

Quito, D.M., 23 de julio de 2026

CASO 92-22-IN

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

SENTENCIA 92-22-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 341 y 1040 de la Reforma a la Ordenanza de Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2023-2027 y de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2023-2033 Urbano y Rural del cantón Loja, 0070-2025, debido a que no encontró la vulneración al principio de reserva de ley ni la incompatibilidad con el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación acusadas por el accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de noviembre de 2022, Inés María Enma Rosario Bermeo Castillo y María Inés Vivar Bermeo (“**accionantes**”) demandaron la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 274 de la Ordenanza 038-2021 de 03 de septiembre de 2021 y los artículos 1186 y 1187 de la Ordenanza 045-2022 de 25 de abril de 2022, emitidas por el Concejo Municipal de Loja (“**ordenanzas impugnadas**”).
2. Mediante sorteo de la misma fecha, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.
3. Mediante auto de 24 de febrero de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada y dispuso al Concejo Municipal de Loja que intervenga en el proceso y que remita los informes y demás documentación relacionada con las normas objeto de la acción de inconstitucionalidad. El 03 de abril de 2023, el Concejo Municipal de Loja remitió la información.
4. El 05 de abril de 2023, el Concejo Municipal de Loja presentó un escrito en el que argumentó a favor de la constitucionalidad de las normas impugnadas.
5. El 13 de agosto de 2025 y el 24 de junio de 2026, las accionantes ingresaron escritos en los que insistieron en su pretensión.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75, 76 y 117 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre la presente causa.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

7. Las accionantes demandaron la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 274 de la Ordenanza 038-2021 de 03 de septiembre de 2021 y los artículos 1186 y 1187 de la Ordenanza 045-2022 de 25 de abril de 2022, cuyos textos son los siguientes:

De la Ordenanza 038-2021:

Artículo 274.- Márgenes de protección de ríos y quebradas. - El propietario de un terreno colindante con los ríos quebradas y lagunas naturales, que desee subdividirlo o urbanizar deberá entregar sin costo al Municipio una franja de terreno en función de las siguientes regulaciones:

- a) En los sectores de los ríos se han definido franjas de protección a entregar, de treinta metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso.
- b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso.
- c) Para el caso de lagunas naturales, quince metros medidos desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso.
- d) Hasta que el Municipio implemente un programa de posesión del dominio hídrico y requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas verdes, los propietarios utilizarán dicha área verde en labores agrícolas, de jardinería, de reforestación, quedando expresamente prohibido la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias que contaminen la quebrada, río o laguna. No se permite ningún tipo de construcción.
- e) En zonas embauladas, se deberá respetar el margen de protección.

De la Ordenanza 045-2022:

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

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

- b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidos desde el borde superior del talud.
- c) Para el caso de lagunas naturales, previo informe de la Jefatura de Ambiente la misma que definirá ancho del margen de protección no menor a 15 metros medidos desde el borde superior.
- d) En caso de que el talud corresponda al corte de una vía se aplicarán los retiros de construcción y derechos de vía reglamentarios.
- e) Todos los taludes cuya altura no sea mayor a 5m. y no requieran muros de contención deberán estar recubiertos por vegetación rastrera o matorral y su parte superior libre de humedal.

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

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de las accionantes

- 8. Las accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 274 de la Ordenanza 038-2021 y 1186 y 1187 de la Ordenanza 045-2022, específicamente, en relación con las frases “para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatoria” y “mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público”, respectivamente. Consideran que estas disposiciones son contrarias a los artículos 323 (se prohíbe toda forma de confiscación), 66.26 (el derecho a la propiedad); y, 132.1 y 133.2 (principio de reserva de ley) de la Constitución.
- 9. Las accionantes señalan que el artículo 274 de la Ordenanza 038-2021 es contrario al artículo 323 de la Constitución, que prohíbe toda forma de confiscación, porque obliga a los propietarios de un terreno colindante con una quebrada o río que quieran subdividirlo o urbanizarlo a entregar “sin costo al municipio una franja de terreno”. Alegan que dicha cesión constituye una privación arbitraria de la propiedad, pues se realiza sin declaratoria de utilidad pública ni indemnización. Añaden que dicha obligación es adicional y distinta a la cesión gratuita contemplada en el artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”)¹ y que, por ello, “en el supuesto establecido en el artículo 274 de la

¹ COOTAD, artículo 424: “Área verde, comunitaria y vías. - En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser

ordenanza, el propietario del terreno debería entregar gratuitamente la porción de terreno determinada en el COOTAD y, además, la establecida en el artículo 274 de la Ordenanza”. En esta línea, concluyen que la norma impugnada establece una privación arbitraria “sin ninguna compensación o equivalencia” y que el artículo 1186 de la Ordenanza 045-2022, al establecer la “cesión de suelo obligatoria”, reproduce el mismo mecanismo y, por tanto, incurre en la misma incompatibilidad con el referido artículo 323 de la Constitución.

10. Las accionantes alegan que la referida obligación de entregar gratuitamente una franja de terreno vulnera el derecho a la propiedad, reconocido en el artículo 66.26 de la Constitución y en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sostienen que dicha medida anula el derecho de propiedad de quienes poseen inmuebles colindantes con quebradas, ríos o lagunas, pues los priva de esa parte de sus bienes sin una justa indemnización, por razones de utilidad pública o interés social y en los casos y supuestos previstos en la ley para la expropiación.
11. Las accionantes sostienen que los artículos 274 de la Ordenanza 038-2021 y 1187 de la Ordenanza 045-2022, específicamente la frase “mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público”, vulneran el principio de reserva de ley contenido en los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución. Alegan que, al tratarse de restricciones al derecho constitucional a la propiedad, estas deberían regularse mediante ley orgánica y no a través de una ordenanza municipal. Añaden que, si bien el Municipio de Loja tiene competencia para regular el uso y ocupación del suelo, aquello no le habilita para establecer prácticas confiscatorias. En ese mismo sentido, aseguran que el dominio hídrico público se encuentra regulado expresamente en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, por lo que “ampliar su concepto e incorporar elementos en la norma impugnada rebasa completamente la competencia del GAD de Loja”. Finalmente, indican que la cesión gratuita establecida en el referido artículo 274 es distinta de la prevista en el artículo 424 del COOTAD para áreas verdes, pues introduce una obligación adicional que carece de respaldo legal.

