleontológicos, o por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos, debe ser protegido, y en el cual se restringirá su ocupación para la habitación según la legislación nacional y local correspondiente. Para que un suelo urbano de protección, sea considerado como tal deberá incorporárselo dentro de los planes y mecanismos que establece la norma nacional y urbana del cantón en los ejes: ambiental, patrimonial y de riesgos y demás norma pertinente"*; artículo 54 (Suelo [Rural] de Protección y Conservación) *"Es el suelo rural que por sus especiales características biofísicas, ambientales, socioculturales, arqueológicas o paleontológicas, o por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección y que consten en Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas y en subsistemas locales, tales como, cuencas, microcuencas y sistemas hidráulicos del Cantón. No es un suelo apto para recibir actividades urbanas de ningún tipo, por lo que se encuentra restringida la construcción, el fraccionamiento en lotes menores a lo observado por la zonificación o la urbanización masiva. Para la declaratoria de suelo rural de protección se observará la legislación nacional que sea aplicable".*

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

65. En el presente caso correspondía analizar, para determinar si existe una omisión constitucional, tres requisitos: a) la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de actuar; b) la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de actuar; y c) la ineficacia de la voluntad constituyente o los efectos de la omisión.

a. La exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de actuar

66. En un país que se define como un Estado de derechos[38], y que esto significa que el "*más alto deber del Estado*"[39] o que el "*deber primordial"* del Estado es "*garantizar sin discriminación el efectivo goce de derechos*"[40], la determinación de obligaciones de actuar puede encontrarse en los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

67. Algunos derechos permiten una mirada más integral y un abordaje más complejo para hechos y situaciones específicas. En el caso, conviene invocar derechos que permitan apreciar las obligaciones que tiene un gobierno local frente a un parque atravesado por un río, en una ciudad con habitantes que merecen un lugar para la recreación y la regeneración ambiental. Los derechos que permiten este abordaje son *el derecho a la ciudad* y *los derechos de la naturaleza*[41].

68. *El derecho a la ciudad* y *los derechos de la naturaleza* no han sido invocados de forma directa por el accionante ni por la entidad demanda. Sin embargo, en consideración al principio *iura novit curia*, por el que *"[l]a jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional"*[42], la ley permite que el caso pueda ser mejor resuelto tomando en cuenta el sistema jurídico en su integralidad y que no se restringa al uso limitado del derecho invocado por las partes. En un caso donde se trata la situación jurídica de una sub cuenca hídrica sobre la cual existen datos objetivos de ser una de las más contaminadas del país y a la cual se le violan sus derechos, la Corte, como máximo órgano constitucional, no debe omitir el tratamiento de esta problemática.

69. En consecuencia, la Corte Constitucional considera importante, para determinar el mandato constitucional *de hacer* del GAD Riobamba con relación al Parque lineal Chibunga, centrar su análisis a partir de dos derechos: (1) *el derecho a la ciudad* y (2) *los derechos de la naturaleza*.

[38] Constitución, artículo 1.
[39] Constitución, artículo 11 (9).
[40] Constitución, artículo 3 (1).
[41] De manera conexa al presente caso también está el derecho al agua. Constitución, artículo 12 y 411.
[42] LOGJCC, artículo 4 (13).

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

(1) El derecho a la ciudad

70. El derecho a la ciudad está reconocido en la Constitución en los siguientes términos:

> *Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.*[43]

71. El derecho a la ciudad, como todo derecho constitucional, tiene tres elementos: titularidad, obligado y contenido.

72. El *titular* del derecho son las personas humanas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos y la naturaleza.[44] El derecho a la ciudad se lo puede ejercer de forma individual y colectiva. Las personas titulares del derecho, presentes o futuras, podrían estar de forma temporal o permanente en la ciudad, habitar en la ciudad o en sus alrededores.

73. El *obligado* es el Estado, que puede tener obligaciones, de acuerdo con el sistema de competencias exclusivas y concurrentes establecidos en la Constitución[45], a nivel nacional y a nivel local. El caso se enfocará en el obligado GAD Riobamba.

74. El *contenido* del derecho a la ciudad tiene algunos principios y elementos que son importantes para el ejercicio de este derecho. Los principios son la sustentabilidad, la justicia social, la diversidad y el equilibro entre lo urbano y rural. Los elementos son tres: la gestión democrática, la función social y ambiental de la propiedad privada y pública y el ejercicio pleno de derechos.

75. De acuerdo con instrumentos internacionales de Naciones Unidas[46]:

> *El derecho a la ciudad significa garantizar ciudades y asentamientos humanos (i) libres de discriminación; (ii) con igualdad de género; (iii) que integren las minorías y la diversidad racial, sexual y cultural, (iv) con ciudadanía inclusiva; (v) con una mayor participación política, (vi) que cumplan sus funciones sociales, incluso reconociendo y apoyando los*

---

[43] Constitución, artículo 31.
[44] Constitución, artículo 10.
[45] Constitución, artículos 239 y 260 en adelante.
[46] Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, "Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos", ONU-Hábitat, "Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana", y "Componentes del Derecho a la Ciudad", en https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad#:~:text=El%20Derecho%20a%20la%20Ciudad,comunes%20para%20una%20vida%20digna.

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

procesos de producción social y la reconstrucción del hábitat; (vii) con economías diversas e inclusivas; e (viii) con vínculos urbano-rurales inclusivos.[47]

76. El contenido del derecho a la ciudad tiene, pues, cuatro dimensiones: económica (distribución para una ciudad equitativa), política (participación), cultural (reconocimiento para una ciudad inclusiva) y ambiental (sustentabilidad).

77. Para efectos del caso, la Corte desarrollará la dimensión ambiental del derecho a la ciudad en cuatro acápites: (a) la comprensión de la palabra "ciudad"; (b) el principio de sustentabilidad; (c) la función ambiental de la propiedad; y (d) la interdependencia para el ejercicio de derechos.

(a) *La noción de ciudad*

78. El término "ciudad" debe tener una comprensión amplia. Ciudad es cualquier asentamiento humano que constituye una comunidad organizada, que podría tener varias denominaciones y distinto tipo de regulaciones (cantón, distrito metropolitano o parroquia, ciudad, pueblo, asentamiento, comuna). En este sentido, Riobamba, el lugar donde se encuentra el Parque, es una *ciudad*.

