

# **Una mirada crítica al reconocimiento como sujeto de derecho al río Machángara en la Sentencia Nro. 17250-2024-00087 emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito**

A Critical Analysis of The Legal Personhood Recognition of The Machángara River In Judgment No. 17250-2024-00087 by The Criminal Guarantees Court in Iñaquito Parish

---

---

✉ Hugo Xavier Padilla Romero\*

✉ Patricia Verónica Namicela Ojeda\*\*

---

---

\* Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

\*\* Universidad de Las Américas



## Resumen

El presente ensayo tiene por objeto describir los desafíos y las limitaciones jurídicas que se presentan en la sentencia constitucional emitida dentro de la Acción de Protección Nro. 17250-2024-00087, la cual ha reconocido al río Machángara como sujeto de derechos, ha declarado la vulneración de los mismos y ha dictado varias medidas a corto, mediano y largo plazo, a fin de que su integridad y funcionalidad hídrica, biológica y social sean restituidas. En específico, el presente ensayo tiene por objeto realizar un análisis crítico a la interrelación que se ha dado en este caso entre los jueces con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus diferentes organismos en el ejercicio de sus competencias administrativas y exclusivas establecidas en el ordenamiento jurídico. Así mismo, se pretende contextualizar las dificultades prácticas que se producen al momento de ejecutar esta sentencia constitucional, lo cual influye directamente en la concepción de la política pública, en la ejecución de obras y en la prestación de servicios públicos.

## Palabras Clave

Derechos de la Naturaleza, garantías jurisdiccionales, ejecución de sentencias, descontaminación de ríos, daño ambiental, reparación integral.

## Abstract

This essay aims to describe the legal challenges and limitations presented by the constitutional ruling issued within Protection Action No. 17250-2024-00087, which has recognized the Machángara river as a subject of rights, declared the violation of those rights, and dictated several short-, medium-, and long-term measures to restore its integrity and hydric, biological, and social functionality. Specifically, this essay aims to conduct a critical analysis of the interrelationship that has arisen in this case between the judges and the Municipality of the Metropolitan District of Quito and its various agencies in the exercise of their administrative and exclusive powers established by law. Likewise, it seeks to contextualize the practical difficulties that arise when executing this constitutional ruling, which directly influences the conception of public policy, the execution of public works, and the provision of public services.

## Keywords

Rights of Nature, jurisdictional guarantees, enforcement of judgments, river decontamination, environmental damage, comprehensive reparation.

---

## Introducción

El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos constituye una de las innovaciones más significativas del constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo, representando un giro paradigmático en la comprensión jurídica de la relación entre sociedad y entorno natural. Esta transformación normativa, plasmada en los artículos 71 a 74 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, ha posicionado al ordenamiento jurí-

dico ecuatoriano como pionero a nivel mundial en el reconocimiento de derechos propios a la naturaleza o Pacha Mama, trascendiendo la concepción antropocéntrica tradicional que limitaba la protección ambiental a su instrumentalización para el bienestar humano (Acosta & Martínez, 2011).

No obstante, la incorporación constitucional de los derechos de la naturaleza, si bien representa un avance normativo sustancial, ha generado importantes desafíos en su concreción jurisprudencial y, particularmente, en su efectiva implementación a través de los mecanismos de garantías jurisdiccionales. La tensión entre la declaración formal de derechos y su materialización efectiva se ha manifestado de manera evidente en el desarrollo jurisprudencial de estos años, revelando las complejidades inherentes a la traducción de principios filosóficos y políticos en instrumentos jurídicos operativos (Grijalva, 2012).

En este contexto, la Sentencia Nro. 17250-2024-00087, emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en Ñaquito dentro de una acción de protección, representa un caso paradigmático que merece un análisis crítico profundo desde la perspectiva del derecho ambiental. Esta decisión judicial reconoció al río Machángara como sujeto titular de derechos propios, declaró la vulneración de los derechos de la naturaleza y ordenó un conjunto extenso y detallado de medidas de reparación integral dirigidas principalmente al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus entidades adscritas. El río Machángara, afluente fundamental de la cuenca hidrográfica del Distrito Metropolitano de Quito, ha experimentado un proceso histórico de degradación ambiental severa como consecuencia del crecimiento urbano desordenado, la ausencia de planificación integral en el manejo de aguas residuales y la falta de políticas públicas sostenibles en materia de saneamiento ambiental (Zárate, 2018).

Sin embargo, más allá del valor simbólico y declarativo de la sentencia, emerge la necesidad de examinar críticamente tanto la fundamentación jurídica de la decisión como, especialmente, su viabilidad práctica y las implicaciones institucionales que genera en el ejercicio de las competencias municipales y en la formulación de políticas públicas ambientales. Este análisis resulta particularmente relevante cuando se considera que las medidas de reparación integral ordenadas intervienen de manera directa y específica en ámbitos que constitucionalmente corresponden al ejercicio de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, planteando interrogantes fundamentales sobre los límites de la intervención judicial en materias de naturaleza técnica y administrativa.

El presente ensayo se propone, por tanto, desarrollar un análisis crítico que trascienda la mera descripción de la sentencia para adentrarse en el examen de sus fundamentos, su coherencia interna, la proporcionalidad de las medidas ordenadas y, fundamentalmente, los desafíos que plantea para la gobernanza ambiental local. Particular atención merece

la evaluación de la relación que la sentencia establece entre el poder judicial y la administración municipal, así como el análisis de las tensiones que emergen entre el activismo judicial en materia ambiental y el principio de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados consagrado constitucionalmente.