4.2. Alegaciones del Municipio de Loja

12. El Municipio de Loja (“**GADML**”) sostiene que las normas impugnadas no crean una regulación nueva ni arbitraria, sino que responden a una evolución histórica de la legislación urbanística y territorial del cantón Loja. Argumenta que los gobiernos

entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público [...]”.

autónomos descentralizados tienen competencia constitucional y legal para regular el uso y ocupación del suelo, así como para planificar el territorio y proteger zonas ambientales sensibles, especialmente las áreas de recarga hídrica y franjas de protección de ríos y quebradas.

13. Asimismo, el Concejo Municipal expone que la obligación de entregar franjas de terreno destinadas a protección hídrica y ambiental ha existido históricamente en la normativa local y nacional. Para sustentar esto, hace referencia a distintas ordenanzas municipales anteriores y al COOTAD, señalando que las áreas de protección vinculadas a ríos, quebradas y lagunas forman parte del régimen de bienes de uso público y de planificación territorial.
14. Agrega que las disposiciones impugnadas no constituyen confiscación ni expropiación prohibida por la Constitución. El Municipio diferencia la expropiación —que requiere utilidad pública e indemnización— de la situación prevista en las ordenanzas. Según su postura, aquí no existe una privación forzosa impuesta unilateralmente por el Estado, sino una consecuencia derivada de la voluntad del propietario de incorporar su predio a una zona urbanizable o de modificar el uso del suelo. En ese contexto, sostiene que la entrega de las áreas de protección al dominio público es una condición legítima de ordenamiento territorial y protección ambiental.
15. Finalmente, sostiene que las normas demandadas buscan proteger los recursos hídricos, ecosistemas y el interés colectivo, priorizando la planificación sostenible del territorio urbano y rural del cantón Loja.

5. Consideraciones previas

16. La Corte Constitucional estima necesario referirse, preliminarmente, a la vigencia de las ordenanzas impugnadas. Se ha identificado que las ordenanzas ya fueron derogadas por la “Reforma a la Ordenanza de Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2023-2027 y de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2023-2033 Urbano y Rural del cantón Loja 0070-2025”. La disposición final primera de la ordenanza señalada derogó expresamente las dos ordenanzas que contenían los artículos impugnados.
17. Sin embargo, esta incluye todavía artículos que podrían regular lo objetado por las accionantes, por tanto, corresponde a esta Corte verificar si la nueva ordenanza reproduce las normas contenidas en los artículos inicialmente impugnados.

Tabla 1²

De la Ordenanza 038-2021	Reforma a la Ordenanza de Actualización de los Planes: de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2023-2027 y de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2023-2033 Urbano y Rural del cantón Loja 0070-2025
Artículo 274.- Márgenes de protección de ríos y quebradas. - El propietario de un terreno colindante con los ríos quebradas y lagunas naturales, que desee subdividirlo o urbanizar deberá entregar sin costo al Municipio una franja de terreno en función de las siguientes regulaciones: a) En los sectores de los ríos se han definido franjas de protección a entregar, de treinta metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. c) Para el caso de lagunas naturales, quince metros medidos desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. d) Hasta que el Municipio implemente un programa de posesión del dominio hídrico y requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas verdes, los propietarios utilizarán dicha área verde en labores agrícolas, de jardinería, de reforestación, quedando expresamente prohibido la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias que contaminen la quebrada, río o laguna. No se permite ningún tipo de construcción. e) En zonas embauladas, se deberá respetar el margen de protección.	Áreas Verdes, Recreativas, Equipamiento Comunal y Márgenes de Protección en Fraccionamientos Artículo 341. - Cesión de márgenes por zona de protección hídrica 4. El propietario de un terreno colindante con los ríos, quebradas, lagunas naturales, cuerpos hídricos que desee fraccionarlo deberá entregar sin costo al Municipio una franja de terreno en función de las siguientes regulaciones: • En los sectores de los ríos catalogados como cuerpos hídricos perennes, se han definido franjas de protección, a entregar de treinta metros (30.00 m) a cada lado desde el borde superior del talud o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. • Para el caso de las quebradas perennes, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros (15.00 m) a cada lado desde el borde superior del talud o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. • Para el caso de lagunas naturales, quince metros (15.00m) medidos alrededor desde el borde superior. • Para el caso de cuerpos hídricos perennes, intermitentes, según lo establecido en el estudio hidrológico e hidráulico o mínimo quince metros (15.00 m). • Para el caso de drenajes naturales, considerar mínimo 5 m desde el borde. 5. Para afluentes embaulados, el margen de protección será de mínimo 5.00 metros medidos a cada lado del eje, o lo que determine el estudio, este margen de protección podrá soportar únicamente la construcción de vías públicas. En el caso de embaulados ubicados bajo la rasante de vías construidas, deberá considerarse como margen de protección el ancho total de la vía. 6. Las áreas verdes y comunales de las urbanizaciones deberán ser contiguas en lo posible con el margen de protección de ríos, quebradas, lagunas, drenajes. Siempre que no haya planificación vial paralela al margen de