(b) *La sustentabilidad*

79. La *sustentabilidad* es la capacidad que tiene una ciudad para usar, de manera consciente, responsable y con cuidado, sus elementos humanos y naturales, sin explotarlos, agotarlos o exceder su capacidad para la autoregeneración, sin comprometer el acceso a estos por parte de las generaciones presentes y futuras. La sustentabilidad propone nuevas formas de habitabilidad, de convivencia, de solidaridad e identidad.

80. En este sentido, en lo formal, el incorporar en la planificación de una ciudad la existencia de parques es fundamental. En lo sustancial o material, la declaración o incorporación en la planificación del criterio de la sustentabilidad debe materializarse. La declaración de un parque ecológico posibilita el cumplimiento del principio de sustentabilidad. La inexistencia de parques, al contario, impide la sustentabilidad de una ciudad.

81. No es sustentable un régimen de uso de los bienes y el trato a la naturaleza en una ciudad, si el resultado es el deterioro de las funciones de un ecosistema. Una ciudad que decide establecer una zona verde protegida, entonces, cuando dicha protección es efectiva, permite la sustentabilidad.

[47] ONU-Hábitat, "Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana", página 3.

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

82. El principio de sustentabilidad está estrechamente relacionado con los derechos de la naturaleza por lo que se asociará, para la determinación de su contenido y observancia, a lo dispuesto en el acápite correspondiente (párrafo 88 y siguientes).

(c) *La función ambiental de la propiedad*

83. La propiedad debe tener funciones sociales y ambientales.[48] La *función social implica* que la forma de regular la propiedad debe garantizar el acceso equitativo a los derechos del buen vivir (derechos económicos, sociales y culturales), con medidas tales como la prevención de la especulación de la renta, acumulación de la tierra o privatización de espacios públicos. La *función ambiental* debe asegurar el respeto de los derechos de la naturaleza[49], "*un uso justo y ambientalmente equilibrado de los espacios urbanos y rurales*"[50], que mejore las interacciones sociales y la participación política, y que proteja "*la biodiversidad, los hábitats naturales y los ecosistemas de su entorno.*" [51] Por estas funciones, una ciudad debe contar con espacios de encuentro, de tranquilidad y belleza, en donde se pueda ejercer el derecho a la recreación, la libertad de expresión, para múltiples usos y en donde no exista discriminación alguna.

84. Se entiende que existe función ambiental, de acuerdo con la Declaración de Quito, cuando se "*[p]rotegen, conservan, restablecen y promueven sus ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica, reducen al mínimo su impacto ambiental...*".[52]

85. El Estado, a nivel nacional y local, tiene la obligación de garantizar el derecho a un ambiente sano[53], además los instrumentos internacionales que ayudan a interpretar el derecho a la ciudad establecen que:

> *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, entre otras cosas promoviendo la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza, alentando modalidades de consumo y producción sostenibles, fortaleciendo la resiliencia urbana, reduciendo los riesgos de desastre, y poniendo en práctica medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.*[54]

---

[48] Constitución, artículo 282.
[49] Constitución, artículo 83 (6).
[50] ONU-Hábitat, "Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana", página 8.
[51] ONU-Hábitat, "Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana", página 11.
[52] Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos, párrafo 13 (h).
[53] Constitución, artículos 14 y 66 (27).
[54] Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos, párrafo 14 (c).

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

86. La *función ambiental* implica considerar que los espacios verdes existentes en la ciudad puedan cumplir lo que se conoce como "*servicios ambientales*"[55]. La naturaleza no es simplemente un espacio verde, que puede tener funciones paisajísticas o utilitarias, sino que, cuando es protegida, cumple una vital función en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; en la regeneración de la diversidad cuando se reduce la contaminación del aire y agua provocada por omisión de control ambiental;[56] en incrementar la resiliencia de las ciudades frente al cambio climático y los desastres, como las inundaciones, los riesgos de sequía y las olas de calor; en mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud física y mental y la calidad del aire en los hogares y el ambiente; en reducir el ruido y promover ciudades, asentamientos humanos y espacios urbanos verdes que sean atractivos y habitables; en permitir la sobrevivencia de especies endémicas.[57]

87. Con respecto a los ríos, que es uno de los elementos fundamentales en el Parque, el derecho a la ciudad exige el compromiso:

> *...a prestar especial atención a las zonas urbanas donde existen deltas fluviales, costas y otras áreas especialmente vulnerables desde el punto de vista ambiental, poniendo de relieve su importancia como proveedores de ecosistemas que proporcionan importantes recursos para el transporte, la seguridad alimentaria, la prosperidad económica, los servicios de los ecosistemas y la resiliencia.*[58]

88. Si existe el compromiso de prestar atención a áreas que son vulnerables y que son importantes para el ecosistema, como el relacionado con el Parque, el río y la ciudad, un gobierno local debe:

> *...fortalecer la gestión sostenible de los recursos, entre ellos la tierra, el agua (los océanos, los mares y los recursos de agua dulce), la energía, los materiales, los bosques y los alimentos, prestando especial atención a la gestión racional desde el punto de vista ambiental y la reducción al mínimo de todos los desechos, los productos químicos peligrosos, incluidos los contaminantes del aire y del clima de corta vida, los gases de efecto invernadero y el ruido, y de tal manera que se tengan en cuenta los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales, las cadenas de valor y de suministro funcionales en relación con su repercusión y sostenibilidad ambientales, y que se luche por lograr una transición hacia una economía circular al tiempo que se facilita la conservación de los ecosistemas, su regeneración, su restablecimiento y su resiliencia frente a los retos nuevos y emergentes.* [59]
>
> *...promover la conservación y la utilización sostenible del agua mediante la rehabilitación de los recursos hídricos en las zonas urbanas, periurbanas y rurales, la*

[55] La comprensión de "*servicios ambientales"* no se relaciona con una perspectiva utilitaria en la que se valora económicamente las funciones de la naturaleza como su fuera una prestación o transacción.
[56] Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos, párrafo 65.
[57] Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos, párrafo 67.
[58] Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos, párrafo 68.
[59] Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos, párrafo 71.