A través de este análisis, se busca contribuir al debate académico sobre la efectividad de las decisiones judiciales en materia de derechos de la naturaleza, identificando tanto las fortalezas como las debilidades del caso estudiado, con el objetivo de aportar elementos que permitan el desarrollo de criterios jurisprudenciales más robustos y medidas judiciales más efectivas en la protección de los ecosistemas fluviales urbanos. Este examen crítico resulta fundamental no solo para comprender el caso específico del río Machángara, sino también para extraer lecciones aplicables al conjunto de la jurisprudencia ambiental ecuatoriana en construcción.

## Metodología

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo de investigación jurídica basado en el método dogmático-jurídico y el análisis crítico del derecho (Witker, 1995). La estrategia metodológica comprende tres dimensiones analíticas complementarias que permiten abordar de manera integral el objeto de estudio.

En primer lugar, se realizó un análisis documental exhaustivo de fuentes primarias, centrado específicamente en la Sentencia Nro. 17250-2024-00087 emitida por el Tribunal de Garantías Penales de Iñaquito, examinando su estructura argumentativa, fundamentación jurídica y el alcance de las medidas de reparación integral ordenadas. Este análisis se complementó con la revisión de la demanda de acción de protección presentada, los escritos de contestación de las entidades demandadas, particularmente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y la documentación técnica sobre planes de descontaminación pre-existentes.

En segundo lugar, se efectuó un análisis normativo comparado que articula tres niveles jurídicos: el marco constitucional ecuatoriano en materia de derechos de la naturaleza (Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 71-74), la jurisprudencia constitucional relevante en casos similares como la Sentencia 1185-20-JP/21 sobre el río Aquepi y la Sentencia 22-18-IN-21 sobre el ecosistema manglar, y el marco normativo del derecho ambiental internacional, incorporando aportes del derecho comparado latinoamericano en materia de reconocimiento de personalidad jurídica a entidades naturales. Esta

perspectiva comparativa permite contextualizar la sentencia analizada dentro del desarrollo progresivo de la jurisprudencia ambiental regional.

En tercer lugar, se implementó un análisis crítico desde la perspectiva de la efectividad de las decisiones judiciales en materia ambiental, examinando la tensión entre el diseño jurisdiccional de medidas de reparación y la capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados para ejecutarlas. Para este propósito, se aplicó el método de análisis de factibilidad institucional propuesto por Gargarella (2014) en materia de remedios estructurales, evaluando la correspondencia entre las órdenes judiciales y las competencias administrativas exclusivas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Este análisis se enriqueció con la revisión de documentos técnicos y planificación estratégica municipal relacionados con el saneamiento ambiental y la gestión hídrica del Distrito Metropolitano de Quito.

La triangulación de estos tres niveles analíticos permite construir una valoración crítica fundamentada sobre las fortalezas y debilidades de la sentencia examinada, identificando tanto sus aportes al desarrollo progresivo de los derechos de la naturaleza como las problemáticas prácticas y jurídicas que emergen en el proceso de su implementación. Esta aproximación metodológica responde a la necesidad de superar análisis meramente descriptivos de sentencias judiciales, avanzando hacia una evaluación integral que considere no solo la dimensión normativa, sino también la viabilidad institucional y los efectos sistémicos de las decisiones jurisdiccionales en materia ambiental.

## Desarrollo

### ***Marco jurídico de los derechos de la naturaleza en Ecuador: fundamento constitucional y evolución jurisprudencial***

El ordenamiento jurídico ecuatoriano incorporó de manera pionera el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos a través de la Constitución de 2008, estableciendo en su artículo 71 que “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” ([Constitución de la República del Ecuador, 2008](#)). Esta disposición constitucional representa una ruptura paradigmática con la tradición jurídica occidental que concebía a la naturaleza exclusivamente como objeto de derecho, susceptible de apropiación y explotación humana, para

reconocerla como entidad titular de derechos propios, independientemente de su utilidad para los seres humanos ([Gudynas, 2009](#)).

La fundamentación filosófica de este reconocimiento se ancla en la cosmovisión andina del Sumak Kawsay o Buen Vivir, que concibe la relación entre humanidad y naturaleza desde una perspectiva de interconexión e interdependencia, rechazando la dicotomía cartesiana entre sujeto y objeto, entre cultura y naturaleza ([Acosta, 2008](#)). Esta concepción encuentra expresión jurídica en el artículo 10 de la Constitución, que incluye expresamente a la naturaleza entre los sujetos de derechos, al establecer que “las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución” ([Constitución de la República del Ecuador, 2008](#), art. 10).

El desarrollo jurisprudencial de estos derechos ha sido gradual y no exento de tensiones interpretativas. La Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado una línea jurisprudencial relevante a través de diversos pronunciamientos que han precisado el contenido, alcance y mecanismos de protección de estos derechos. En la Sentencia No. 22-18-IN/21, conocida como el caso de los manglares, el máximo órgano de control constitucional estableció que los derechos de la naturaleza implican el reconocimiento de su valor intrínseco, independientemente de la utilidad que pueda tener para los seres humanos, y precisó que su tutela requiere una interpretación ecológica del conjunto del ordenamiento jurídico ([Corte Constitucional del Ecuador, 2021](#)).