² Elaboración propia de la Corte Constitucional.

	protección hídrica. 7. Los senderos están incluidos en el margen de protección establecido, por lo cual los propietarios deberán dar mantener limpio y no impedirán la libre circulación de la ciudadanía. 8. La vialidad planificada en procesos de fraccionamiento debe ser contigua en lo posible al margen de protección de ríos, quebradas, lagunas, drenajes. 9. Una vez recibido el margen establecido en el numeral 4 de este artículo referente a la zona de protección hídrica, por parte del Municipio de Loja, se prohíbe la extracción de material pétreo o cualquier actividad minera.
De la ordenanza 045-2022	Reforma a la Ordenanza de Actualización de los Planes: de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2023-2027 y de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2023-2033 Urbano y Rural del cantón Loja 0070-2025
Artículo 1186.- Del Dominio Hídrico Público.- En los proyectos de fraccionamiento o urbanización se determinará con exactitud los límites del dominio hídrico público, mismas que deberán ser comprobadas por la Jefatura de Regulación y Control Urbano, así como las franjas de terreno de las urbanizaciones aprobadas después del 2 de septiembre de 2010, que limiten con ríos; quebradas; o, lagunas naturales, para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatoria bajo las siguientes consideraciones: a) En los ríos, treinta metros a cada lado, medidas desde el borde superior del talud de la actual orilla del río. b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidos desde el borde superior del talud. c) Para el caso de lagunas naturales, previo informe de la Jefatura de Ambiente la misma que definirá ancho del margen de protección no menor a 15 metros medidos desde el borde superior. d) En caso de que el talud corresponda al corte de una vía se aplicarán los retiros de construcción y derechos de vía reglamentarios. e) Todos los taludes cuya altura no sea mayor a 5m. y no requieran muros de contención deberán estar recubiertos por vegetación rastrera o matorral y su parte superior libre de humedal.	Artículo 1040. - Se establecen las siguientes prohibiciones. - 52. Prohibiciones de construcciones en áreas de dominio hídrico (márgenes de protección de afluentes) En las áreas de dominio hídrico público (márgenes de protección de afluentes), no se permitirá ningún tipo de construcción, mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público, los propietarios utilizarán dicha área en labores agrícolas o de jardinería, quedándoles expresamente prohibido, la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias, que contaminen la quebrada, río o laguna natural. Se prohíben las obras, construcciones o actuaciones que puedan dificultar o interferir en el curso de las aguas de los ríos, arroyos o cañadas, así como en los terrenos susceptibles de inundarse durante las crecidas no ordinarias sean estos públicos o privados.

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

Fuente: Tabla elaborada por la Corte Constitucional.

18. Si bien la Ordenanza 0070-2025 introduce ciertas modificaciones en las Ordenanzas 038-2021 y 045-2022, tales como una mayor sistematización de las disposiciones, la incorporación de categorías técnicas adicionales de cuerpos hídricos, reglas específicas sobre drenajes, embaulados, senderos y planificación vial, así como una regulación más detallada de los márgenes de protección, dichas variaciones no alteran sustancialmente el contenido normativo que constituye el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad. En efecto, la nueva ordenanza mantiene la obligación de cesión gratuita de franjas de terreno a favor del Municipio, la limitación del uso del suelo y la construcción sobre dichas áreas que estarían afectadas por la protección hídrica, aspectos en los que las accionantes sustentan sus cargos relativos a una presunta vulneración del derecho a la propiedad, la prohibición de confiscación y el principio de reserva de ley.
19. Por tanto, las reformas introducidas tienen unidad normativa con la normativa formalmente impugnada, pues no eliminan ni modifican el núcleo de la controversia constitucional planteada, sino que mantienen el mismo contenido regulatorio que cuestionan las alegaciones, lo que configura el supuesto de unidad normativa previsto en el artículo 76.9.a de la LOGJCC.³ En este sentido, no corresponde verificar si existen o no efectos ultraactivos.⁴ Y sí, continuar con el examen de constitucionalidad por el fondo respecto de la normativa vigente referida.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

³ LOGJCC, Registro Oficial 52, segundo suplemento, 22 de octubre de 2009: “Art. 76.- 9. Configuración de la unidad normativa. - [...] 9. Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

⁴ CCE, sentencia 13-20-IN/24, 21 de marzo de 2024, párr. 28.

20. Por un lado, los artículos impugnados se refieren a limitaciones al derecho a la propiedad como la cesión gratuita, así como la abstención de ejercer el derecho de uso dentro de los márgenes físicos y naturales previstos en la norma, ya que prevén la entrega gratuita de franjas de terreno al Municipio y establecen restricciones de uso sobre dichas áreas, como la prohibición de construir y la limitación de las actividades permitidas.
21. En las sentencias 176-14-EP/19 y 1178-19-JP/21, la Corte Constitucional identificó la doble dimensión del derecho a la propiedad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: (i) la constitucional, que atiende a la obligación del Estado de promover su acceso y establecer sus límites para que no menoscabe ni vulnere el derecho, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; y (ii) la civil o meramente patrimonial, que se refiere al reconocimiento de la titularidad del derecho de propiedad de un bien específico o al goce de los derechos reales de acuerdo con las modalidades determinadas en el Código Civil, COGEP,⁵ y en general en el derecho privado.
22. Con base en las alegaciones resumidas en los párrafos 9 y 10 *supra*, en este caso, entra en juego la dimensión constitucional antes mencionada. Sobre ella, en la sentencia 68-16-IN/21, esta Corte precisó 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”. En ese sentido, corresponde analizar si la limitación impuesta por la norma impugnada constituye una afectación inconstitucional al derecho a la propiedad, al punto de tornarla confiscatoria, según afirman las accionantes. Para ello, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La cesión obligatoria y gratuita de franjas de protección hídrica al Municipio, así como las restricciones en el ejercicio del derecho a la propiedad en los predios, previstas en las disposiciones impugnadas, constituyen limitaciones desproporcionadas al derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación establecidas en los artículos 323 y 66.26 de la Constitución?**
23. Por otro lado, en referencia al párrafo 11 *supra*, las accionantes afirman que las normas impugnadas vulneran el principio de reserva de ley, pues establecen restricciones al derecho de propiedad mediante una ordenanza, pese a que deberían ser previstas en una ley, expedida por la Asamblea Nacional. En consecuencia, el problema jurídico a ser analizado es el siguiente: **¿Las disposiciones impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley debido a que regulan mediante ordenanza la cesión gratuita de franjas de protección hídrica y restricciones de uso sobre esas áreas?** Este problema alude al procedimiento de expedición del acto normativo impugnado