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

reducción y el tratamiento de las aguas residuales, la reducción al mínimo de las pérdidas de agua, el fomento de la reutilización del agua y el aumento de su almacenamiento, su retención y su recarga, teniendo en cuenta el ciclo hidrológico. [60]

(d) *La interdependencia para ejercicio de los derechos*

89. Los derechos son interdependientes y el ejercicio de derechos es interrelacionado. Si, por ejemplo, una persona no puede ejercer el derecho a la educación y es analfabeta, la vulneración de este derecho podría afectar el derecho a acceder a un trabajo que requiera formación profesional, a conocer las formas de ejercer el derecho a la salud, a la alimentación saludable, a participar en procesos democráticos, a difundir y recibir información.

90. De igual modo, el derecho a la ciudad es un derecho complejo que implica la conjunción de varios derechos, entre ellos derechos a la igualdad y no discriminación, la participación, el acceso a derechos del buen vivir y los derechos de la naturaleza.

91. El Parque si fuese adecuadamente protegido permitiría, además de la vida que se genera alrededor del ecosistema de un río, el ejercicio de varios derechos, como el derecho al medio ambiente sano, los derechos de la naturaleza o el derecho a la recreación.

92. Según la Constitución, el gobierno municipal tiene competencia para planificar el desarrollo cantonal, formular el plan de ordenamiento territorial; ejercer el control sobre uso y ocupación del suelo; prestar servicios públicos entre las que están las "*actividades de saneamiento ambiental*"; preservar, mantener y difundir el patrimonio "*natural del cantón*" y construir espacios para este fin; preservar y garantizar el acceso efectivo a las riberas de ríos.[61]

93. En relación con la función ambiental que se deriva del derecho a la ciudad, el GAD debe planificar y formular el plan de ordenamiento territorial considerando sus obligaciones constitucionales. [62]

94. En términos negativos, no hay consideración a la dimensión ambiental del derecho a la ciudad ni existiría función ambiental de la propiedad si es que, por ejemplo, se permite la degradación de los ecosistemas que tiene una ciudad, se privatiza propiedad pública o se permite usos privados a bienes públicos que impiden la conservación y la

[60] Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos, párrafo 73.
[61] Constitución, artículo 264 (4), (8), (11).
[62] Constitución, artículo 264 (4), (8), (11), (12); artículo 276 (4); artículo 415; Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos; ONU-Hábitat, "Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana". Son obligaciones de los GADs: Preservar, mantener o conservar; Proteger o garantizar; Regenerar, sanear, depurar y recuperar; Reducir el impacto y la degradación ambiental; Tratar de forma adecuada desechos sólidos y líquidos; Controlar la explotación de materiales en los lechos de los ríos; Garantizar acceso efectivo al uso de riberas de río.

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

sustentabilidad ambiental[63], no se toman medidas para proteger los ecosistemas existentes en la ciudad, no se presta atención al ecosistema que existe alrededor de un río, no hay gestión sostenible de los ecosistemas, no hay reducción de los desechos, productos químicos o contaminantes. En estos casos estaríamos frente a un incumplimiento por parte de las autoridades competentes frente a las obligaciones que emanan del derecho a la ciudad.

(2) Los derechos de la naturaleza y el río Chibunga como titular de derechos

95. La Constitución reconoce los derechos de la naturaleza y establece varias obligaciones para su garantía:

> *El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en* ***armonía*** *con la naturaleza.*[64]
>
> *La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su* ***existencia*** *y el* ***mantenimiento*** *y* ***regeneración*** *de sus* ***ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos****... Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza… El Estado* ***incentivará*** *a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que* ***protejan*** *la naturaleza, y* ***promoverá*** *el respeto* ***a todos los elementos que forman un ecosistema.***[65]
>
> *En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar* ***la restauración****, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.*[66]
>
> *El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies,* ***la destrucción de ecosistemas*** *o la alteración permanente de los ciclos naturales*[67] (énfasis añadido).

96. Adicionalmente, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA) desarrolla el contenido de los derechos de la naturaleza enfocadas en el agua y en los ecosistemas hídricos:[68]

> *En la conservación del agua, la naturaleza tiene derecho a:*

[63] ONU-Hábitat, "Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana", página 2.
[64] Constitución, artículo 66 (27).
[65] Constitución, artículo 71.
[66] Constitución, artículo 72.
[67] Constitución, artículo 73.
[68] LORHUAA, título III, capítulo III.

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

*a) La **protección** de sus fuentes, zonas de captación, regulación, recarga, afloramiento y cauces naturales de agua, en particular, nevados, glaciares, páramos, humedales y manglares;*

*b) El **mantenimiento** del caudal ecológico como garantía de preservación de los ecosistemas y la biodiversidad;*

*c) La **preservación** de la dinámica natural del ciclo integral del agua o ciclo hidrológico;*

*d) La **protección** de las cuencas hidrográficas y los ecosistemas de toda contaminación; y,*

e) *La **restauración y recuperación** de los ecosistemas por efecto de los desequilibrios producidos por la contaminación de las aguas y la erosión de los suelos* (énfasis añadido).

97. Los GAD, como cualquier otra entidad pública, tienen obligaciones generales que han sido impuestas y también otras relacionadas a lo que la Constitución denomina el régimen de desarrollo y su relación con la naturaleza:

*Son **deberes** primordiales del Estado: 1. **Garantizar** sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social **y el agua para sus habitantes**.*[69]

***Recuperar y conservar** la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.*[70]

*El Estado garantizará la **conservación, recuperación y manejo integral** de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.* [71] (énfasis añadido).

98. El análisis de los derechos de la naturaleza se restringirá en lo que sea aplicable al territorio que comprende el Parque, a su ecosistema y los ecosistemas que lo componen. Uno de estos ecosistemas es el que da el nombre al Parque y que es vital para las interrelaciones con los otros elementos del Parque, el río Chibunga.

99. Teniendo en cuenta al Parque y al río, la Corte desarrollará el contenido de los derechos de la naturaleza necesarios para precisar si existe una omisión constitucional por

[69] Constitución, artículo 3 (1)
[70] Constitución, artículo 276 (4).
[71] Constitución, artículo 411.

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

parte del GAD de Riobamba. Al efecto, la Corte analizará: la titularidad de los derechos de la naturaleza, el obligado y el contenido de los derechos de la naturaleza.

100. El **titular** de los derechos es la naturaleza.[72] *"[T]odos los elementos que forman un ecosistema"*[73] forman parte de la naturaleza. La *naturaleza* es a cada uno de los elementos que la conforman como la *humanidad* a los seres humanos.