De manera particularmente relevante para el análisis del caso del río Machángara, la Corte Constitucional se pronunció sobre el reconocimiento de derechos a ecosistemas fluviales específicos en la Sentencia No. 1185-20-JP/21, referida al río Aquepi. En esta decisión, el tribunal constitucional desarrolló criterios importantes sobre la legitimación activa para la defensa de estos derechos, la naturaleza de las medidas de reparación aplicables y los estándares de prueba en casos de vulneración de derechos de la naturaleza ([Corte Constitucional del Ecuador, 2021](#)). Estableció que cualquier persona, colectividad o grupo humano puede accionar en defensa de la naturaleza, sin requerir demostrar afectación directa o interés legítimo, configurando así una legitimación activa amplia y popular en consonancia con el carácter difuso de estos derechos.

Sin embargo, a pesar de estos avances jurisprudenciales, persisten importantes desafíos en la materialización efectiva de estos derechos. La doctrina especializada ha identificado tensiones no resueltas entre los derechos de la naturaleza y otros derechos constitucionales, particularmente los derechos al desarrollo, al trabajo y a la iniciativa económica privada ([Prieto Méndez, 2013](#)). Asimismo, se ha cuestionado la eficacia real

de las sentencias que reconocen vulneraciones de estos derechos, señalando la brecha existente entre las declaraciones judiciales y su efectivo cumplimiento por parte de las autoridades competentes (Cárdenas, 2018).

En el ámbito de la reparación integral, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las medidas ordenadas deben orientarse no solo a cesar la vulneración, sino fundamentalmente a restaurar el ecosistema afectado a su estado original o, cuando ello no sea posible, a un estado que permita el cumplimiento de sus funciones ecológicas esenciales (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, Sentencia No. 1149-19-JP/21). Esta aproximación implica que las medidas de reparación en materia ambiental trascienden la lógica compensatoria tradicional del derecho de daños para incorporar una dimensión restitutoria y preventiva que busca garantizar la continuidad de los procesos ecológicos afectados.

No obstante, como se analizará en las secciones subsiguientes, la determinación judicial de medidas concretas de reparación ha generado problemáticas significativas cuando estas medidas interfieren con las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados o cuando imponen obligaciones que exceden las capacidades técnicas, presupuestarias o administrativas de las entidades responsables. Esta tensión entre activismo judicial en materia ambiental y respeto a las competencias constitucionales de otros órganos del Estado constituye uno de los nudos problemáticos más relevantes del caso que nos ocupa.

## ***El río Machángara: contexto socioambiental y deterioro histórico***

El río Machángara constituye uno de los principales afluentes de la cuenca hidrográfica del Distrito Metropolitano de Quito, con una longitud aproximada de 24 kilómetros desde su nacimiento en las estribaciones del volcán Atacazo hasta su confluencia con el río San Pedro. Históricamente, este cuerpo hídrico desempeñó un rol fundamental en el desarrollo urbano de la ciudad de Quito, sirviendo como fuente de agua para riego, actividades productivas artesanales y, en menor medida, para consumo humano durante el período colonial y republicano temprano (Achig, 1983).

Sin embargo, el proceso de urbanización acelerada experimentado por Quito a partir de mediados del siglo XX, particularmente intensificado en las décadas de 1970 y 1980, transformó radicalmente la relación entre la ciudad y este cuerpo hídrico. La expansión urbana desordenada, caracterizada por la ausencia de planificación integral en materia de saneamiento ambiental y por el deficiente desarrollo de infraestructura para el tratamiento de

aguas residuales, convirtió progresivamente al río Machángara en el principal receptor de descargas de aguas servidas domésticas e industriales del sur de la ciudad (Zárate, 2018).

Los estudios técnicos desarrollados por la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) han documentado exhaustivamente el grado de deterioro que ha experimentado el río. Según los monitoreos de calidad de agua realizados sistemáticamente, el río Machángara presenta niveles de contaminación que superan ampliamente los límites máximos permisibles establecidos en la normativa ambiental ecuatoriana. Los parámetros de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5) y Demanda Química de Oxígeno (DQO) registran valores que multiplican por más de diez veces los estándares aceptables, evidenciando la presencia masiva de materia orgánica en descomposición (EPMAPS, 2020).

Adicionalmente, el deterioro del río Machángara no se limita a la dimensión de contaminación hídrica, sino que abarca también severas afectaciones morfológicas y ecológicas. La canalización y encajonamiento del río mediante estructuras de hormigón armado, implementadas con el declarado propósito de proteger a las zonas urbanas aledañas de eventuales desbordamientos, ha modificado radicalmente la dinámica fluvial natural del cauce. Esta intervención estructural ha eliminado prácticamente la totalidad de la vegetación ribereña, ha alterado los patrones de sedimentación y ha fragmentado los corredores ecológicos que históricamente conectaban la zona andina con los valles del área metropolitana (Mena Vásquez, 2011).

Desde la perspectiva de la ecología fluvial, el río Machángara presenta actualmente las características típicas de un ecosistema fluvial urbano severamente degradado: ausencia de diversidad biológica significativa, inexistencia de poblaciones ícticas estables, eliminación de la vegetación de ribera y alteración profunda de los procesos geomorfológicos naturales (Allan, 2004). Los escasos remanentes de biodiversidad asociada al río se limitan a especies altamente tolerantes a condiciones de extrema contaminación, configurando lo que la literatura especializada denomina “desiertos biológicos urbanos” (Grimm et al., 2008).