⁵ CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 58; y, 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 95-96.

(es decir, a su forma), porque cuestiona la competencia del órgano legislativo municipal para dictar la mencionada regulación; por ello, esta Corte considera apropiado resolver primero este último problema jurídico.⁶

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿Las disposiciones impugnadas, al regular la entrega gratuita de franjas de protección hídrica y restricciones de uso sobre esas áreas mediante ordenanza municipal, vulneran el principio de reserva de ley?

24. El principio de reserva de ley, previsto en el artículo 132.1 de la Constitución, exige que determinadas materias, entre ellas el ejercicio de los derechos constitucionales, se regulen mediante ley. En el presente caso, la medida impugnada no establece una limitación general al derecho de propiedad sobre los predios colindantes con fuentes hídricas, sino una obligación urbanística que opera únicamente cuando el propietario decide fraccionar el inmueble para su urbanización. En este sentido, la aplicación del principio de reserva de ley no significa que toda regulación que incida sobre un derecho deba provenir necesariamente de la Asamblea Nacional. En un Estado constitucional y descentralizado, el principio de reserva de ley debe interpretarse de manera sistemática con la distribución de competencias prevista en la propia Constitución. En consecuencia, antes de determinar si una materia debía ser regulada mediante ley, es necesario establecer a qué órgano legislativo, nacional o descentralizado, la Constitución atribuye la competencia para normarla. La Constitución distribuye potestades normativas entre los distintos niveles de gobierno y, respecto de las materias que integran las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, reconoce a sus órganos legislativos la facultad de expedir ordenanzas para regularlas.
25. En efecto, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, la Constitución no solo les atribuye competencias administrativas o de ejecución, sino también competencias normativas para ordenar el territorio y regular el uso del suelo. Así, el artículo 264 numerales 1 y 2 les confiere la competencia exclusiva para planificar el desarrollo cantonal, formular los planes de ordenamiento territorial y regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural; mientras que el numeral 10 les atribuye la facultad de delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, preservando el acceso efectivo de las personas a estos espacios. Estas competencias se complementan con los artículos 238 y 240 de la

⁶ Sobre el orden de análisis de los problemas jurídicos cuando se trata de uno que abarcaría, entre otros, aspectos formales. Ver, CCE, sentencias 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párrs. 128 y 129; y, 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 105.

Constitución, que reconocen la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y atribuyen expresamente a sus órganos legislativos la potestad de expedir ordenanzas dentro del ámbito de sus competencias. De esta manera, cuando un municipio regula materias comprendidas dentro de dichas competencias exclusivas, no actúa por delegación de la Asamblea Nacional, sino en ejercicio directo de una potestad normativa reconocida por la propia Constitución. Por ello, la expedición de ordenanzas en estas materias no contraviene la reserva de ley, sino que constituye la forma legislativa específicamente prevista por la propia Constitución para la regulación de determinadas materias.

26. Este diseño constitucional de distribución de competencias es desarrollado por el legislador. En efecto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reconoce entre las funciones del gobierno municipal la regulación y control del uso y ocupación del suelo, la prevención de riesgos mediante el control de las construcciones y la protección de los bienes de uso público vinculados a quebradas, ríos y sus franjas de protección, de conformidad con la ley y las ordenanzas.⁷ En la misma línea, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo dispone que corresponde a los municipios ejercer la competencia para el uso y gestión del suelo mediante sus planes e instrumentos urbanísticos; expedir la normativa técnica local necesaria para su aplicación; establecer las obligaciones urbanísticas derivadas de los distintos tratamientos del suelo; y regular las cargas urbanísticas, entendidas como los gravámenes, afectaciones y cesiones obligatorias necesarias para la ejecución del planeamiento territorial.⁸ Precisamente en ese contexto se inserta la medida

⁷ COOTAD: **Art. 54.-** Funciones. - Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.

Art. 417.- Bienes de uso público. - Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía. Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración. Constituyen bienes de uso público: d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;

Art. 432.- Obras en riberas de ríos y quebradas.- Excepcionalmente y siempre que sea para uso público, se podrá ejecutar, previo informe favorable de la autoridad ambiental correspondiente y de conformidad al plan general de desarrollo territorial, obras de regeneración, de mejoramiento, recreación y deportivas, en las riberas, zonas de remanso y protección, de los ríos y lechos, esteros, playas de mar, quebradas y sus lechos, lagunas, lagos; sin estrechar su cauce o dificultar el curso de las aguas, o causar daño a las propiedades vecinas. Las obras que se construyan en contravención de lo dispuesto en el presente artículo serán destruidas a costa del infractor.