101. La naturaleza y sus elementos tienen sus derechos reconocidos por la Constitución y la Corte no podría declarar su existencia, pero cabe el reconocimiento jurisdiccional de un determinado ecosistema en los casos que conoce para determinar con mayor precisión las obligaciones que se derivan de la titularidad de derechos en los casos concretos.

102. El reconocimiento jurisdiccional en los casos concretos no significa que los sujetos no declarados judicialmente carecen de protección o que sea necesario el reconocimiento judicial para que los derechos de la naturaleza tengan eficacia, pero permite concretar la protección de la naturaleza al definir los ecosistemas en concreto que se busca proteger.

103. Acorde a la Constitución el derecho humano al agua es esencial para la vida.[74] Con respecto al agua, la Constitución establece que el Estado debe garantizar la conservación, la recuperación y el manejo integral de los recursos hídricos y cuencas hidrográficas. Establece que la sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.[75]

104. En este caso, para efectos de proteger de manera eficaz al río que atraviesa el Parque, la Corte reconoce al río Chibunga la titularidad de derechos para que el gobierno local pueda garantizar "*su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*"

105. El río Chibunga, que nace en las faldas y páramo del volcán Chimborazo, tiene una extensión de 38 kilómetros, atraviesa en su recorrido por 25 comunidades, y es el principal afluente del río Chambo (tributario del río Pastaza), es sujeto de derechos.[76]

106. Los *obligados* son el Estado, a nivel nacional y local, las personas, naturales y jurídicas, y comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.[77]

107. El contenido del derecho. De los derechos de la naturaleza emanan obligaciones generales de no hacer (negativas) y de hacer (positivas). Las obligaciones de *no hacer*

[72] Constitución, artículo 10.
[73] Constitución, artículo 71.
[74] Constitución, artículo 12.
[75] Constitución, artículo 411.
[76] Nancy Veloz y Carlos Carbonel, "Evaluación de la calidad del agua de la microcuenca del río Chibunga-Ecuador en variaciones estacionales, período 2013-2017", Rev. del Instituto de Investigación FIGMMG-UNMSM vol 21 n° 42, 2018, página 14.
[77] Constitución, artículo 71; artículo 83 (6).

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

constan en el enunciado del artículo 71 cuando dice que la naturaleza o Pacha Mama "*tiene derecho a que **se respete**…"* La obligación de *hacer* se enuncia con las palabras: mantener, regenerar, incentivar, proteger, promover, recuperar, conservar y restaurar.[78] Si bien la norma constitucional es clara y precisa, este contenido se ve reforzado y precisado por lo establecido en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA)[79], que tiene particular importancia en el presente caso, ya que al ecosistema que nos referimos es un río y "*La naturaleza o Pacha Mama tiene derecho a la conservación de las aguas con sus propiedades como soporte esencial para todas las formas de vida".*[80]

108. El objeto de protección es el *ciclo vital* y la finalidad del reconocimiento y garantía de los derechos de la naturaleza es alcanzar la vida en *armonía* con la naturaleza.[81]

109. El *ciclo vital*, a su vez, como dispone la Constitución, permite mirar al sujeto tutelado, en este caso un río, desde su "*estructura, funciones y procesos evolutivos*". [82]

110. La *estructura* del río tiene varios elementos: la morfología, el fondo, los sedimentos, el caudal y el agua. El agua es un elemento particular que a su vez tiene una particular protección constitucional.[83] Los ríos son ecosistemas complejos, dinámicos, interrelacionados, con múltiples conexiones no solo con el ser humano, la ciudad, sino con otros ecosistemas, en tres niveles: *longitudinal* (desde el origen del río hasta la desembocadura), *lateral* (cuenca hidrográfica con la vida, humana, animal y vegetal de la rivera) y *vertica*l (atmósfera, lluvia, suelo y aguas subterráneas). Considerando esta estructura compleja, se respeta la existencia del río en su integralidad, tal como exige la Constitución. [84]

111. Las *funciones* son, entre otras, la provisión y purificación del agua para consumo humano (incluido para bebida y riego), mantenimiento de hábitat para la vida vegetal y animal (peces, aves y vida silvestre), transporte de agua lluvia y de otras fuentes, el control de inundaciones o sequías, la satisfacción de necesidades humanas básicas (alimentación si hay peces y regadío si hay sembríos que requieren agua), la conectividad de procesos ecológicos y dinámicas sociales, ambientales y económicas a lo largo del río, desde su origen hasta su desembocadura.

112. Para los *procesos evolutivos,* se podría mirar al río en perspectiva histórica y apreciar que "*la diversidad y abundancia de formas de vida en ríos, reflejan millones de años de*

[78] La LORHUAA establece obligaciones de proteger, mantener, preservar, restaurar y recuperar.
[79] LORHUAA, título III, capítulo III, derechos de la naturaleza, artículos 64, 65 y 66.
[80] LORHUAA, artículo 64.
[81] Constitución, Preámbulo; artículo 66 (27).
[82] Constitución, artículo 71.
[83] Constitución, artículos 3(1), 12, 13, 15, 66 (2), 276 (4), 318, 411, 412.
[84] Constitución, artículo 71.

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

evolución y adaptación a ciclos naturales"[85]. Alterar el funcionamiento y la estructura de un río es interrumpir su proceso evolutivo milenario.

113. La finalidad del ejercicio de los derechos de la naturaleza en general y del río en particular es la *"convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza."*[86] La armonía se produce cuando hay una relación respetuosa y mutuamente beneficiosa entre los seres humanos y la naturaleza. Una de las formas de apreciar la armonía con la naturaleza es cuando hay diversidad y el agua es fuente de vida y salud ambiental. [87]

114. Se vulnera el *ciclo vital*, en otras palabras, cuando no se permite que el sujeto tenga su estructura natural, se impida el cumplimiento de sus funciones y se irrespeta su proceso evolutivo. El efecto de la vulneración es que no es posible cumplir con la finalidad y se quiebra la armonía del ecosistema y de la relación entre el ser humano y la naturaleza.