Es fundamental destacar que el deterioro del río Machángara no constituye un fenómeno reciente ni desconocido para las autoridades municipales. Por el contrario, diversos estudios técnicos, diagnósticos ambientales y propuestas de intervención han sido elaborados desde la década de 1990, evidenciando el conocimiento institucional sobre la problemática y la necesidad de implementar medidas integrales de descontaminación. La Empresa Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento ha desarrollado, por ejemplo, el “Plan de Descontaminación de los Ríos de Quito”, que contempla inversiones significativas en infraestructura de saneamiento, incluyendo la construcción de plantas

de tratamiento de aguas residuales y la implementación de sistemas de interceptores sanitarios (EPMAPS, 2018).

No obstante, la ejecución de estos planes ha enfrentado múltiples obstáculos de naturaleza financiera, técnica y política. La magnitud de las inversiones requeridas, la complejidad técnica de las intervenciones en contextos urbanos densamente poblados y la discontinuidad en las prioridades políticas de sucesivas administraciones municipales han resultado en un patrón de ejecución fragmentaria y poco sistemática de las medidas de descontaminación propuestas. Esta realidad de planes formulados pero insuficientemente ejecutados constituye un elemento contextual fundamental para comprender las tensiones que emergen cuando una sentencia judicial ordena medidas específicas de reparación ambiental que, en mayor o menor medida, replican o amplían compromisos que las propias autoridades municipales habían previamente asumido sin lograr materializar plenamente.

### ***Análisis crítico de la Sentencia Nro. 17250-2024-00087: estructura argumentativa y fundamentación jurídica***

La Sentencia Nro. 17250-2024-00087, emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en Iñaquito, representa un pronunciamiento judicial ambicioso en su alcance y detallado en la prescripción de medidas de reparación integral. Un análisis riguroso de esta decisión requiere examinar tanto su estructura argumentativa como la solidez de su fundamentación jurídica, identificando sus fortalezas y debilidades desde la perspectiva del derecho procesal constitucional y del derecho ambiental.

En cuanto a su estructura, la sentencia desarrolla varios segmentos argumentativos diferenciados: primero, establece el reconocimiento del río Machángara como sujeto de derechos, fundamentándose en el marco constitucional de los artículos 71 y siguientes de la Constitución; segundo, analiza y declara probada la vulneración de los derechos de la naturaleza, específicamente el derecho a la existencia, al mantenimiento de sus ciclos vitales y a la restauración; tercero, desarrolla extensamente el catálogo de medidas de reparación integral que ordena implementar, organizadas en medidas de corto, mediano y largo plazo; y cuarto, establece mecanismos de seguimiento y verificación del cumplimiento de la sentencia.

Desde el punto de vista de la fundamentación jurídica, la sentencia incorpora referencias apropiadas al marco constitucional ecuatoriano, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de derechos de la naturaleza y a estándares internacionales de protección ambiental derivados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En

este sentido, el tribunal aplica correctamente el criterio jurisprudencial establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1185-20-JP/21 sobre el río Aquepi, en cuanto a que la prueba de la vulneración de derechos de la naturaleza no requiere demostración de afectación a derechos humanos conexos, siendo suficiente acreditar el deterioro del ecosistema considerado en sí mismo.

No obstante, el análisis crítico permite identificar varias problemáticas significativas en la estructura y fundamentación de la decisión. En primer lugar, la sentencia presenta una evidente asimetría en el tratamiento probatorio de las posiciones de las partes procesales. Mientras que acoge de manera prácticamente íntegra los planteamientos, peritajes y propuestas de los accionantes, otorga escasa consideración a los argumentos técnicos y jurídicos presentados por las entidades demandadas, particularmente por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de su Procuraduría Metropolitana. Esta asimetría resulta problemática no solo desde la perspectiva del debido proceso y el derecho de defensa, sino también porque prescinde de información técnica relevante sobre las capacidades institucionales, los planes en ejecución y las limitaciones presupuestarias que condicionan la viabilidad de las medidas ordenadas.

En segundo lugar, la sentencia adolece de una fundamentación insuficiente respecto de la proporcionalidad y razonabilidad de algunas medidas de reparación integral ordenadas. El principio de proporcionalidad, aplicable también en sede constitucional, requiere que las medidas judiciales guarden una relación adecuada entre los objetivos legítimos perseguidos y los medios empleados para alcanzarlos, evitando imposiciones que resulten excesivas o que generen efectos desproporcionados sobre otros bienes jurídicos constitucionales (Bernal Pulido, 2007). En el caso analizado, algunas de las medidas ordenadas presentan un nivel de detalle y especificidad que excede razonablemente lo que puede esperarse de una decisión judicial, adentrándose en aspectos que corresponden típicamente al ámbito de discrecionalidad técnica y administrativa de las autoridades competentes.

Particularmente cuestionable resulta la orden judicial de replicar específicamente el sistema de tratamiento de aguas residuales implementado por una institución educativa privada. Esta medida, más allá de carecer de fundamentación técnica sobre su idoneidad o eficiencia comparativa respecto de otras alternativas tecnológicas disponibles, genera la sospecha razonable de que el proceso judicial ha servido como vehículo para promover intereses particulares de terceros que intervinieron en el proceso. La circunstancia de que el tribunal haya prescrito la replicación de una tecnología específica de un actor privado concreto, sin realizar un análisis técnico comparativo de alternativas ni fundamentar las razones de esta preferencia, vulnera principios elementales de imparcialidad judicial y de adecuada motivación de las decisiones judiciales (Colomer Hernández, 2003).