⁸ LOOTUGS. - **Art. 10.-** Objeto. El ordenamiento territorial tiene por objeto:

1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

impugnada, pues la cesión gratuita de las franjas de protección hídrica no se exige respecto de todo inmueble colindante con una fuente hídrica, sino únicamente cuando

Art. 45.- Cargas. Son los gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo, derivados de la aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y gestión de suelo. Los pagos de las cargas al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas.

Art. 50.- Obligaciones de los propietarios de suelo de una unidad de actuación urbanística. Los propietarios de suelo vinculados a una unidad de actuación urbanística estarán obligados a realizar las siguientes acciones en proporción al aprovechamiento urbanístico que les corresponda, según el reparto equitativo de las cargas y los beneficios:

1. Ceder gratuitamente al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, el suelo destinado a espacio público, infraestructuras y equipamientos, de conformidad con los estándares urbanísticos definidos por la normativa aplicable y el planeamiento urbanístico en aplicación de lo dispuesto en lo relativo al porcentaje de área verde, comunitaria y vías en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. El suelo así transferido no podrá desafectarse de su finalidad de uso público.

Art. 91.- Atribuciones y Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo. A los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, les corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:

1. Expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo, de conformidad con los principios y mecanismos previstos en el planeamiento urbanístico de su circunscripción territorial y la normativa vigente.
2. Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
3. Clasificar el suelo en urbano y rural, y establecer las correspondientes subclasificaciones, asignar los tratamientos urbanísticos, usos y las obligaciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.
4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. Estas regulaciones podrán ser más exigentes pero, en ningún caso, disminuirán el nivel mínimo de exigibilidad de la normativa nacional.
5. Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y articular las dimensiones urbana y rural de su circunscripción territorial.
6. Emitir los permisos y autorizaciones para la habilitación e intervención del suelo y la construcción, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la normativa vigente y la planificación urbanística aplicable.
7. Garantizar la participación en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, conforme con lo definido en la ley.
8. Poner a disposición del público en general, a través de su página electrónica y otros mecanismos de difusión que consideren pertinentes, la información actualizada sobre el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la normativa urbanística vigente en el cantón o distrito metropolitano.
9. Contar con sistemas que permitan el control y seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente, en el ámbito de sus competencias.
10. Imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus ordenanzas por parte de personas naturales y jurídicas públicas y privadas.

Art. 112.- Infracciones leves. Son infracciones leves a la gestión del suelo, sin perjuicio de las que establezcan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, las siguientes: 2. No asumir las cargas urbanísticas y las cesiones de suelo obligatorias, impuestas por el planeamiento urbanístico, por la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

su propietario promueve un proceso de fraccionamiento sujeto a la normativa urbanística municipal. Así, la propia ley reconoce que la imposición de cesiones obligatorias constituye un instrumento jurídico propio del régimen urbanístico cuya regulación corresponde al gobierno municipal. Por tanto, la obligación controvertida no deriva de la sola condición de propietario de un predio colindante con una fuente hídrica, sino del ejercicio de la facultad de fraccionar el suelo, actividad que, por sus efectos sobre el territorio, se encuentra sujeta a la potestad de planificación y regulación urbanística del gobierno municipal.

27. Por su parte, la protección de los recursos hídricos responde a un modelo de competencias concurrentes diseñado por el legislador. La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua reconoce que el dominio hídrico público comprende, entre otros elementos, las riberas y zonas de protección hidráulica, y dispone que la delimitación de las áreas de protección hídrica se realizará por la Autoridad Única del Agua en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados cuando el uso del suelo pueda afectar la conservación de los recursos hídricos.⁹ Por su parte, el Código Orgánico del Ambiente atribuye a los gobiernos municipales competencias para incorporar criterios de conservación ambiental en el ordenamiento territorial, desarrollar infraestructura verde y adoptar medidas orientadas a proteger los ecosistemas asociados al agua y otros elementos del patrimonio natural.¹⁰ Estas disposiciones evidencian que el legislador no reservó la

⁹ Ley Orgánica de recursos hídricos y uso y aprovechamiento del agua. - **Art. 10.-** Dominio hídrico público. El dominio hídrico público está constituido por los siguientes elementos naturales: a) Los ríos, lagos, lagunas, humedales, nevados, glaciares y caídas naturales; d) Las fuentes de agua, entendiéndose por tales las nacientes de los ríos y de sus afluentes, manantial o naciente natural en el que brota a la superficie el agua subterránea o aquella que se recoge en su inicio de la escorrentía; f) Los lechos y subsuelos de los ríos, lagos, lagunas y embalses superficiales en cauces naturales.

Art. 78.- Áreas de protección hídrica. Se denominan áreas de protección hídrica a los territorios donde existan fuentes de agua declaradas como de interés público para su mantenimiento, conservación y protección, que abastezcan el consumo humano o garanticen la soberanía alimentaria, las mismas formarán parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Autoridad Única del Agua, previo informe técnico emitido por la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de sus competencias, establecerá y delimitará las áreas de protección hídrica que sean necesarias para el mantenimiento y conservación del dominio hídrico público.

El uso de las áreas de protección hídrica será regulado por el Estado para garantizar su adecuado manejo. El régimen para la protección que se establezca para las áreas de protección hídrica, respetará los usos espirituales de pueblos y nacionalidades. En el Reglamento de esta Ley se determinará el procedimiento para establecer estas áreas de protección hídrica, siempre que no se trate de humedales, bosques y vegetación protectores.

Cuando el uso del suelo afecte la protección y conservación de los recursos hídricos, la Autoridad Única del Agua en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las circunscripciones territoriales, establecerá y delimitará las áreas de protección hídrica, con el fin de prevenir y controlar la contaminación del agua en riberas, lechos de ríos, lagos, lagunas, embalses, estuarios y mantos freáticos.