115. Con respecto a los derechos de la naturaleza, el GAD tiene la obligación de garantizar el ciclo vital del ecosistema del Parque y del río Chibunga, que incluye mantener, regenerar, incentivar, proteger, promover, recuperar, conservar y restaurar los fines, la estructura, las funciones y el proceso evolutivo del Parque y del río. Estas obligaciones se ven reforzadas con la mención expresa en la LORHUAA[88] de que los GAD's deben coordinar con la Autoridad Única del Agua para el establecimiento de las áreas de protección hídricas, mecanismo de protección dirigido a mantener, conservar y proteger el dominio hídrico público.[89]

116. En cuanto al río, las obligaciones son mejorar y garantizar la calidad del agua, establecer el caudal de agua necesario para el mantenimiento del ecosistema, mantenimiento del régimen de caudal, enfoque integral de manejo del río; restaurar el caudal ecológico (cantidad, calidad y régimen de caudal necesario para sostener los ecosistemas y el derecho a la ciudad); restaurar el régimen natural del río (patrón de flujo natural) y equilibrar las necesidades humanas y del ecosistema.

117. De acuerdo con la LORHUAA los ríos son parte del dominio hídrico público.[90] Esto impone obligaciones de actuar adicionales al Estado en sus diferentes niveles de gobierno.[91] Estás obligaciones tienen como objetivo proteger los derechos de la

---

[85] Andrea Encalada. "Funciones ecosistémicas y diversidad de los ríos: Reflexiones sobre el concepto de caudal ecológico y aplicación en el Ecuador", en *Polémika 2 (5),* Quito: USFQ, 2010, página 43.
[86] Constitución, Preámbulo; artículo 66 (27); artículo 283.
[87] Andrea Encalada. "Funciones ecosistémicas y diversidad de los ríos: Reflexiones sobre el concepto de caudal ecológico y aplicación en el Ecuador", en *Polémika 2 (5),* Quito: USFQ, 2010, página 40.
[88] LORHUAA, artículo 78.
[89] Constitución, artículo 12; LORHUAA, artículo 10.
[90] LORHUAA, artículo 10.
[91] El artículo 78 de la LORHUAA establece que para proteger el dominio hídrico público, el Estado a través de la Autoridad Única del Agua, en coordinación con los GAD's debe establecer "Áreas de Protección Hídrica".

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

naturaleza, que adicional a lo establecido en la Constitución, incluye los derechos incorporados en la LORHUAA.[92]

b. La inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de actuar

118. El análisis de la posible inacción o abstención del GAD Riobamba respecto del deber de actuar se dividirá en dos partes. En este acápite se verificará el cumplimiento formal del deber de actuar. En el siguiente acápite, *sobre la ineficacia de la voluntad constituyente o los efectos de la omisión,* se verificará el cumplimiento material o efectivo del deber de actuar.

119. El presente caso se refiere exclusivamente al Parque, que incluye todos y cada uno de sus componentes de este ecosistema: el río Chibunga, las riberas, el agua, la vida vegetal y animal, y los seres humanos que habitan la ciudad y visitarían el Parque o se beneficiarían de su sano funcionamiento.

120. Con relación al *derecho a la ciudad*, corresponde analizar si el GAD Riobamba ha cumplido en términos formales el principio de sustentabilidad y la función ambiental de la propiedad. En cuanto a los *derechos de la naturaleza*, constatar si el GAD Riobamba ha cumplido con sus obligaciones de actuar establecidas en la Constitución y la LORHUAA.

121. El GAD de Riobamba ha reconocido la sustentabilidad, al establecer en el Código Urbano el Parque (Z14T0) y determinar que:

> *Es un suelo urbano o rural con usos destinados a la conservación del patrimonio natural bajo un enfoque de gestión ecosistémica, que asegure la calidad ambiental, el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, comprende los recursos correspondientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Áreas Forestales y Zonas de Riesgo.*[93]

122. De igual modo, cumple con la función social y ambiental, cuando establece que, para conservar "*el patrimonio natural*", *"en este uso se prohibirá y controlará según sea del caso la vivienda o asentamientos humanos".*[94]

123. Además, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial elaborado y aprobado por el GAD Riobamba contempla, entre sus cinco ejes, "*Riobamba ambientalmente sostenible*" y "*Riobamba ciudad y comunidades sostenibles*". También ha considerado restricciones al uso del suelo y ha restringido la construcción para "*evitar la materialización de un riesgo de inundación.*"

[92] LORHUAA, artículo 64.
[93] Código Urbano, artículo 63.
[94] Código Urbano, artículo 63.

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

124. La declaración de reserva es un mecanismo de protección del río que podría garantizar las funciones del ecosistema, la biodiversidad y las funciones del río para el ser humano y a otros seres vivos que dependen del ecosistema fluvial. Esta declaración podría subsumirse en las obligaciones del Estado de crear áreas de protección hídricas[95], solo si la protección creada por la reserva municipal cumple con mantener, conservar y proteger el río.

125. La Corte compara las obligaciones que constan en la Constitución y las que constan en el Plan de Desarrollo:

Derechos de la ciudad[96]

Constitución	**Plan de Desarrollo GAD Riobamba**
Preservar, mantener o conservar.	Conservar patrimonio natural.[97]
Proteger o garantizar.	Asegurar calidad ambiental y equilibrio ecológico.[98]
Regenerar, sanear, depurar y recuperar.	Reconoce, conserva y armoniza el paisaje natural.[99]
Reducir el impacto y la degradación ambiental.	Disminuir la contaminación de la cuenca hídrica del río Chibunga y de sus quebradas. [100]
Tratar de forma adecuada desechos sólidos y líquidos.	Construir e implementar plantas de tratamiento de aguas residuales. [101]
Cumplir con función ambiental de la propiedad.	Prohibir asentamientos humanos, control vivienda. [102]
Controlar la explotación de materiales en los lechos de los ríos.	Promover la formulación e implementación de estrategias para el manejo y disposición adecuada de los residuos sólidos y peligrosos.
Garantizar acceso efectivo al uso de riberas de río.	Establecimiento de franjas de protección.[103]
Planificar y formular –considerando estas obligaciones- el plan de ordenamiento territorial.	Planificar el ordenamiento urbanístico del Cantón con el Sistema de Soporte Ambiental enmarcado dentro de la

[95] LORHUAA, artículo 78.
[96] Constitución, artículo 264 (4), (8), (11), (12); artículo 276 (4); artículo 415; Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos; ONU-Hábitat, "Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana".
[97] Código Urbano, artículo 63.
[98] Código Urbano, artículo 63.
[99] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 88.
[100] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 101.
[101] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 101.
[102] Código Urbano, artículo 63.
[103] Código Urbano, artículo 63.