En tercer lugar, la sentencia establece mecanismos de verificación y seguimiento que potencialmente entran en conflicto con el ordenamiento jurídico vigente en materia de participación ciudadana y de control social. Específicamente, otorga facultades de supervisión y veeduría a organizaciones y colectivos ciudadanos designados por los propios accionantes, sin establecer criterios claros de selección, sin definir procedimientos de actuación ni sin precisar los límites de sus atribuciones. Esta configuración genera riesgos evidentes de captura de espacios de decisión pública por parte de actores privados cuya representatividad y legitimidad democrática no ha sido acreditada, alejándose de los principios constitucionales de participación ciudadana institucionalizada que rigen la materia ([Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010](#)).

Finalmente, desde la perspectiva del derecho administrativo y la teoría de las competencias, la sentencia presenta tensiones no resueltas con el principio de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados consagrado en la Constitución (art. 238) y desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Al ordenar medidas específicas, detalladas y con plazos perentorios en materias que constituyen competencias exclusivas del gobierno municipal conforme al artículo 55 del COOTAD (agua potable y saneamiento ambiental), el tribunal judicial se substituye funcionalmente en la autoridad administrativa competente, determinando no solo los fines que deben alcanzarse sino también los medios técnicos específicos para lograrlos. Esta sustitución judicial de la discrecionalidad administrativa presenta cuestionamientos tanto desde la perspectiva de la separación de funciones del Estado como desde la perspectiva de la eficiencia en la gestión pública (García de Enterría & Fernández, 2006).

### ***Tensiones entre activismo judicial ambiental y competencias administrativas: el problema de la ejecución de la sentencia***

La problemática más significativa que evidencia la Sentencia Nro. 17250-2024-00087 trasciende su fundamentación jurídica para situarse en el ámbito de su ejecutabilidad práctica y de sus implicaciones para el ejercicio de las competencias administrativas municipales. Esta dimensión resulta fundamental para evaluar la efectividad real de la decisión judicial y sus potenciales efectos sobre la gobernanza ambiental local.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece con claridad que los gobiernos autónomos descentralizados municipales ejercen competencias exclusivas en materia de prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento ambiental (COOTAD, 2010, art. 55, literal d). Esta competencia exclusiva

implica que la planificación, gestión y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos en esta materia corresponden privativamente al gobierno municipal, sin perjuicio de las obligaciones de coordinación con otros niveles de gobierno y de sujeción al marco regulatorio nacional.

La sentencia analizada, al ordenar medidas específicas, detalladas y con plazos determinados en materia de saneamiento del río Machángara, incide directamente en el ejercicio de esta competencia exclusiva. Esta incidencia genera una tensión constitucional relevante entre dos principios que rigen nuestro ordenamiento: por un lado, el principio de tutela judicial efectiva de los derechos constitucionales, incluyendo los derechos de la naturaleza; por otro lado, el principio de autonomía de los gobiernos descentralizados y el principio de separación de funciones del Estado que impide que un órgano judicial se subroge en las atribuciones propias de la función ejecutiva.

La doctrina constitucional contemporánea ha desarrollado el concepto de “remedios estructurales” para referirse a aquellas decisiones judiciales que, con el propósito de garantizar derechos fundamentales, ordenan reformas amplias en políticas públicas o en la organización de instituciones estatales (Gargarella, 2014). Este tipo de sentencias, frecuentes en el constitucionalismo latinoamericano contemporáneo especialmente en materias de derechos sociales y ambientales, plantean desafíos teóricos y prácticos significativos relacionados con la legitimidad democrática de las decisiones judiciales, la capacidad institucional de los tribunales para diseñar políticas públicas efectivas y los mecanismos de seguimiento y verificación del cumplimiento de las órdenes judiciales.

En el caso específico del río Machángara, varias de las medidas ordenadas presentan grados variables de especificidad y de interferencia con la discrecionalidad administrativa municipal. Algunas medidas, como la orden genérica de ejecutar las obras de saneamiento necesarias para restituir la calidad del agua del río, resultan razonables y proporcionadas, en tanto establecen un fin legítimo (la descontaminación) sin prescribir los medios técnicos específicos para alcanzarlo, dejando así un margen apropiado de discrecionalidad técnica a la administración competente. Sin embargo, otras medidas problematizan esta relación al descender a niveles de detalle que exceden lo razonable para una decisión judicial e invaden ámbitos propios de la decisión administrativa.

Particularmente problemática resulta la orden de replicar tecnologías específicas, la imposición de cronogramas detallados sin consideración de las capacidades presupuestarias y de gestión de las entidades responsables, y el establecimiento de veedurías ciudadanas con facultades de supervisión cuya articulación con los mecanismos legales de participación ciudadana no ha sido adecuadamente definida. Estas determinaciones generan riesgos evidentes: primero, pueden resultar técnicamente ineficientes si las so-

luciones prescritas no resultan las más adecuadas para el contexto específico; segundo, pueden generar sobrecostos innecesarios al limitar la capacidad de la administración de evaluar alternativas y seleccionar las más costo-efectivas; tercero, pueden vulnerar procedimientos legalmente establecidos para la contratación pública y la selección de tecnologías.