¹⁰ Código Orgánico del Ambiente: **Art. 8.-** Responsabilidades del Estado. Sin perjuicio de otras establecidas por la Constitución y la ley, las responsabilidades ambientales del Estado son: 6. Instaurar estrategias territoriales nacionales que contemplen e incorporen criterios ambientales para la conservación, uso

regulación territorial de las franjas de protección hídrica exclusivamente a la autoridad nacional, sino que diseñó un sistema de coordinación en el que los gobiernos municipales ejercen una función normativa propia dentro del ámbito de sus competencias territoriales.

28. En consecuencia, se concluye que las disposiciones impugnadas no vulneran el principio de reserva de ley previsto en el artículo 132.1 de la Constitución. Pues, como se ha explicado, la materia regulada integra el ámbito competencial que la propia Constitución atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y cuyo desarrollo corresponde a sus órganos legislativos mediante ordenanzas. La regulación de la cesión gratuita de las franjas de protección hídrica como obligación urbanística

sostenible y restauración del patrimonio natural, los cuales podrán incluir mecanismos de incentivos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por la mejora en sus indicadores ambientales; así como definir las medidas administrativas y financieras establecidas en este Código y las que correspondan.

Art. 27.- Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental. En el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales el ejercicio de las siguientes facultades, en concordancia con las políticas y normas emitidas por los Gobiernos Autónomos Provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional: 1. Dictar la política pública ambiental local; 2. Elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo sostenible y restauración del recurso forestal y vida silvestre, así como para la forestación y reforestación con fines de conservación;

Art. 29.- Regulación de la biodiversidad. El presente título regula la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes. Asimismo, regula la identificación, el acceso y la valoración de los bienes y los servicios ambientales. La biodiversidad es un recurso estratégico del Estado, que deberá incluirse en la planificación territorial nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados como un elemento esencial para garantizar un desarrollo equitativo, solidario y con responsabilidad intergeneracional en los territorios.

Art. 61.- De las servidumbres ecológicas voluntarias y obligatorias. Las servidumbres ecológicas voluntarias son un gravamen constituido por acto voluntario del propietario de cualquier predio sobre la totalidad o una parte de dicho predio, llamado predio sirviente, a favor de cualquier persona natural o jurídica para los fines de conservación y protección de especies, ecosistemas, recursos naturales, belleza escénica, valores ecológicos esenciales, u otros valores culturales, socioculturales o genéticos. Las servidumbres ecológicas obligatorias son las franjas de protección ribereña de los cuerpos de agua, así como las laderas escarpadas naturales. La cobertura boscosa o vegetación natural de las servidumbres ecológicas solo puede ser objeto de aprovechamiento de productos no maderables de simple recolección y de usos no consuntivos.

Art. 157C.- De los componentes de la Infraestructura Verde. - La Infraestructura Verde está conformada por la matriz interconectada de ecosistemas y áreas agroforestales existentes en espacios públicos y privados en diferentes escalas sobre el territorio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos. Esta matriz incluye espacios naturales y seminaturales abiertos, anillos verdes, terrenos agrícolas y agroforestales, cerros, bosques, zonas arboladas, hábitats arbustivos, humedales, quebradas, solares, vegetación arvense y ruderal, ecosistemas acuáticos y sus entornos como manglares, espacios fluviales, esteros, bordes de ríos, playas, lagos, ojos de agua, manantiales, estanques, ecosistemas en general, considerar adicionalmente los Bosques y Vegetación Protectores que se encuentran circundando las zonas urbanas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En la ciudad, la Infraestructura Verde está formada por arbolado parques, jardines, plazas, huertos, calles arboladas, verde en la calle, fachadas, cubiertas y tejados verdes, balcones, terrazas, muros, arbolado urbano, bosques urbanos, viveros, cuerpos de agua en general, vegetación arvense y ruderal, solares y parcelas vacantes, zonas verdes intersticiales y residuales, zonas naturales y ecosistemas con su respectiva fauna asociada entre los principales componentes.

vinculada a los procesos de fraccionamiento del suelo constituye una manifestación del ejercicio de las competencias que la Constitución atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados municipales en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo y protección de los cuerpos hídricos, las cuales han sido desarrolladas por el legislador a través del COOTAD, la LOOTUGS, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y el Código Orgánico del Ambiente. En tal virtud, la ordenanza fue expedida por el órgano legislativo constitucionalmente habilitado para normar dicha materia dentro de su jurisdicción, sin que resulte exigible una regulación específica de la Asamblea Nacional para el ejercicio de esa competencia.

29. Esta conclusión, sin embargo, no excluye el control material de constitucionalidad sobre el contenido de la regulación, pues el ejercicio de una competencia normativa debe respetar los límites impuestos por los derechos y principios constitucionales, cuestión que será analizada al resolver el siguiente problema jurídico.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿La cesión obligatoria y gratuita de franjas de protección hídrica al Municipio, así como las restricciones en el ejercicio del derecho a la propiedad en los predios, previstas en las disposiciones impugnadas, constituyen limitaciones desproporcionadas al derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación establecidas en los artículos 323 y 66.26 de la Constitución?