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

	estrategia nacional y lo establecido por el Habitad III en la Agenda 2030.

126. Con respecto a los derechos de la naturaleza:

Derechos de la naturaleza[104]

Constitución	**Plan de Desarrollo GAD Riobamba**
Garantizar el ciclo vital del río.	Garantizar la protección y control de la calidad del aire, agua, y suelo.
Mantener o conservar y proteger.[105]	Generar un equilibrio ecológico, la preservación del ambiente, la gestión integral del riesgo y cambio climático.[106]
Regenerar, restaurar o recuperar naturaleza y armonía.	Reconoce, conserva y armoniza nuestro paisaje natural.[107] Proteger, conservar y restaurar los recursos naturales.[108] Recuperación y rehabilitación de las condiciones ambientales.[109]
Incentivar y promover.	Promover la protección y conservación de la biodiversidad y ecosistemas asociados. [110]
Mejorar calidad de agua.	Garantizar la cobertura, continuidad y calidad de los servicios públicos, priorizando la protección de los recursos naturales en especial las cuencas hídricas, quebradas, lagunas.[111]
Establecer y restaurar caudal de agua necesario.	Mantenimiento de las condiciones de cobertura, regulación y de calidad del agua de consumo como de riego. [112]
Restaurar régimen natural del río.	Disminuir la contaminación de la cuenca hídrica del río Chibunga y de sus quebradas. Construir e implementar plantas de tratamiento de aguas residuales.[113]

[104] Constitución, artículos 71 al 74; LORHUAA, artículos 64 al 66.
[105] LORHUAA, artículos 64 al 66 y 78.
[106] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 88.
[107] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 88.
[108] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 128, literal b.
[109] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 128, literal c.
[110] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 128, literal e.
[111] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 128, literal a.
[112] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 128, literal d.
[113] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 101.

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

Equilibrar necesidades humanas y del ecosistema.	Disminuir la concentración de contaminantes atmosféricos, ruido y olores ofensivos; descargas de aguas residuales o negras, químicos, fungicidas y pesticidas. [114] Garantizar la coexistencia entre un desarrollo urbano armónico sustentable y amigable con el medio ambiente. [115]

127. Al constatar las obligaciones derivadas de los derechos de la ciudad y de la naturaleza que constan en la Constitución con las establecidas en el Código Urbano y el Plan de desarrollo, se concluye que no se han hecho mención expresa los referentes a los derechos de la ciudad y la naturaleza. También se han excluido elementos normativos constitucionalmente relevantes para que las restricciones del uso de suelo vigentes garanticen la calidad de vida y un medio ambiente sano, lo que materialmente ha derivado en la degradación paulatina del ecosistema supuestamente protegido.

c. Los efectos de la omisión

128. A pesar de que el GAD Riobamba ha desarrollado instrumentos de planificación para atender las necesidades de la ciudad, en el expediente, constan elementos acerca de la grave situación del Río Chibunga, su zona de protección, el Parque Chibunga y su relación con la población. En el presente caso encontramos una posible omisión de actuar, establecida en la Constitución, por parte del Estado, y eso se analizará.

129. Investigaciones aportadas por los *amici curiae*, indican que el río Chibunga es uno de los ríos más contaminados del Ecuador por: el desfogue de aguas servidas, el arrojo de basura directa al río, el lavado de ropa,[116] las zonas agrícolas ganaderas, industriales, urbanas, centros de educación y recreación, y la presencia de la empresa Cemento Chimborazo "*han provocado el deterioro de las características ecológicas del medio, en virtud que la microcuenca es un cuerpo receptor de desechos y su caudal se reduce en época seca, lo que ocasiona varias complicaciones sociales y ambientales*."[117]

130. Indicadores sobre la calidad del agua del río Chibunga señalan que la calidad de oxígeno es "pésima" en época seca, y "regular" en época lluviosa; en Cadmio, el índice

[114] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 128, literal f.
[115] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 128, literal h.
[116] Adriana Carrasco y Ángela Guambo, "Propuesta de textura y aplicaciones gráficas basadas en la geometría fractal de la flora de la ribera del río Chibunga" (Riobamba: ESPOCH, tesis, 2016) páginas 50-51.
[117] Nancy Veloz y Carlos Carbonel, "Evaluación de la calidad del agua de la microcuenca del río Chibunga-Ecuador en variaciones estacionales, período 2013-2017", Rev. del Instituto de Investigación FIGMMG-UNMSM vol 21 n° 42, 2018, página 14.

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

de calidad es "bueno"; la demanda bioquímica de oxígeno, en los orígenes del Río es "excelente" y conforme desciende a la ciudad de Riobamba es "mala". A partir del lugar donde está ubicada la empresa Cemento Chimborazo (ingreso a Riobamba), la calidad del agua es "pésima" y en temporadas de lluvia es "mala".[118] A la altura del Parque, el índice de tensoactivos es "malo" (con 0,0712 mg/L, el valor para la preservación de flora y fauna es de 0.5 mg/L); en aceites y grasas es "regular" y en sólidos suspendidos la calidad es "mala". En la descarga del río Chibunga al río Chambo, el índice de coliformes fecales es mayor a 30.000 NMP/100ml (lo tolerables es 200 NMP/100ml). En conclusión, el río Chibunga presenta *"un muy alto grado de contaminación",* con el tiempo ha empeorado la calidad del agua en cualquier estación del año.[119]

131. Por cuanto, la calidad del agua general del río es "regular", técnicos mencionan que existe "*la necesidad de tratamiento para abastecimiento público, y no se recomienda para uso recreacional"*.[120] En el Parque la calidad general es "regular", decrece en el tiempo,[121] y para uso de abastecimiento público requiere de *"plantas de tratamiento… no es recomendable para contacto directo, es poco el crecimiento de organismos acuáticos o se desarrollan los resistentes y para uso industrial y de agricultura se requiere un tratamiento riguroso. Es necesario su control ya que… sus aguas son utilizadas para riego en cultivos de hortalizas*."[122]

132. Estudios sobre el estado de la flora y fauna en la zona de protección del Chibunga y en el Parque reconocen que todavía existe vegetación silvestre, pero la presión antropogénica sobre el ecosistema por la expansión urbana, la tenencia de la tierra y el uso agrícola, han provocado el desarrollo de características semi-desérticas. Hay especies de anfibios en peligro de extinción.[123]

133. Respecto al efecto negativo que produce la inacción sobre el estado del Parque y su ecosistema, el accionante alegó que "*no se han adoptado políticas públicas que hagan*

---

[118] En época seca, teniendo en cuenta que el valor 0 es pésimo y el 100 óptimo. En época lluviosa: 2014 (3), 2015 (78), 2016 (75), 2017 (78); en época seca: 2014 (71), 2015 (63), 2016 (59, 2016 (66). Página 20.