Adicionalmente, la sentencia no aborda adecuadamente la dimensión presupuestaria de las medidas ordenadas. La descontaminación del río Machángara requiere inversiones cuantiosas, que según los estudios técnicos del propio municipio se estiman en cientos de millones de dólares a ejecutarse a lo largo de varios años (EPMAPS, 2018). Estas inversiones deben ser incorporadas en el presupuesto municipal conforme a los procedimientos legalmente establecidos, requieren de procesos de planificación plurianual y están condicionadas por las disponibilidades fiscales del municipio, las cuales a su vez dependen de transferencias del gobierno central y de la capacidad de endeudamiento de la entidad.

La sentencia no establece de dónde provendrán los recursos para financiar las medidas ordenadas ni considera el impacto que estas disposiciones pueden tener sobre otras obligaciones presupuestarias del municipio. Esta omisión resulta crítica pues, en la práctica, puede generar que el cumplimiento de la sentencia requiera detraer recursos de otros programas y servicios municipales, afectando potencialmente otros derechos constitucionales de la ciudadanía. La ausencia de una fundamentación sobre la factibilidad presupuestaria de las medidas ordenadas debilita sustancialmente la ejecutabilidad de la sentencia y plantea interrogantes sobre su razonabilidad.

Finalmente, debe considerarse que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha venido desarrollando, con anterioridad a la sentencia, diversos planes y programas orientados precisamente a la descontaminación del río Machángara y de otros cuerpos hídricos del distrito. La existencia de estos planes previos plantea la pregunta de si la función propia del tribunal constitucional era sustituir estos planes por otros diseñados judicialmente o, más bien, establecer mecanismos de exigibilidad y seguimiento del cumplimiento efectivo de los compromisos que la propia administración ya había asumido. La segunda alternativa habría resultado más respetuosa del principio de separación de funciones y potencialmente más efectiva en términos de ejecutabilidad.

### ***Implicaciones para la política pública ambiental y la gobernanza local: perspectivas desde el derecho ambiental***

El caso del río Machángara y la sentencia que lo reconoce como sujeto de derechos generan implicaciones que trascienden el caso específico para proyectarse sobre el

conjunto de la política pública ambiental en contextos de gobiernos locales. Estas implicaciones merecen ser analizadas tanto desde sus potenciales aspectos positivos como desde sus riesgos y desafíos.

Desde una perspectiva positiva, la sentencia contribuye a visibilizar la problemática ambiental urbana y a mantenerla en la agenda pública, generando presión institucional para que las autoridades competentes prioricen efectivamente las inversiones en saneamiento ambiental. En contextos donde la discontinuidad política y la escasez de recursos suelen postergar indefinidamente las intervenciones ambientales en favor de obras de mayor visibilidad electoral, la existencia de una orden judicial con fuerza de cosa juzgada puede constituir un instrumento útil para garantizar sostenibilidad temporal a las políticas ambientales, blindándolas de los cambios de administración y de las variaciones en las prioridades políticas coyunturales.

Asimismo, la sentencia refuerza el marco normativo de exigibilidad de los derechos de la naturaleza, contribuyendo al desarrollo progresivo de estándares jurisprudenciales en materia de protección de ecosistemas fluviales urbanos. En este sentido, establece precedentes relevantes sobre la carga de la prueba en casos de vulneración de derechos de la naturaleza, sobre el contenido mínimo de las medidas de reparación integral en materia ambiental y sobre los sujetos legitimados para accionar en defensa de estos derechos. Estos precedentes resultan valiosos para el fortalecimiento del litigio estratégico ambiental en Ecuador.

No obstante, desde una perspectiva crítica fundamentada en el análisis del derecho administrativo y de las políticas públicas, emergen cuestionamientos significativos sobre el modelo de intervención judicial que representa esta sentencia. En primer lugar, existe el riesgo de que la judicialización excesiva de la política pública ambiental genere efectos contraproducentes, desincentivando la iniciativa de las autoridades administrativas por temor a que cualquier decisión técnica pueda ser posteriormente cuestionada o revertida judicialmente. Este fenómeno, identificado en la literatura comparada como “congelamiento administrativo” (*administrative chilling*), puede resultar en una menor efectividad de la gestión pública al desplazar el foco desde la búsqueda de las soluciones técnicamente más adecuadas hacia la búsqueda de soluciones judicialmente menos cuestionables (Sabel & Simon, 2004).

En segundo lugar, la determinación judicial detallada de medidas específicas de política pública puede generar rigideces que impidan adaptar las estrategias de intervención a circunstancias cambiantes o a nuevos conocimientos técnicos que emerjan durante la ejecución. Las políticas de saneamiento ambiental son procesos de largo plazo que requieren ajustes continuos en función de evaluaciones de efectividad, de disponibilidad

presupuestaria y de desarrollos tecnológicos. Un marco judicial excesivamente prescriptivo puede obstaculizar esta necesaria flexibilidad adaptativa.

En tercer lugar, la habilitación de veedurías ciudadanas con amplias facultades de supervisión, sin criterios claros de selección ni procedimientos definidos de actuación, puede generar espacios de conflictividad que obstaculicen más que faciliten la ejecución de las medidas de descontaminación. La experiencia comparada muestra que los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental son más efectivos cuando operan dentro de marcos institucionales claramente definidos, con reglas transparentes de conformación y con mecanismos de resolución de controversias cuando emergen desacuerdos entre los actores involucrados (Fung & Wright, 2003).