30. El derecho a la propiedad reconocido en el artículo 66.26 de la Constitución no constituye un derecho absoluto, pues su ejercicio se encuentra condicionado por su función social y ambiental. Las normas impugnadas contienen dos medidas. Ambas medidas se aplican dentro del marco de procesos de fraccionamiento del suelo, es decir, cuando el propietario pretende transformar las condiciones de aprovechamiento de su predio mediante una actuación urbanística sujeta a las reglas de ordenamiento territorial. Las medidas son: (i) una que establece restricciones al uso de determinadas franjas de protección hídrica, como la prohibición de construir y la limitación de actividades permitidas y (ii) otra que impone la obligación de ceder gratuitamente un área de terreno según el tipo de fuente, de conformidad con lo transcrito en el cuadro elaborado *supra*. Las accionantes acusan ambas medidas por considerar que configuran un régimen incompatible con el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación. No obstante, cada medida se analizará por separado porque producirían una afectación diferente al derecho de propiedad: mientras que la primera implicaría restricciones en el ejercicio del derecho, la segunda comportaría la pérdida de titularidad de un segmento del bien.

7.2.1. Medida de restricción al ejercicio del derecho a la propiedad

31. Respecto de la prohibición de construcción y de las limitaciones de uso previstas en las disposiciones impugnadas, esta Corte considera que constituyen restricciones constitucionalmente admisibles al ejercicio del derecho a la propiedad. En efecto, dichas limitaciones no recaen sobre cualquier forma de aprovechamiento del inmueble, sino sobre actuaciones de transformación del suelo que, por sus efectos territoriales y ambientales, se encuentran sujetas a regulación urbanística. En consecuencia, estas medidas persiguen **finés constitucionalmente legítimos** relacionados con la protección ambiental, la preservación de cuerpos hídricos, la prevención de riesgos asociados a inundaciones y la garantía de un ordenamiento territorial adecuado.
32. Además, los artículos 12, 264 numerales 1 y 2, 411 y 412 de la Constitución,¹¹ reconocen al agua como un patrimonio nacional estratégico de dominio público sujeto a un régimen reforzado de protección estatal, y atribuyen al Estado y a los gobiernos autónomos descentralizados competencias de planificación, regulación y gestión orientadas a garantizar la conservación, recuperación y manejo sustentable de los recursos hídricos y de los ecosistemas. En consecuencia, la medida que restringe el derecho a la propiedad busca la consecución de dichos fines.
33. En este sentido, las restricciones resultan **idóneas** para alcanzar los fines referidos,

¹¹ Constitución de la República del Ecuador: **Art. 12.-** El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida; **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; art. 318.- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley; **Art. 411.-** 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. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua; **Art. 412.-** La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico.

pues la prohibición de construcciones e intervenciones sobre márgenes hídricos contribuye razonablemente a evitar la degradación ambiental y la ocupación de zonas ambientalmente sensibles.

34. Adicionalmente, la medida resulta **necesaria**, pues no se advierten mecanismos alternativos igualmente eficaces para garantizar la preservación de estas áreas con una menor afectación al derecho a la propiedad. En efecto, los procesos de fraccionamiento, urbanización y ocupación intensiva del suelo generan modificaciones sobre los cauces naturales, alteraciones en los sistemas de drenaje y presión sobre los ecosistemas asociados a las fuentes hídricas, especialmente en zonas colindantes con ríos y quebradas. En este contexto, la sola imposición de obligaciones generales de conservación o medidas posteriores de control ambiental no resultaría suficiente para prevenir de manera efectiva la degradación de dichas áreas. En cambio, la prohibición de construir dentro de las franjas de protección hídrica constituye un mecanismo preventivo muy eficaz para evitar intervenciones que puedan comprometer la estabilidad de los cauces, reducir la capacidad natural de absorción y escurrimiento del suelo, incrementar riesgos de contaminación o afectar el equilibrio ecológico de los cuerpos hídricos.¹²
35. Finalmente, respecto de la **proporcionalidad en sentido estricto**, esta Corte considera que la intensidad de la afectación al derecho a la propiedad derivada de la prohibición de construcción en las franjas de protección hídrica no resulta desproporcionada en relación con la relevancia constitucional de los fines perseguidos. En efecto, las restricciones previstas recaen sobre áreas particularmente sensibles para la conservación de los recursos hídricos y la estabilidad de los ecosistemas asociados, cuya protección posee un reconocimiento constitucional reforzado conforme a los artículos 12, 318, 411 y 412 de la Constitución, que reconocen al agua como patrimonio nacional estratégico de dominio público y establecen obligaciones estatales de conservación y manejo sustentable de las fuentes hídricas.
36. En este contexto, el derecho de propiedad sobre predios colindantes con ríos, quebradas y lagunas no puede entenderse como un derecho irrestricto o plenamente desvinculado de la función ambiental que cumplen dichas áreas, sino como una situación jurídica que se encuentra condicionada por la necesidad de preservar los ecosistemas hídricos asociados. Así, la limitación de construir sobre determinadas franjas no priva a los propietarios del dominio sobre sus inmuebles, sino que delimita razonablemente algunas facultades de ejercicio de los derechos reales que enmarcan el derecho de propiedad en atención a la especial relevancia constitucional de la

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Perspectivas del medio ambiente urbano: ciudades y biodiversidad*. Nairobi: PNUMA, 2012.

protección del agua y del ambiente. Por ello, esta Corte considera que el grado de satisfacción de los fines ambientales perseguidos por la medida es superior a la afectación ocasionada al derecho intervenido, en consecuencia, la restricción al derecho es proporcional también en sentido estricto.

37. Y, por tanto, dichas restricciones no vulneran el derecho a la propiedad. Corresponde ahora analizar la segunda medida impugnada, consistente en la cesión gratuita de franjas de protección hídrica.