[119] Nancy Veloz y Carlos Carbonel, "Evaluación de la calidad del agua de la microcuenca del río Chibunga-Ecuador en variaciones estacionales, período 2013-2017", Rev. del Instituto de Investigación FIGMMG-UNMSM vol 21 n° 42, 2018, páginas 22-25. Esta investigación se realizó en variaciones estacionales entre el año 2013 y el 2017.

[120] Nancy Veloz y Carlos Carbonel, "Evaluación de la calidad del agua de la microcuenca del río Chibunga-Ecuador en variaciones estacionales, período 2013-2017", Rev. del Instituto de Investigación FIGMMG-UNMSM vol 21 n° 42, 2018, página 22.

[121] Calidad general el agua (0 pésimo y 100 óptimo): 2014 (56), 2015 (50), 2016 (51), 2017 (46). En época seca: 2013 (40), 2014 (32), 2015 (33), 2016 (31), página 23.

[122] Nancy Veloz y Carlos Carbonel, "Evaluación de la calidad del agua de la microcuenca del río Chibunga-Ecuador en variaciones estacionales, período 2013-2017", Rev. del Instituto de Investigación FIGMMG-UNMSM vol 21 n° 42, 2018, página 23.

[123] Chilca (*Baccharis sp.*), sigse (*Cortaderia rudiuscula L*), cabuyo (*Agave americana*), árboles de capulí (*Prunus serotina*), shanshi (*Coriaria americana*), bromelias (*Tillandsia recurvata*) que se desarrollan en las ramas de los árboles de capulí y cardo santo (*Argemone mexicana*). En Jaime Fernando Torres, "Evaluación del Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental del Proyecto Parque Lineal Chibunga, cantón Riobamba, provincia de Chimborazo (Riobamba: ESPOCH, tesis, 2011), páginas 76-78.

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

realidad el derecho al acceso al parque lineal urbano del río Chibunga, el mismo que se mantiene -desde hace veinte años- como proyecto vigente sin concreciones prácticas."[124] En cambio, el GAD Riobamba afirma que el parque *"es una realidad"* y que la ciudad *"cuenta con un espacio destinado a actividades recreativas, lúdicas y deportivas, además de ser un espacio de preservación de flora de comunidad Riobambeña y pulmón de la ciudad… el cual constituye un hecho notorio para los habitantes de la ciudad de Riobamba y cuyo cumplimiento no dependía de una complementación legislativa sino administrativa".*[125]

134. El GAD Riobamba consideró que el Parque es "un pulmón" de la ciudad de Riobamba (párrafo 126) y declaró como una zona protegida. La idea de "pulmón" es una figura que evoca la importancia de un órgano vital en el cuerpo humano. Por un lado, el pulmón permite captar el oxígeno de la atmósfera y llevarla a la sangre para su oxigenación (respiración); por otro, recepta el dióxido de carbono y lo devuelve a la atmósfera (exhalación). La misma función cumple el Parque y su ecosistema (y cada una de las especies que lo habitan) con la ciudad. El área verde (árboles y plantas) cumple la función de captar el dióxido de carbono y convertirlo en oxígeno (fotosíntesis). Pero, si el río Chibunga y la zona de protección están contaminadas, no es posible que el parque sea un pulmón para la ciudad y sus habitantes.

135. El Río Chibunga está contaminado por la actividad del ser humano, y el Estado, a través de sus diferentes niveles de gobierno tiene el derecho de garantizar los derechos de la naturaleza que tiene este ecosistema. El Estado debió mantener el ecosistema, debió garantizar la regeneración del río, proteger el ecosistema hídrico de factores que lo contaminen, debió permitir la recuperación del ecosistema, generar los instrumentos legales y acciones necesarias para conservar el ecosistema y en este caso particular restaurar este ecosistema hídrico. [126] No lo ha hecho, a pesar de que tiene obligaciones claras y concretas establecidas en la Constitución y desarrolladas en la ley.

136. Por todo lo expuesto, el GAD Riobamba no ha realizado acciones con un impacto real o material en el ecosistema del río Chibunga. Esta falta de actuación es un incumplimiento a la obligación estatal de crear un Área de Protección Hídrica, que permita la conservación del dominio hídrico público y así garantizar los derechos de la naturaleza y particularmente la conservación del agua del Río Chibunga como ecosistema.

137. La regulación de uso de suelo de la zona Z14T0 (párrafo 4) originalmente se condicionó a fines recreacionales, actualmente, la reserva se justifica por fines de conservación y protección de riesgos (párrafo 29), donde el uso recreativo[127] no está

---

[124] Demanda de acción de inconstitucionalidad por omisión relativa, párrafo 4.7.
[125] GAD Riobamba, escrito de 5 de octubre de 2020, página 7.
[126] Párrafo 109.
[127] Código Urbano, artículo 61 *"Uso Equipamiento. Es el destinado a actividades e instalaciones que generen bienes y servicios para* ***satisfacer las necesidades de la población, garantizar el esparcimiento y***

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

permitido ni prohibido, esto da cuenta que, implícitamente, el municipio considera al ecosistema del Parque como no apto para garantizar la calidad de vida y el medio ambiente sano.

138. El mandato constitucional de garantizar el elemento ecológico (sustentabilidad) del derecho a la ciudad y de garantizar que el Río Chibunga pueda ejercer su derecho a la regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y proceso evolutivo, pese al desarrollo de instrumentos de planificación, no se ha cumplido.

139. La inactividad del GAD Riobamba ha provocado la degradación gradual del Río Chibunga y de su ecosistema, con efectos nocivos apreciables y que constituyen un irrespeto a los derechos de las personas a la ciudad, ambiente sano, calidad de vida y del Río Chibunga a su ciclo vital.

140. Al configurarse una omisión constitucional parcial por parte del GAD Riobamba, la Corte establecerá parámetros para subsanar las omisiones señalando los elementos relevantes que se hayan omitido y que deberán ser observados a través de una sentencia de constitucionalidad condicionada.

141. La restricción del uso de suelo para protección y conservación de los artículos 51, 54 y 63 del Código Urbano de la Ciudad de Riobamba será constitucional, siempre y cuando las disposiciones se interpreten de este modo:

> *Las restricciones del suelo urbano y rural del Cantón Riobamba destinados a la protección y conservación deberán garantizar el elemento ecológico (sustentabilidad) del derecho a la ciudad. El GAD de Riobamba garantizará que el ecosistema del Río Chibunga que atraviesa el cantón pueda ejercer su derecho a la regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y proceso evolutivo.*

142. Para subsanar las consecuencias graves producidas por la omisión relativa, el GAD Riobamba debería:

1. Sistematizar la información existente y actualizada sobre la situación del Parque y del río Chibunga, que deberá contener, entre otras, información sobre los usos de la tierra, la cobertura vegetal, las especies existentes y en riesgo de extinción, los agentes contaminantes, un sistema de información geográfica, un mapeo de toda la cuenca del río Chibunga y de todos los actores involucrados en el ecosistema, en el plazo de un mes.

---

mejorar la calidad de vida *en el Cantón independientemente de su carácter público o privado, en áreas del territorio, lates independientes y edificaciones.*
En forma general los equipamientos se clasifican en: equipamientos de educación, cultural salud bienestar social, ***recreativo*** *y deporte, religioso, seguridad, administración pública, funerarios transporte, infraestructura y especial, por su naturaleza y su radio de influencia se tipifican como barrial, zonal, de Ciudad o Cantonal".*

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

2. Analizar la información con personas que tengan conocimientos especializados en hidrología, geología, biología, sociología, en el plazo de seis meses (contados a partir de la conclusión de la fase anterior). El documento que se elabore deberá ser un insumo para la replanificación territorial.

3. Actualizar la planificación del GAD Riobamba considerando la información anterior y el contenido de los derechos a la ciudad y del río Chibunga, En el plazo de seis meses (contados a partir de la conclusión de la fase anterior). La planificación deberá, entre otros elementos propios de una planificación, elaborarse de forma participativa y conforme lo establecido en el artículo 85 de la Constitución (garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana), contar con objetivos y metas adecuadas a los derechos analizados, tener indicadores que sean verificables en el tiempo, establecer las debidas coordinaciones con otros GAD y el gobierno nacional. Los objetivos, las metas y los indicadores deben responder a los derechos involucrados y no a los intereses económicos, políticos o de cualquier otra índole particular. Los objetivos deberán determinar la restauración que se quiere lograr, determinando la recuperación de la cuenca hidrográfica, de plantas, animales e insectos.

En cuanto a las metas que el Plan de Desarrollo se ha propuesto[128], el GAD Riobamba deberá acelerar en el tiempo el cumplimiento de las metas (anualmente y al año 2025), ampliar las áreas de conservación y preservación, aumentar el índice de contaminación por el vertido de aguas negras, grises e industriales en ríos y quebradas, aumentar la meta de control de calidad de agua tanto para personas, proyectos e industrias.

4. Coordinar con la Autoridad Única del Agua (Ministerio de Ambiente) para la creación de un área de protección hídrica en el Río Chibunga y en la aplicación de un plan de conservación y remediación del río.

5. Monitorear de la ejecución del plan y del cumplimiento de objetivos, metas e indicadores. Para el monitoreo, el GAD Riobamba deberá propiciar y asegurar la presencia de actores imparciales (veedores), tales como ciudadanos y ciudadanas interesadas, organizaciones de la sociedad civil, docentes universitarios, la Academia de ciencias del Ecuador.

---

[128] Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, Tomo II, página 180-18:
"1. Al 2030 recuperar el 62,50% (269,63 Ha) de las áreas de conservación y preservación, degradas por deforestación; con una meta anual del 6,25%.
2. Al 2030 disminuir el 30% los índices de contaminación por el vertido de aguas negras a ríos y quebradas con una meta anual del 3%; del % de contaminación.
3. Al 2030 con una meta anual del 30% cubrir con el control de calidad de agua para consumo de la población y vivienda del área urbana y rural.
4. Al 2024 el 100% del cantón estará cubierto en su integridad por el sistema de recolección de desechos sólidos.".

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

6. Informar a la Corte sobre el cumplimiento de esta sentencia en el plazo de un año, contados a partir de la notificación de esta sentencia.

IV. Conclusión

143. Por todo lo expuesto, no estoy de acuerdo con la sentencia y considero que la Corte debió aceptar la demanda de acción de inconstitucionalidad por omisión y declarar la omisión relativa del mandato constitucional de garantizar el elemento ecológico (sustentabilidad) del derecho a la ciudad y de garantizar que el ecosistema del Río Chibunga pueda ejercer su derecho a la regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y proceso evolutivo.

144. Además, debió declarar la constitucionalidad condicionada de los artículos 51, 54 y 63 del Código Urbano, siempre y cuando la disposición se interprete de este modo:

> *Las restricciones del suelo urbano y rural del Cantón Riobamba destinados a la protección y conservación deberán garantizar el elemento ecológico (sustentabilidad) del derecho a la ciudad. El GAD de Riobamba garantizará que el eco sistema del Río Chibunga que atraviesa el cantón pueda ejercer su derecho a la regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y proceso evolutivo.*

145. Se debió ordenar que el GAD Riobamba cumpla con los objetivos declarados con relación al Parque urbano Chibunga y evitar, por su inacción, la degradación gradual del Río Chibunga y de su ecosistema, con efectos nocivos apreciables y que constituyen un irrespeto a los derechos de las personas a la ciudad y del Río Chibunga a su ciclo vital, estructura, función y proceso evolutivo.

146. No puedo negar que aprecio, y me parece que es fruto de los debates que existieron previos a la sentencia, las menciones (aunque pocas) a los derechos a la naturaleza y el exhorto que consta en la decisión para que el GAD de Riobamba "*preste especial atención en la adopción de medidas de control, seguimiento y evaluación ambiental que fueren necesarias, a fin de salvaguardar la integridad de los caudales ecológicos asociados al Río Chibunga*."

RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA

Firmado digitalmente por RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.08.31 17:18:34 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

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

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 68-16-IN y 4-16-IO, fue presentado en Secretaría General, el 26 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 10:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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