Desde la perspectiva del derecho ambiental internacional, es relevante considerar que los estándares desarrollados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos enfatizan que la protección efectiva del ambiente requiere no solo de decisiones judiciales favorables, sino fundamentalmente de políticas públicas integrales, sostenibles financieramente y con alto grado de consenso social (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017, Opinión Consultiva OC-23/17). Estos estándares sugieren que el rol de los tribunales en materia ambiental debe orientarse primordialmente a establecer obligaciones generales, estándares de calidad exigibles y mecanismos de rendición de cuentas, más que a prescribir detalladamente las medidas técnicas específicas que deben adoptarse.

Finalmente, resulta pertinente reflexionar sobre el modelo de relación entre jueces y administración que promueve esta sentencia. Un modelo de desconfianza absoluta hacia la capacidad o voluntad de la administración para ejecutar políticas ambientales efectivas, que se traduce en un control judicial minucioso de todos los aspectos de la gestión pública ambiental, puede resultar tanto en ineficiencia como en déficits de legitimidad democrática. Un modelo alternativo, que sin renunciar a la exigibilidad judicial de los derechos constitucionales respete los ámbitos de competencia administrativa y promueva mecanismos de diálogo interjurisdiccional, podría resultar más efectivo para garantizar tanto la protección ambiental como el respeto a los principios constitucionales de organización del Estado.

## Conclusiones

El análisis crítico de la Sentencia Nro. 17250-2024-00087 sobre el río Machángara permite extraer conclusiones significativas que trascienden el caso específico para iluminar desafíos estructurales del sistema de protección de los derechos de la naturaleza en Ecuador. Estas conclusiones deben entenderse como aportes al debate académico y

jurisprudencial en construcción, orientados a fortalecer la efectividad de la tutela judicial ambiental sin sacrificar los principios constitucionales que rigen la organización del Estado.

En primer término, debe reconocerse el valor intrínseco de la sentencia como instrumento de visibilización del deterioro ambiental urbano y de exigibilidad de los compromisos constitucionales del Estado ecuatoriano en materia de derechos de la naturaleza. La decisión reafirma la justiciabilidad de estos derechos y establece que las autoridades administrativas no pueden invocar limitaciones presupuestarias o de capacidad institucional para eximirse de sus obligaciones de protección ambiental. Tanto es así que el río ha sido enjaulado, contaminado, desviado, alterado su cauce, entre otros tantos factores que hoy en día vuelven sus aguas prácticamente incompatibles con la vida.

En efecto, la sentencia expedida por el Tribunal de Garantías Penales en la Acción de Protección Nro. 17250-2024-00087 constituye un intento válido para dar sustento a largo plazo a la descontaminación del río Machángara, sin que este objetivo dependa de la voluntad o del proyecto político de las autoridades de turno.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que la sentencia analizada cae en serias imprecisiones y, tal vez, hasta exageraciones que pueden afectar la efectiva ejecución de la misma. Por ejemplo, algunas de las medidas de reparación integral son extremadamente detalladas en su concepción y puesta en marcha, sin que se haya tenido en cuenta la realidad de la gestión administrativa de los diferentes niveles de gobierno y, específicamente, del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

En igual sentido, es lamentable que el Tribunal de Garantías Penales, al momento de emitir la sentencia, tomó en cuenta solo los criterios de los accionantes. Esta particularidad limita enormemente la practicidad y el alcance de las medidas de reparación integral. De cierta manera, la sentencia da la sensación de que los jueces de primera instancia permitieron que intereses particulares de los accionantes (e incluso de terceros que intervinieron en el proceso) se hayan posicionado a través de la decisión judicial. En efecto, llama profundamente la atención que los jueces hayan ordenado como medida de reparación integral que se replique una planta de tratamiento de aguas residuales perteneciente a una entidad educativa privada. También genera suspicacia que con la sentencia se haya viabilizado que colectivos y grupos sociales señalados arbitrariamente por los accionantes se transformen en verdaderos contralores de la política pública y de las acciones y programas que emprendan las distintas entidades que tienen competencia en el tema. Es de notar que esta figura, aparte de ser contraria al ordenamiento jurídico, tampoco cumple con los criterios y principio de democracia y representación. Además, esta medida deja un precedente negativo, puesto que el día de mañana los intereses particulares pueden ganar espacio violentando los procedimientos democráticos y de representación para tomar posición dentro de la administración pública.

Desde la perspectiva del derecho procesal constitucional, la sentencia evidencia la necesidad de desarrollar criterios jurisprudenciales más robustos sobre los límites del activismo judicial en materia de políticas públicas. Si bien los derechos de la naturaleza son plenamente justiciables y los jueces constitucionales tienen competencia para ordenar medidas de reparación integral, estas medidas deben respetar los principios de razonabilidad, proporcionalidad y subsidiariedad, evitando que el tribunal judicial se subroge en las funciones propias de la administración competente.

Resulta fundamental distinguir entre dos tipos de órdenes judiciales en materia ambiental: aquellas que establecen obligaciones de resultado, fijando los objetivos ambientales que deben alcanzarse y los estándares de calidad exigibles, pero dejando a la autoridad administrativa la determinación de los medios técnicos más apropiados para lograrlos; y aquellas que prescriben detalladamente las medidas específicas que deben adoptarse, los plazos concretos de ejecución y las tecnologías particulares que deben implementarse. Mientras las primeras resultan consistentes con el respeto a la separación de funciones y a la autonomía de los gobiernos descentralizados, las segundas generan riesgos significativos de ineficiencia, sobrecostos e injerencia indebida del poder judicial en competencias administrativas.

La experiencia del caso Machángara sugiere también la necesidad de fortalecer los mecanismos de diálogo interjurisdiccional en materia ambiental. Modelos de actuación judicial que promuevan audiencias técnicas con participación de expertos independientes, que establezcan mesas de trabajo entre jueces y autoridades administrativas para el diseño colaborativo de medidas de reparación y que prevean mecanismos de evaluación continua y ajuste de las medidas ordenadas en función de su efectividad real, podrían resultar más efectivos que los modelos puramente adversariales y de control judicial minucioso que predominan actualmente.

Desde la perspectiva de la política pública ambiental, el caso analizado pone de manifiesto la tensión no resuelta entre la urgencia de las intervenciones ambientales y las capacidades institucionales y presupuestarias de los gobiernos locales. Esta tensión no puede resolverse únicamente mediante decisiones judiciales, por más bien intencionadas que sean, sino que requiere de reformas estructurales que fortalezcan las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos autónomos descentralizados, que establezcan mecanismos predecibles de financiamiento de las inversiones ambientales y que desarrollen sistemas de planificación que garanticen la continuidad de las políticas ambientales más allá de los cambios de administración.

Finalmente, desde una perspectiva prospectiva, el caso del río Machángara constituye una oportunidad para que la Corte Constitucional del Ecuador, en eventual conocimiento

de recursos de apelación o en el marco del desarrollo de su jurisprudencia en casos similares, establezca estándares claros sobre el alcance y límites de las medidas judiciales en materia de derechos de la naturaleza. Estos estándares deberían equilibrar apropiadamente la tutela judicial efectiva de estos derechos con el respeto a la autonomía de los gobiernos descentralizados, la factibilidad presupuestaria de las medidas ordenadas y la flexibilidad necesaria para que las autoridades administrativas puedan adaptar sus estrategias de intervención en función de evaluaciones técnicas y de circunstancias cambiantes.

El desafío fundamental consiste en construir un modelo de protección de los derechos de la naturaleza que sea simultáneamente exigente en sus estándares de calidad ambiental, respetuoso de los principios constitucionales de organización del Estado y efectivo en su capacidad de generar transformaciones reales en el estado de los ecosistemas protegidos. Este equilibrio complejo solo puede alcanzarse mediante el diálogo constructivo entre jueces, administradores, expertos técnicos y ciudadanía, en el marco de instituciones fortalecidas y con reglas claras de actuación. La sentencia sobre el río Machángara, con sus aciertos y sus limitaciones, constituye un paso en este proceso de aprendizaje institucional que caracteriza al constitucionalismo ambiental ecuatoriano en su etapa de consolidación.

## Referencias

- Achig, L. (1983). El proceso urbano de Quito (ensayo de interpretación). Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Acosta, A. (2008). El Buen Vivir, una oportunidad por construir. *Ecuador Debate*, 75, 33-47.
- Acosta, A., & Martínez, E. (Eds.). (2011). La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política. Abya-Yala.
- Allan, J. D. (2004). Landscapes and riverscapes: The influence of land use on stream ecosystems. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 35, 257-284. <https://doi.org/10.1146/annurev.ecolsys.35.120202.110122>
- Bernal Pulido, C. (2007). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales (3.<sup>a</sup> ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cárdenas, G. (2018). Los derechos de la naturaleza: de la teoría a la práctica. *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, 5(1), 35-62.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf)
- Colomer Hernández, I. (2003). La motivación de las sentencias: sus exigencias constitucionales y legales. Tirant lo Blanch.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 22-18-IN/21 (Caso Manglares). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-22-18-in-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1185-20-JP/21 (Río Aquepi). <https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/>

- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1149-19-JP/21. <https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)
- Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento [EPMAPS]. (2018). Plan de descontaminación de los ríos de Quito. <https://www.aguaquito.gob.ec/>
- Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento [EPMAPS]. (2020). Informe de calidad del agua de los ríos del Distrito Metropolitano de Quito. Documento técnico institucional.
- Fung, A., & Wright, E. O. (Eds.). (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2006). *Curso de derecho administrativo I* (13.ª ed.). Thomson-Civitas.
- Gargarella, R. (2014). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36768>
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Grimm, N. B., Faeth, S. H., Golubiewski, N. E., Redman, C. L., Wu, J., Bai, X., & Briggs, J. M. (2008). Global change and the ecology of cities. *Science*, 319(5864), 756-760. <https://doi.org/10.1126/science.1150195>
- Gudynas, E. (2009). La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador. *Revista de Estudios Sociales*, 32, 34-47.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010). Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)
- Mena Vásquez, P. (Ed.). (2011). *Gente y ambiente del Distrito Metropolitano de Quito*. FLACSO Ecuador.
- Prieto Méndez, J. M. (2013). *Derechos de la naturaleza: fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*. Corte Constitucional del Ecuador / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Sabel, C. F., & Simon, W. H. (2004). Destabilization rights: How public law litigation succeeds. *Harvard Law Review*, 117(4), 1015-1101. <https://doi.org/10.2307/4093304>
- Tribunal de Garantías Penales de Iñaquito. (2024). Sentencia No. 17250-2024-00087. Acción de Protección. Documentos judiciales accesibles en <https://procesosjudiciales.funcionjudicial.gob.ec/>
- Witker, J. (1995). *La investigación jurídica*. McGraw-Hill Interamericana.
- Zárate, M. (2018). Problemática ambiental de los ríos urbanos: El caso del río Machángara en Quito. *Revista Geográfica de América Central*, 60, 141-167.