7.2.2. Medida de ceder gratuitamente un área de terreno según el tipo de fuente

38. Respecto de la obligación de cesión gratuita, para la Corte, esta implica una afectación más intensa al derecho a la propiedad. Sin embargo, esta Corte observa que la medida impugnada no establece una transferencia general de propiedad sobre todos los predios colindantes con fuentes hídricas, sino una obligación vinculada exclusivamente a los procesos de fraccionamiento del suelo con fines urbanísticos. Por ello, la medida no puede analizarse exclusivamente como una privación arbitraria de propiedad privada plenamente disponible, sino como una regulación asociada al ejercicio de la facultad de transformación del suelo y al cumplimiento de las cargas urbanísticas derivadas de la planificación territorial, considerando, además, el régimen constitucional especial aplicable al agua y a los ecosistemas asociados a esta. En efecto, los artículos 12, 318, 411 y 412 de la Constitución establecen una protección reforzada de los recursos hídricos, reconocen su carácter estratégico y disponen la obligación estatal de garantizar su conservación, recuperación y manejo sustentable. En concordancia con ello, el artículo 10 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua incorpora al dominio hídrico público elementos tales como cauces, riberas y zonas de protección hidráulica. Por tanto, las franjas destinadas a la protección de cuerpos hídricos se encuentran sujetas a un régimen constitucional y legal que condiciona el **alcance** del dominio privado sobre dichas áreas, lo que justifica la **legitimidad del fin perseguido**.
39. Respecto de la **idoneidad** de la cesión gratuita, esta Corte considera que la medida mantiene una clara relación medio-fin con la finalidad constitucional perseguida. En efecto, la transferencia gratuita de las franjas de protección hídrica al ámbito de control público permite asegurar de manera permanente la preservación, manejo y protección de áreas funcionalmente vinculadas a ríos, quebradas, lagunas y demás cuerpos hídricos, evitando su ocupación o transformación derivada de procesos de urbanización y fraccionamiento del suelo. Además, la medida facilita que dichas zonas queden sometidas a mecanismos públicos de conservación ambiental y gestión

territorial orientados a garantizar la protección de ecosistemas hídricos cuya preservación posee relevancia constitucional reforzada conforme a los artículos 12, 318, 411 y 412 de la Constitución.

40. En cuanto a la **necesidad**, esta Corte considera que la cesión gratuita constituye un mecanismo necesario para garantizar la protección permanente de las franjas de protección hídrica, pues no se advierten otros que podrían satisfacer en el mismo grado el fin constitucionalmente válido de forma menos gravosa para el derecho limitado: la medida examinada es muy eficaz, a diferencia de las alternativas que podrían imaginarse, para garantizar de manera inmediata, permanente e integral los bienes jurídicos subyacentes a la finalidad legítimamente perseguida por la medida bajo examen.
41. Si bien podría considerarse como alternativa la adquisición de estas franjas mediante expropiación por causa de utilidad pública o interés social, esta Corte advierte que dicho mecanismo no permitiría alcanzar con igual eficacia la finalidad constitucional perseguida. La protección de las fuentes hídricas exige que, en todos los procesos de fraccionamiento de predios colindantes, las franjas correspondientes queden sometidas oportunamente al régimen previsto para su conservación. Sin embargo, la expropiación requiere que la Administración identifique cada inmueble, adopte una decisión específica e inicie el procedimiento correspondiente, por lo que su aplicación depende de actuaciones individualizadas en cada caso. En cambio, la cesión gratuita opera como una consecuencia directa del fraccionamiento y asegura que las franjas correspondientes queden sujetas al régimen de protección establecido por la ordenanza como parte del propio proceso de división del predio. Por ello, la expropiación no garantiza con la misma eficacia administrativa que esta medida se aplique de manera general en todos los casos de fraccionamiento de predios colindantes con fuentes hídricas. En consecuencia, esta Corte considera que la medida supera el juicio de necesidad.
42. Finalmente, respecto de la **proporcionalidad en sentido estricto**, esta Corte considera razonable la ponderación efectuada por el legislador municipal, implícita en la norma cuestionada, entre la intensidad de la afectación que la cesión gratuita de las franjas de protección hídrica, como carga vinculada a los procesos de fraccionamiento del suelo, produce sobre el derecho a la propiedad y la exigencia de asegurar la protección permanente de los recursos hídricos, los ecosistemas asociados y la adecuada planificación territorial. Para esta Corte es claro que las franjas objeto de cesión corresponden a áreas cuya utilización privada ya se encuentra significativamente limitada por su especial función ambiental y por el régimen constitucional de protección reforzada del agua previsto en los artículos 12, 318, 411 y 412 de la

Constitución, de modo que no constituyen espacios destinados al aprovechamiento urbanístico ordinario ni son plenamente edificables. En este contexto, la cesión gratuita no implica que el propietario sea privado de un ámbito de aprovechamiento equivalente al resto de su predio, sino que incorpora al dominio público áreas destinadas constitucionalmente a garantizar la conservación de bienes ambientales estratégicos y la seguridad de la población.

43. En consecuencia, el beneficio que obtiene la colectividad mediante la incorporación definitiva de estas franjas al sistema de protección hídrica y de ordenamiento territorial supera la afectación patrimonial ocasionada al propietario, particularmente si se considera que dicha afectación surge en el contexto de una actuación voluntaria de transformación urbanística y recae sobre áreas que, por sus características físicas y por el régimen jurídico que las protege, ya se encontraban sujetas a limitaciones de uso y edificación. Por ello, la obligación de cesión gratuita también es proporcional en sentido estricto.
44. Y, por tanto, la norma impugnada no contraviene el artículo 323 de la Constitución y, por tanto, la pretensión de inconstitucionalidad debe ser desestimada.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la demanda de inconstitucionalidad **92-22-IN**.
2. Notifíquese y publíquese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL