

Quito, D.M., 19 de enero de 2022.

CASO No. 2167-21-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha por vulnerar el derecho a la motivación en una acción de protección. Examina el mérito del caso, planteado en contra del Municipio de Quito y varios de sus organismos, por vulnerar los derechos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado en conexidad con el derecho al hábitat seguro, al agua, al desarrollo sostenible, a la ciudad; a los derechos de la naturaleza y al derecho al patrimonio cultural.

Contenido

<u>I. Antecedentes procesales y trámite ante la Corte</u>	1
<u>II. Competencia de la Corte Constitucional</u>	3
<u>III. Alegaciones de las partes</u>	3
<u>IV. Análisis de la acción extraordinaria de protección</u>	4
<i>La motivación</i>	4
<i>Análisis de mérito</i>	6
<u>V. Hechos del caso</u>	6
<u>VI. Análisis constitucional de la acción de protección</u>	13
1. <u>La competencia y responsabilidad ambiental del Municipio de Quito</u>	14
2. <u>Los derechos al ambiente sano y al hábitat seguro</u>	19
3. <u>Los derechos al agua, al desarrollo sostenible y a la ciudad</u>	24
4. <u>Los derechos de la naturaleza</u>	33
5. <u>El derecho al patrimonio cultural</u>	38
6. <u>La reparación integral</u>	39
<u>VII. Decisión</u>	47
<u>Anexo 1: Cambios gráficos del río Monjas- Quebrada El Colegio</u>	50
<u>Anexo 2: Directrices para el Plan complementario del río Monjas</u>	52
<u>Anexo 3: Directrices de proyecto de ordenanza “verde y azul”</u>	58

I. Antecedentes procesales y trámite ante la Corte

1. El 20 de octubre de 2020, Ann Arlene y Pamela Lilian Monge Froebelius (“Ann y Pamela Monge”), propietarias de la Hacienda Carcelén, presentaron una acción de

1

protección en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (“EPMAPS”), la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (“EPMMOP”), la Secretaría de Ambiente del Municipio (“la Secretaría”), el Instituto Metropolitano de Patrimonio del Municipio de Quito (“IMP”) y la Procuraduría General del Estado (“PGE”). Alegaron que las acciones y omisiones de estas instituciones municipales habían vulnerado sus derechos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, a la vida, a la salud, a la vivienda y a la propiedad, así como al derecho de acceder a un patrimonio cultural.¹

2. El 12 de marzo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, rechazó la acción de protección. Ann y Pamela Monge apelaron.
3. El 19 de mayo de 2021, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“la Sala”) confirmó la sentencia subida en grado y negó el recurso de apelación.
4. El 17 de junio de 2021, Ann y Pamela Monge (“las accionantes”) presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 19 de mayo de 2021. El 9 de septiembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la admitió a trámite y solicitó a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que presenten su informe de descargo.
5. El 27 de septiembre de 2021, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo.
6. El 29 de septiembre de 2021, el Pleno de este Organismo aprobó el tratamiento prioritario de este caso.
7. El juez Ramiro Ávila Santamaría avocó conocimiento del caso el 10 de noviembre de 2021 y convocó a una audiencia pública que se celebró el 23 de noviembre de 2021.
8. Se han presentado ante este Organismo varios *amici curiae*.²

¹ Unidad Judicial de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito No. 17460-2020-04480, foja 156.

² Presentaron *amicus curiae* las siguientes personas: José Guillermo Baez Martínez en calidad de propietario de un predio en la parroquia de Pomasqui; Franklin Arnulfo Merlo Ramírez en calidad de presidente y representante legal del conjunto Balcón del Norte; Carlos Raúl Cerón Chamorro en calidad de propietario de un terreno ubicado en la urbanización Balcón del Norte; Jacqueline Emerita Castro Llerena por sus propios derechos y en calidad de Presidenta del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pomasqui; Jenny Alexandra Puebla como habitante del sector La Pampa; Mario Iván León Chiriboga en calidad de propietario de un predio ubicado en la parroquia de Pomasqui; Estefanía Pabón en su calidad de Presidenta del Colectivo “Vigilantes Quebrada Carretas”; Paola Romero en calidad de representante legal de DIEM Consulting; Carla Luzuriaga Salinas en calidad de coordinadora de litigio de la Plataforma por el Acceso a la Justicia, Tutela Judicial Efectiva; e Inés María Manzano,

9. El 6 de enero de 2022, para tratar eventuales reparaciones, tuvo lugar una segunda audiencia pública a la que comparecieron las accionantes, autoridades del gobierno central, del Municipio y terceros con interés mediante *amici curiae*.³

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁴

III. Alegaciones de las partes

Fundamentos de la acción y pretensión

11. Las accionantes señalan que la decisión judicial impugnada –la sentencia dictada el 19 de mayo de 2021 por la Sala- vulnera su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.⁵ Como pretensión solicitan que se dispongan las medidas de reparación integral que correspondan.

12. Las accionantes alegan que existe una falta de coherencia en el razonamiento del Tribunal porque, por un lado, determinó la obligación del Estado de abstenerse de causar daños ambientales, de impedir a terceros injerencias perjudiciales en el ambiente y de reducir, mitigar y reparar los daños ambientales pero, por otro lado, concluyó que el Municipio había cumplido con esta obligación porque ha realizado estudios técnicos y planificaciones para reparar la contaminación del río Monjas. Además, “ninguna de las obligaciones enunciadas por el propio Tribunal al inicio de su argumentación se han cumplido por parte de la municipalidad y sus instituciones”.

13. Las accionantes señalan “lo que omite señalar el Tribunal es que los estudios técnicos y planificaciones han quedado en meros documentos y en meras propuestas que no han sido ejecutados por las autoridades. Es decir, aquellos estudios lejos de convertirse en una supuesta tutela de derechos constitucionales, en la práctica son la prueba de tal vulneración pues dentro de los mismos precisamente se establece el grave nivel de contaminación que existe en la zona por la propia irresponsabilidad del municipio en el manejo de aguas residuales, así como la imperiosa necesidad de tomar medidas definitivas acordes a la magnitud del problema y de los daños generados, algo que, insistimos, no ha manifestado el Tribunal”.

Viviana Morales y Adriana Rodríguez, David Ramiro Zaruma Avila, Daniela Elizabeth Becerra Becerra, José Rafael Dulbecco Bracco, Jorge Eduardo Verdugo, José Elias Monge Froebelius y Sonia Elizabeth Puga Ruales por sus propios derechos.

³ En el acápite de reparaciones constan las personas y las entidades que comparecieron mediante exposiciones orales y por escrito.

⁴ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58 y siguientes.

⁵ Constitución, artículo 76 (7) (I).

- 14.** Además, las accionantes indican que también se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque aunque alegaron la violación de los derechos a la propiedad, vivienda y patrimonio cultural, el Tribunal consideró *“innecesario referirse a los tres derechos ya señalados [e] incluso asevera que nosotras no hemos establecido dentro del fundamento de la acción en qué forma se han visto afectados tales derechos, lo cual pone en evidencia un total desconocimiento al contenido de la demanda, así como a los alegatos expuestos dentro de la audiencia pública celebrada ante la jueza de primera instancia”*.

Posición de la autoridad judicial accionada

- 15.** En su informe, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha señalaron que, atendiendo a los hechos expuestos, *“hemos realizado un ejercicio argumentativo que da cuenta de manera lógica y comprensible de las razones que tuvimos para confirmar la sentencia subida en grado. A efecto de cumplir de la mejor manera con nuestra tarea... hemos efectuado nuestro análisis considerando la naturaleza de la acción, los derechos alegados como vulnerados de manera directa y aquellos que se han aludido como afectados de manera indirecta por comunicación o conexidad. Para ello, además, hemos referido el alcance o contenidos de los mandatos constitucionales pertinentes”*.

IV. Análisis de la acción extraordinaria de protección

- 16.** La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.⁶
- 17.** La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁷ Las accionantes alegaron que la Sala vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y ofrecen argumentos completos sobre este derecho.

La motivación

- 18.** La Constitución establece que *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.⁸
- 19.** La Corte Constitucional ha señalado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, lo que implica la

⁶ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

⁸ Constitución, artículo 76, numeral 7, literal l.

obligación de: “i) *enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores]; ii) enunciar los hechos del caso; y, iii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho*”.⁹

20. Una argumentación jurídica adolece de una deficiencia motivacional cuando “*no consigue tener una estructura mínimamente completa integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente*”.¹⁰ La Corte ha identificado tres tipos de deficiencia motivacional: 1) la inexistencia; 2) la insuficiencia; y 3) la apariencia.¹¹
21. Las accionantes alegaron que se ha vulnerado el derecho al patrimonio cultural pues la erosión de las paredes estaría afectando a la casa “Hacienda Carcelén” que es patrimonio cultural de la ciudad de Quito y que se encontraría a 10 metros del talud oriental del río Monjas. Sobre este punto la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no se pronunció.
22. Las accionantes también indicaron que “*no sólo se está vulnerando los derechos como ciudadanos a vivir en un ambiente sano, sino también el derecho de la naturaleza que como usted conoce a partir de nuestra Constitución de Montecristi la naturaleza, resulta que también tiene derechos, entonces hay una doble vulneración en ese sentido*”.¹² En su recurso de apelación advirtieron “*al igual que lo acontecido con el derecho a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación, en el presente derecho constitucional la jueza deja evidencia la falta de análisis respecto a la naturaleza y [el] alcance del derecho que es puesto a discusión*”.¹³ Sin embargo, respecto de la vulneración de este derecho la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha tampoco se pronunció.
23. La Corte ha sostenido que “[l]a incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.¹⁴

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1837-12-EP/20, párrafo 16.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 65.

¹¹ En la Sentencia No. 1158-17-EP/21 la Corte señaló que una “*argumentación jurídica es inexistente cuando la respectiva decisión carece totalmente de fundamentación normativa y fundamentación fáctica*”, párrafo 67. Es insuficiente “*cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia*”, párrafo 69. Es aparente “*cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional*”. A su vez los vicios motivacionales pueden ser: incoherencia, inatención, incongruencia e incomprensibilidad, párrafo 71.

¹² Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 620-621.

¹³ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 670.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 87.

24. En este caso, el análisis de esos derechos era relevante para resolver cómo las acciones u omisiones de las entidades públicas accionadas del Municipio incidieron en el disfrute o violación del derecho al patrimonio cultural y los derechos de la naturaleza, y además su abordamiento es fundamental para poder comprender la complejidad de las causas de las vulneraciones a derechos y también su potencial reparación integral. Por estas razones, la decisión tiene una argumentación jurídica aparente afectada por el vicio motivacional de incongruencia.¹⁵
25. En consecuencia, la sentencia emitida por el Tribunal vulneró el derecho a la motivación.

Análisis de mérito

26. La Corte estableció que para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso, se debe determinar el cumplimiento de cuatro requisitos: (i) la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) a primera vista (*prima facie*), los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración que no fue tutelada por la autoridad judicial inferior; (iii) el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (iv) el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.¹⁶
27. En el caso se ha vulnerado el derecho al debido proceso en su garantía de motivación por lo que se cumple el primer requisito. Los hechos del caso podrían constituir, a primera vista, una vulneración al derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el derecho al patrimonio cultural, por lo que se cumple el segundo requisito. El caso no ha sido seleccionado para revisión y se cumple el tercer requisito. Finalmente, el caso es relevante porque permitiría desarrollar, en un Estado que protege el ambiente y reconoce derechos a la naturaleza, la protección de las cuencas hídricas y su relación con el desarrollo sostenible y el derecho a la ciudad. Además existe una particular gravedad por las afectaciones que se habrían ocasionado, y podrían ocasionarse a las viviendas, quebrada y ecosistema, si es que el río Monjas no recupera un caudal que sea aceptable naturalmente.
28. En consecuencia, la Corte verifica que se cumplen los requisitos para proceder con el análisis de mérito y, en consecuencia, atenderá las alegaciones sobre violaciones a varios derechos reconocidos por la Constitución.

V. Hechos del caso

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 71.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 176-14-EP/19.

29. La cuenca del río Monjas está ubicada al norte de la ciudad de Quito, tiene una superficie aproximada de 17.615 hectáreas y es parte de la microcuenca del río San Antonio que desemboca en el río Guayllabamba, afluente del río Esmeraldas. Desemboca en el océano Pacífico.¹⁷ A lo largo de la cuenca del río Monjas se encuentran las parroquias rurales de San Antonio de Pichincha, Pomasqui, parte de Calderón, Calacalí y Nono; y las parroquias urbanas de Cotocollao, Ponciano, Carcelén, Condado, parte del Comité del Pueblo, Kennedy, Concepción y Cochapamba.¹⁸
30. El río Monjas está contaminado. Las aguas servidas domésticas e industriales que producen los barrios del noroccidente de Quito, como la Roldós, Atacucho, el Comité del Pueblo, Ponciano Bajo, la Real Audiencia, entre otros, son descargadas directamente y sin tratamiento al río Monjas.¹⁹ El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (“el Municipio”) ha levantado informes y estudios para estabilizar y descontaminar el río Monjas.²⁰

¹⁷ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad. Consultoría para el Plan de gestión integral de riesgos de la cuenca del Río Monjas. I Fase: Diagnóstico de la situación actual de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, fojas 80v-96.

¹⁸ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad. Consultoría para el Plan de gestión integral de riesgos de la cuenca del Río Monjas. I Fase: Diagnóstico de la situación actual de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, foja 80v.

¹⁹ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. De acuerdo con el Plan de gestión integral de riesgos de la cuenca del río Monjas. I Fase: Diagnóstico de la situación actual de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, la cuenca media del río Monjas tiene un riesgo alto por amenazas antrópicas debido “a la permanente contaminación existente que genera la Q. El Colegio, al llevar aguas servidas del noroccidente de la ciudad de Quito”, foja 118. De acuerdo a una inspección técnica e informe de la Empresa de Movilidad y Obras Públicas, uno de los problemas del río Monjas es “el acelerado aumento del aporte de aguas servidas”, foja 258. En el informe pericial de María Isabel Maldonado se señala que el río Monjas “recibe el impacto de aguas residuales domésticas e industriales, debido a que no existe ninguna obra que intercede las aguas y las trate previo a su descarga”, foja 581. En el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOP) 2021-2033 del Distrito Metropolitano de Quito se establece que “La principal causa de contaminación de los ríos Machángara y Monjas se debe a que reciben en su cauce gran parte de las aguas residuales del sistema de alcantarillado doméstico e industrial sin tratamiento previo. Cabe mencionar que, las aguas residuales domésticas representan el 80% de la descarga mientras que las industriales el 20%, y de estas apenas el 1% es tratado por la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento en las plantas de tratamiento de aguas residuales”, más adelante se indica “: En el área urbana el 80% de las descargas al sistema de alcantarillado proviene del sector residencial, porcentaje del cual únicamente el 3% es tratado, estas cifras demuestran la causa de la contaminación de varios ríos, de los cuales se encuentran en situación crítica el Machángara y el Monjas...”.

²⁰ El Municipio ha levantado varios planes tales como el “Plan de descontaminación de los ríos de Quito”, “Diseños definitivos estabilización de taludes y cause en seis sitios del Río Monjas, calificados como críticos”; “Estudios de prefactibilidad y factibilidad de las obras e intervenciones para el control y estabilización de los taludes y el cauce de río monjas”; “Estudios y diseños complementarios y diseños definitivos de los colectores de refuerzo de los subsistemas del colegio occidental y central Ñaquito sur”; “Estudios de prefactibilidad y factibilidad de las obras e intervenciones para el control y estabilización de los taludes y el cauce del río monjas”, entre otros.

31. El lecho del río Monjas se ha profundizado por erosión hídrica y su cauce se ha ensanchado. No solo recibe aguas servidas que contaminan el río, sino que también recibe las aguas pluviales del noroccidente de la ciudad. Por la altura en la que se encuentra la ciudad de Quito y por el bloqueo que hace de la humedad amazónica, las precipitaciones son constantes.²¹
32. En Quito cae mucha lluvia. Las quebradas y ríos son accidentes geográficos que caracterizan su paisaje. El agua y los ríos forman parte de las historias fundacionales de la ciudad de Quito.²² Pero, la ciudad no gestiona adecuadamente el agua: no separa las aguas lluvias de las aguas servidas. Las dos se juntan por la misma alcantarilla y desembocan juntas en los ríos.²³
33. Las aguas lluvias normalmente se absorberían en el suelo (percolar). Pero la expansión urbana en Quito ha cementado los suelos y los ha impermeabilizado.²⁴ El

²¹ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad. Consultoría para el Plan de gestión integral de riesgos de la cuenca del río Monjas. I Fase: Diagnóstico de la situación actual de amenazas, vulnerabilidades y riesgos señala que “otra amenaza (...) son las precipitaciones internas, que al caer sobre las zonas urbanizadas de la ciudad produce importantes escurrimientos superficiales, las cuales en un alto porcentaje son derivadas hacia el sistema de alcantarillado de la ciudad y luego hacia las quebradas y/o ríos como es el caso del Río Monjas”, foja 110. Además, añade que “los sectores Ponceano Bajo, en donde se encuentra el barrio la Esperanza y Balcón Norte tienen un nivel de amenaza hidrometeorológica muy alta por crecidas repentinas, sedimentación, erosión y socavación (profundización del cauce)”, foja 111. Durante la segunda audiencia oral mantenida ante la Corte Constitucional, el Gerente de la EPMAPS señaló “en términos de descontaminación, como señalé, la problemática es debido a las aguas servidas que son caudales pequeños, no son caudales altos pero que contaminan de manera permanente el cauce y el problema que ocurre con los grandes caudales cuando hay intensidad de lluvias muy fuertes, que es el proceso erosivo, entonces esas dos problemáticas”. Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP.

²² De acuerdo con Cinthia Andrade González “El agua en la cosmovisión andina es sagrada, es una madre sagrada a la que se rinde culto, se cría, se agradece, se cuida, no es un ser inerte sino que es vida por lo que es necesario cuidarlo para que cría o crezca. El agua está presente en varios mitos de los pueblos originarios ya sea como lluvia, diluvio, ríos, cascadas o lagunas, para el pueblo Kitu Kara el mito del diluvio constituye su mito fundacional...”. Explica que “En el mito de Pachakuti vemos que los padres originarios Pacha y Hacha tienen tres hijos que cansados de la serpiente pini la atacan con sus flechas y ella vomita tanta agua que causa el diluvio, ellos para refugiarse suben al Pichincha y están ahí mucho tiempo hasta que las aguas bajan, cuando ellos bajan ellos empiezan a llamarse Kitus, entonces como vemos la historia misma del pueblo Kitu, la historia misma de la ciudad se origina en un asunto que tiene que ver con el agua tanto como esta agua del diluvio como el agua de la serpiente [de los ríos], para nosotros es parte de nuestra identidad esta serpiente sagrada, esta serpiente pini que viene, que está representada en los ríos que bañan nuestra ciudad”. Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, segunda audiencia oral.

²³ Esta caracterización geográfica la realizó a detalle Hugo Yepes, asesor de riesgos de la Alcaldía de Quito. Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, primera audiencia oral, foja 136.

²⁴ El Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, la permeabilidad del suelo se refiere a “la capacidad de infiltración del agua. Se refiere a la porción del terreno, acera o vía que no posee construcción por debajo del sustrato (ejemplo subsuelo, túneles, ductos, cajas de revisión, etc.) y por ende tiene conexión directa con el acuífero y sustrato natural. Responde a la relación de: a mayor permeabilidad del suelo mayor infiltración del agua; y, a mayor impermeabilización del suelo mayor escorrentía del agua”.

suelo de la ciudad tiene poca capacidad de percolar las aguas. La expansión de la ciudad, los asentamientos urbanos, impiden que el agua lluvia se absorba y va directamente a las alcantarillas.²⁵

34. En la cuenca media del río Monjas se encuentra la parroquia urbana de Ponceano, en donde están asentados el barrio La Esperanza y la Urbanización Balcón del Norte. En esta parte, el río se conoce como “la quebrada el Colegio” y es en este tramo donde los taludes del río son más inestables, sus pendientes son verticales y hay una alta erosión hídrica. De acuerdo con el Plan de gestión integral de riesgos de la Cuenca del río Monjas, en estas zonas existe un riesgo muy alto para fenómenos de remoción en masa y acción hídrica y un riesgo alto para eventos antrópicos por la permanente contaminación existente en la quebrada.²⁶
35. El río Monjas está asentado sobre depósitos volcánicos provenientes de erupciones del Volcán Pululahua. Su lecho no es consolidado. Tiene grietas y es susceptible a la erosión hídrica. Cuando el río tiene más agua de lo que es su cauce natural, se profundiza su lecho y socava las paredes de la quebrada.²⁷
36. La expansión de la mancha urbana en el noroccidente de Quito y su consolidación aguas arriba de la quebrada aumentó la demanda de servicios básicos y alcantarillado, incrementó el pavimento e impermeabilizó el suelo. Los suelos

²⁵ Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, foja 136. El problema de la impermeabilización en la ciudad de Quito fue tratado en la primera audiencia oral ante esta Corte y fue explicada en detalle por Hugo Yepes, asesor de riesgos de la Alcaldía de Quito. En su informe “Problemas de erosión en la Quebrada de la Laguna o Carretas, barrio Puerta del Sol” el Ing. Yepes también señala que “Uno de los problemas ya observados en el DMQ, especialmente en su área urbana, es el incremento de caudal de ríos y quebradas debido al vertido directo de aguas de lluvia y/o servidas y a la impermeabilización de la superficie por el avance de la cobertura de cemento/asfalto. Este factor, en muchos casos, genera corrientes continuas allí donde antes eran esporádicas, asociadas únicamente a la caída de lluvia, al tiempo que incrementa los caudales y, por tanto, la capacidad erosiva del agua en el cauce del río”. El “Plan de acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas”, elaborado por la Secretaría de Seguridad y revisado por las entidades de la mesa interinstitucional de trabajo río Monjas también coincide en señalar que “la presión demográfica ha incrementado las zonas impermeables en la cuenca alta del Río Monjas, lo que ha originado la reducción de la capacidad de retención de las aguas lluvias, las mismas que en su mayor parte son derivados hacia el sistema de alcantarillado de la ciudad y luego hacia las quebradas y/o ríos llegando al curso principal de forma abrupta, lo que genera grandes crecidas y cambio en el comportamiento hidráulico en el curso natural de la quebrada”, foja 196.

²⁶ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad. Consultoría para el Plan de gestión integral de riesgos de la cuenca del río Monjas. I Fase: Diagnóstico de la situación actual de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, fojas 118-119v. De igual manera, en relación con la susceptibilidad a fenómenos de remoción en masa, el PMDOPT se indica que “se han identificado otras zonas con muy alta susceptibilidad como las laderas del río Monjas”.

²⁷ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Esta caracterización se encuentra en dos peritajes que se llevaron a cabo en la acción de protección que los accionantes interpusieron en contra del Municipio. Informe Pericial de la geóloga Carolina Bernal, fojas 562-572. Informe Pericial de la ingeniera ambiental María Isabel Maldonado, fojas 574-594.

abiertos naturales capaces de absorber las lluvias pluviales cada vez son menores.²⁸ Las aguas lluvia junto con las aguas servidas se escurren por las alcantarillas hasta llegar al río Monjas.

37. La respuesta del Municipio, ante el crecimiento urbano, la demanda de agua y la necesidad de encausar las aguas, fue la construcción del “colector El Colegio” al inicio de la quebrada el Colegio. Este colector recoge las aguas servidas y las aguas pluviales del noroccidente de Quito y las descarga directamente al fondo de la quebrada. El resultado es el incremento exagerado del caudal del río Monjas.²⁹ De acuerdo con la inspección técnica realizada por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (“EPMOP”) “*Aguas arriba del sitio, aproximadamente a 400 metros, existe un colector que conlleva caudales naturales del río e incorpora aquellas que recoge de las zonas altas (área de aporte impermeabilizada)*” y considera que este colector produce “*un aporte inusual de caudales...*”.³⁰ Varios informes periciales han concluido que “*la afluencia de agua sobrepasa los niveles naturales del río provocando erosión y socavamiento en el cauce y sedimentación*”.³¹
38. El crecimiento continuo y no planificado de la población en la zona media del río Monjas, que se ha asentado en y cerca del borde del río, ha provocado presión sobre el ecosistema y sus recursos, lo que también genera inestabilidad de sus taludes.³²
39. En suma, el río Monjas, por su lecho no consolidado, la presión antrópica, la impermeabilización del suelo debido al crecimiento urbano, y el colector que

²⁸ Por ejemplo, en su informe sobre “Problemas de erosión en la Quebrada de la Laguna o Carretas, barrio Puerta del Sol” Hugo Yepes señala la “*Falta de control urbanístico en muchos puntos del DMQ, ha favorecido a un crecimiento excesivo en zonas extremadamente críticas. [El] Incremento acelerado de la impermeabilización de los suelos por el proceso de urbanización que conlleva la disminución abrupta de la capacidad de infiltración del suelo y, por tanto, de su capacidad de regulación del caudal que circula por quebradas y ríos*”.

²⁹ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. La Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento ha señalado respecto de este Colector que “*varias redes de la parroquia Ponceano, construidos por la EPMAPO en años anteriores muestran la falta de capacidad en la época invernal, en especial el colector denominado El Colegio, que recibe todo el caudal aportante de la cuenca de la quebrada del mismo nombre*”, foja 532.

³⁰ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Inspección Técnica e informe de la EPMOP, foja 253. Este mismo informe establece “*el aumento exagerado de los caudales en el río, por la descarga de colectores, ha acelerado los procesos de socavación y erosión, generando un desequilibrio en su comportamiento como es el aumento de su capacidad de arrastre de sedimentos. Esta circunstancia ha probado la falla de los taludes, el continuo cambio del cauce y, una considerable, profundización del lecho del río*”, foja 269.

³¹ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Informe Pericial de María Isabel Maldonado, foja 583.

³² Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Informe Pericial de Carolina Bernal, fojas 562-572. Informe Pericial de María Isabel Maldonado, fojas 574-594. La EPMOP ha advertido sobre la falta de control en estas áreas “*la falta de conservación en la cuenca hidrográfica, así como el descontrol en la ocupación de las márgenes del río ha provocado procesos erosivos que han desencadenado el colapso de obras de protección hidráulica, infraestructura habitaciones y de espacio público*”, foja 255.

descarga exageradamente aguas, experimenta una erosión acelerada de la quebrada y de sus alrededores, lo que también genera inestabilidad de sus taludes.

40. En el barrio La Esperanza, en la parte occidental del río Monjas, se encuentra una Hacienda denominada “Casa Hacienda Carcelén”. Es una propiedad privada, que perteneció a la Marquesa de Solanda y que forma parte del inventario de haciendas patrimoniales de Quito. La cercanía al río ha sido calificada para la Hacienda como un riesgo muy alto.³³ La Hacienda podría caerse, actualmente varias de sus paredes y cubiertas están cuarteadas y las gradas aledañas al borde del río están inclinadas.³⁴
41. El 5 de octubre de 2021, el alcalde de Quito, Santiago Guarderas Izquierdo, declaró en estado de emergencia a la cuenca del río Mojas y su afluente la quebrada Carretas “*para reducir riesgos y el potencial impacto ante la materialización de un evento peligroso relacionado a la erosión progresiva del borde superior de la quebrada y el potencial colapso de las viviendas hacia su cauce en aras de proteger la propiedad pública, privada y comunitaria*”.³⁵

Fundamentos de las accionantes

³³ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. En el Plan de gestión integral de riesgos de la cuenca del río Monjas. I Fase: Diagnóstico de la situación actual de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, se señala “*Los elementos expuestos son 7 casas y la calle La Esperanza; también se vería afectadas áreas verdes y cultivos en el predio del Sr. Monge y si continúa el avance a una tasa acelerada se puede afectar más viviendas y las casas principales en la Hacienda Monge*”, foja 118. De acuerdo con los accionantes, en esta zona se encuentra un colector que recoge las aguas servidas desde el sector de la Av. Real Audiencia, Prados del Oeste, parte de Carcelén, sector Condado, Pisulí, Jaime Roldós y descargan un flujo importante en la parte de la quebrada El Colegio. De igual modo, en la inspección judicial realizada el 13 de enero de 2021, la experta en Hidrología y Medio Ambiente, designada por la jueza de instancia, describió en su reporte que “*el margen derecho del río Monjas, en general, es inestable. La presencia de grietas de tensión transversales y longitudinales, erosión al pie del talud, corroboran esta hipótesis, definiendo a la zona de visita como un área de alto riesgo de deslizamiento... Se puede concluir que la zona es altamente afectada por procesos de erosión hídrica principalmente, lo que conlleva a calificarla como zona de alto riesgo de deslizamientos. Si a estas características se le añaden las descargas que pudieran existir debido a la presencia de asentamientos informales, descargas de caudales adicionales, se podría concluir que el proceso de erosión existente se aceleraría... Con respecto a la protección de la infraestructura patrimonial en el sector, se recomienda que se considere al área visitada como una zona con potencial riesgo de deslizamiento. Pues se verificó que la estructura de la antigua hacienda presentaba fisuras en las paredes, así como en el suelo y en los muros colindantes con otros terrenos. Estas fisuras son indicativas de movimiento del terreno con posibilidad de evolucionar para la ruptura o caída de la estructura*”, fojas 444-445.

³⁴ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. El Instituto Metropolitano de Patrimonio del Municipio de Quito ha realizado varias inspecciones e informes, en el 2020 señaló “*al interior del inmueble de la Casa Hacienda Carcelén, se pudo observar grietas y fisuras en las paredes que según mencionó el propietario [sic] se debe a la constante erosión y deslizamientos que se producen en el talud que limita al Río Monjas en ese sector y que ha debilitado los cimientos y la estructura del inmueble. Además [sic] en el recorrido que se efectuó en la parte exterior del inmueble y que bordea el talud del río monjas se registran hundimientos*”.

³⁵ Alcaldía Metropolitana de Quito, Resolución AQ 009-2021, 5 de octubre de 2021.

42. Las accionantes señalan que la *“responsabilidad de la municipalidad al provocar y tolerar la contaminación ambiental y del suelo que se está generando en el Río Monjas desde hace años atrás está afectando considerablemente la calidad de vida de las personas”* y que aquello *“refleja dos claras vulneraciones a derechos constitucionales por parte del Municipio y sus autoridades. La primera de ellas es con relación al derecho de todos los ciudadanos a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación, el cual por su magnitud y alcance se relaciona directamente con el derecho a la vida, a la salud y la vivienda y la propiedad de las personas”*.³⁶
43. Indican que son propietarias de la Casa Hacienda Carcelén, bien patrimonial que pertenecía a la Marquesa de Solanda y que se encuentra amenazada por *“el talud que se ha creado en estas últimas décadas por la constante erosión de suelo y el crecimiento de un río no natural”*. Señalan que la casa patrimonial de su propiedad presenta grietas, fisuras, hundimientos y riesgo de remoción de masas por la actual y acelerada proximidad con la quebrada. Argumentan que aunque han solicitado ayuda al Municipio para precautelar la integridad de la Casa Hacienda, no han recibido ningún apoyo. Por tanto señalan que los actos y omisiones de la autoridad municipal *“genera una segunda vulneración al derecho de acceder a un patrimonio cultural, con lo cual se busca proteger aquellos bienes históricos relevante [sic] para la memoria e identidad de las personas y colectivos”*.³⁷

Fundamentos de los demandados

44. La EPMAPS señaló que *“... el Río Monjas se está formando, el propio suelo y si la gente que se ha enfrentado a la realidad del mismo habrá que ver quiénes son las personas interesadas de realizar proyectos de urbanización en las laderas [que] ocasionan que los suelos se impermeabilicen...”*. La EPMAPS por tanto señala que el problema del río Monjas *“es un problema de lluvias y de las correntías que se llama, problema grave que es un fenómeno natural y que al cual el [sic] Municipio con las demás empresas e instituciones públicas han realizado acciones para poder prevenir eso”*. Por último indica que se realizó y se está realizando *“obras para poder evitar en conjunto el problema causado naturalmente es el Río Monjas [sic] entonces no hay vulneración del derecho constitucional alguno...”*.³⁸
45. La EPMMOP señaló que *“la parte accionante no ha establecido el nexo causal, al menos no con la Empresa Metropolitana de Obras Públicas, de cuál es la acción u omisión que ha realizado la EPMMOP, pero no es competencia de la EPMMOP los taludes”*.³⁹

³⁶ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 164.

³⁷ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 164v.

³⁸ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, audiencia, foja 621-622.

³⁹ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, audiencia, foja 623-623v.

46. La Secretaría de Ambiente señaló que los daños ambientales del río Monjas *“obedecen como lo han indicado los abogados que me antecedieron la palabra a causas naturales propias y afectaciones de los asentamientos del lugar”* y que de noviembre a diciembre de 2019 realizaron *“la limpieza de 15 quebradas y tratándose de mitigación ambiental existe la corresponsabilidad de la ciudadanía”*.⁴⁰
47. El IMP argumentó que *“no se reconoce que existe un vínculo causal entre la erosión del río monjas y las supuestas fallas o algunos aspectos técnicos que tiene la casa”*; indicó que *“la obligación del Municipio es establecer un marco jurídico para que se pueda proteger este bien pero no apoyar económicamente a los propietarios para que cumplan ellos con la obligación que es de los propietarios ...”* y por último indicó que *“la posible afectación [de la Casa Hacienda] no es de competencia del Instituto Metropolitano de Patrimonio”*.⁴¹
48. El Procurador síndico del Municipio alegó que *“el abogado de la parte accionante que habla en nombre de los derechos colectivos de la comunidad de todas las personas que viven por ahí y sin tener procuración o delegación lo hace, aquí esta acción de protección es propuesta por dos personas sobre un bien privado ... se puede concluir que las pretensiones del accionante se refiere a violaciones de orden administrativo ... si quiere acusar al Municipio de un supuesto daño ambiental por lo cual evidentemente existen otros mecanismos para tal hecho”*.⁴²
49. Además, participaron como peritas, designadas por la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Sandra Procel Guerra PhD en Hidrología y Medio Ambiente; Carolina Bernal PhD en Hidrosedimentología y Geomorfología, María Isabel Maldonado, ingeniera ambiental y manejo de riesgos naturales.

VI. Análisis constitucional de la acción de protección

50. A partir de los hechos del caso, la Corte considera los siguientes problemas jurídicos, que serán respondidos en seis acápite directamente vinculados a cada uno de los problemas identificados:
1. ¿Tiene competencia y responsabilidad ambiental el Municipio de Quito frente a la situación del río Monjas?

⁴⁰ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, audiencia, foja 623v.

⁴¹ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, audiencia, foja 625 y 633.

⁴² Acción de Protección No. 17460-2020-04480, audiencia, foja 626-627v.

2. La descarga de aguas contaminadas y pluviales en el río Monjas ¿vulnera el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en conexión con un hábitat seguro?
3. La contaminación y erosión del río Monjas ¿vulnera el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado con relación al derecho al agua, el desarrollo sostenible y al derecho a la ciudad?
4. La contaminación del río Monjas y la alteración de su caudal ¿vulnera los derechos de la naturaleza?
5. Las acciones y omisiones del Municipio de Quito con relación al cuidado del caudal del río Monjas ¿vulneran el derecho a acceder y conservar el patrimonio cultural?
6. Si se establecen violaciones a los derechos, ¿cuál es la forma de reparación integral adecuada a los hechos y derechos del caso?

1. La competencia y responsabilidad ambiental del Municipio de Quito

51. La Constitución establece la responsabilidad objetiva por daños ambientales: quien daña al ambiente tiene la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas. De acuerdo con la Constitución, *“la responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas”*.⁴³
52. En el mismo sentido, la ley ha establecido como uno de los principios ambientales: *“[e]l que contamina paga. Quien realice o promueva una actividad que contamine o que lo haga en el futuro, deberá incorporar a sus costos de producción todas las medidas necesarias para prevenirla, evitarla o reducirla...”*.⁴⁴
53. La Constitución reconoce, además, la competencia a los gobiernos de los distritos metropolitanos para *“delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de río...”*⁴⁵ y de *“gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas”*. También, la Constitución establece que los gobiernos municipales tienen competencia exclusiva para *“prestar los servicios públicos de agua potable,*

⁴³ Constitución, artículo 397. En la misma línea, la Declaración de Río, PRINCIPIO 16: *“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”*.

⁴⁴ Código del Ambiente, artículo 9 (4).

⁴⁵ Constitución, artículo 264, numeral 10.

alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental...”.⁴⁶

54. El Código del Ambiente obliga a los gobiernos autónomos descentralizados municipales a contar con la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales urbanas y rurales.⁴⁷ Además, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito reconoce expresamente la competencia de la EPMAPS de ejecutar el Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado del Distrito Metropolitano de Quito y la obligación de tratar las aguas servidas y de conducir las aguas lluvias.⁴⁸ Las aguas pluviales son aguas lluvia producidas por las precipitaciones atmosféricas. En las áreas urbanas, el agua pluvial es el agua lluvia que el suelo no puede absorber y que por tanto circula hasta las alcantarillas.⁴⁹

55. Las accionantes han señalado que “*a mediados de los años 80’s las autoridades municipales colocaron un colector al inicio de la quebrada por el cual desembocan sin ningún tipo de control o tratamiento aguas servidas y desechos químicos provenientes de los sectores de la Real Audiencia, Prados del Oeste, Carcelén, Condado, Cotocollao, Pisulí y Jaime Roldós*”. Indican que la gran cantidad de aguas

⁴⁶ Constitución, artículo 264, numeral 4. Además, la Constitución establece en el artículo 266 que “*Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias*”.

⁴⁷ Código del Ambiente, artículo 196 “*Tratamiento de aguas residuales urbanas y rurales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales deberán contar con la infraestructura técnica para la instalación de sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales urbanas y rurales, de conformidad con la ley y la normativa técnica expedida para el efecto. Asimismo, deberán fomentar el tratamiento de aguas residuales con fines de reutilización, siempre y cuando estas recuperen los niveles cualitativos y cuantitativos que exija la autoridad competente y no se afecte la salubridad pública. Cuando las aguas residuales no puedan llevarse al sistema de alcantarillado, su tratamiento deberá hacerse de modo que no perjudique las fuentes receptoras, los suelos o la vida silvestre. Las obras deberán ser previamente aprobadas a través de las autorizaciones respectivas emitidas por las autoridades competentes en la materia*”.

⁴⁸ El artículo 189 de la Ordenanza establece “*El objeto principal de la empresa metropolitana, es el siguiente: a. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de los sistemas para la captación, conducción, producción, distribución y comercialización de agua potable; la recolección y conducción de aguas lluvias; y, la recolección, conducción y tratamiento de aguas servidas (...) c. Coordinar el mantenimiento de las fuentes hídricas (...)*”. El artículo 3114 dispone “*Descontaminación de los ríos.- La Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) ejecutará el Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado para la descontaminación y tratamiento de descargas de agua del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, descargas de origen doméstico y no doméstico. La Secretaría responsable del ambiente velará por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en las respectivas ordenanzas sobre descargas de agua de origen no doméstico*”.

⁴⁹ El artículo 37 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua establece: “*Servicios públicos básicos.- (...) El saneamiento ambiental en relación con el agua comprende las siguientes actividades: 1. Alcantarillado sanitario: recolección y conducción, tratamiento y disposición final de aguas residuales y derivados del proceso de depuración; y, 2. Alcantarillado pluvial: recolección, conducción y disposición final de aguas lluvia*”. También ver: INEN, Norma Técnica Ecuatoriana. Sistemas de eliminación de residuos líquidos, INEN 1 752.

servidas y lluvias que se depositan han producido dos efectos en la zona contigua al colector: una erosión a lo ancho y alto del río *“los fuertes caudales que recorren diariamente por el Río Monjas, tanto por aguas lluvias como por aguas servidas... han generado en las últimas décadas que en varios sitios el cauce llegue hasta 30 y 70 metros de ancho y hasta 3 metros de altura, destruyendo todo lo que encuentre a su paso”*; y un problema de contaminación ambiental de las aguas del río Monjas y que, de acuerdo con las accionantes, genera malos olores y riesgos para la salud y la vivienda.

56. La contaminación del río Monjas es un hecho que no está en discusión. Varios informes describen la contaminación, explican sus causas y establecen objetivos para su descontaminación.⁵⁰ Los personeros del Municipio han señalado que se han llevado a cabo múltiples estudios para su descontaminación y que se han instalado interceptores sanitarios para evitar las descargas de aguas negras en el río.⁵¹ Aún así, el río sigue contaminado, el Plan de gestión integral de riesgos de la cuenca del río Monjas señala *“[l]os ríos estaban altamente contaminados, especialmente el Río Monjas. Estos ríos son básicamente alcantarillas abiertas para Quito y los barrios periféricos”*.⁵²
57. Uno de los proyectos para el tratamiento de las aguas servidas se llama “Proyecto Vindobona”. El proyecto tiene el objeto de tratar las aguas del noroccidente de Quito y se instalaría en Pomasqui. Sin embargo, tal como se ha reconocido a lo largo del proceso, dicho Proyecto aún no está construido. En la práctica, no hay

⁵⁰ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Por ejemplo, el Proyecto de Recuperación del Río Monjas, elaborado por la Corporación de Salud Ambiental de Quito, fojas 63-69; el Plan de gestión integral de riesgos de la cuenca del río Monjas. I Fase: Diagnóstico de la situación actual de amenazas, vulnerabilidades y riesgos la cuenca media del río Monjas, consultoría publicada por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio, fojas 80-143v; Plan de acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas, elaborado por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio y revisado por la Mesa Interinstitucional de trabajo del río Monjas, Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, fojas 191-242.

⁵¹ Por ejemplo, el Proyecto de Recuperación de Río Monjas, el Plan de Gestión Integral de Riesgos de la Cuenca del Río Monjas, el Diseño Definitivo del Colector de Alivio El Colegio en la Parroquia Ponceano, el Programa de Descontaminación de los Ríos de Quito, la construcción de interceptores y separadores de causal entre los años 2006 a 2013, la Mesa de Trabajo interinstitucional del Río Monjas, entre otros.

⁵² Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Plan de gestión integral de riesgos de la cuenca del río Monjas. I Fase: Diagnóstico de la situación actual de amenazas, vulnerabilidades y riesgos la cuenca media del río Monjas, el informe fue realizado en el año 2016. Sin embargo, el Plan de Acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas que se desarrolló a partir de la Declaratoria de Emergencia del río Monjas el 5 de octubre de 2021, reconoce que *“las aguas servidas incrementan de manera significativa el caudal del río”*. Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, foja 200. De igual forma, en la segunda audiencia oral ante este Corte Blanca Ríos señaló *“El Río Monjas, he tenido la suerte de estudiar el Río Monjas, este que está con la flecha aquí, le estudiamos en el contexto de salud pública, todos esos puntitos rojos son descargas de colectores del Municipio que se puede ver, y bueno, una de las cosas es que encontramos 13 virus potencialmente patogénicos para los humanos en el Río Monjas, esto refuerza la idea de que ese no es un medio ambiente sano, que está puesto en nuestra constitución”*. Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, segunda audiencia oral.

tratamiento de las aguas servidas que genera el noroccidente de Quito. Gran cantidad de esas aguas desemboca directamente y sin tratamiento en el río Monjas.

58. La descarga tanto de aguas pluviales como de aguas servidas, juntas, en la cuenca media del río Monjas (en lo que se conocía como “quebrada El Colegio”) también es un hecho que no está en discusión. Los personeros del Municipio han justificado la descarga conjunta de las aguas servidas y pluviales con dos argumentos. Primero, han señalado que no tienen la competencia para encargarse de las aguas pluviales ni para cuidar el fondo de las quebradas.⁵³ Segundo, han indicado que por producto de la mala planificación urbana del noroccidente de Quito las aguas pluviales no tienen a dónde ir sino a las alcantarillas y luego a los ríos, y que en Quito no hay sistemas duales de alcantarillas que lleven por un lado las aguas pluviales y por el otro las aguas servidas.⁵⁴
59. La responsabilidad del Municipio de Quito no puede evadirse alegando que se han hecho estudios, que no tienen competencia o que el crecimiento de la ciudad no se planificó o se planificó mal. La Constitución establece la protección al ambiente como una prioridad del Estado, lo cual supone un papel activo de las autoridades en su protección y preservación dentro de los ámbitos de sus competencias. Los entes territoriales juegan un papel fundamental en la protección del ambiente y en el cuidado de las cuencas hídricas.
60. La cantidad de estudios realizados, aunque denota acción por parte del Municipio, también revela sus limitaciones para resolver los problemas del río Monjas. A pesar de los múltiples estudios y varias intervenciones el río sigue contaminado y sigue cargando una cantidad de agua que supera la capacidad de su cauce natural. El alcance de los derechos no depende de la capacidad de ejecución de las competencias de los entes municipales para garantizarlos. Los personeros del municipio han señalado que la EPMAPS vierte en el río Monjas aguas servidas y aguas pluviales.
61. La EPMAPS no puede decir que debió utilizar las quebradas y ríos para descargar las aguas de Quito, pero al mismo tiempo decir que sobre ellas no tiene competencia. Así lo expresó Daniela Elizabeth Becerra, quien vive en el sector de la

⁵³ Por ejemplo, la Directora de Riesgos de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, en la primera audiencia ante la Corte señaló “*hay que reconocer que después del análisis que hicimos en el Código Municipal no había una competencia asignada para trabajar en taludes naturales de ríos y quebradas (...)*”. En la misma audiencia, el personero de la EPMAPS indicó “*hay que recordar que la EPMAPS no tiene competencia sobre las cuencas hídricas, sobre el espacio hídrico, sino sobre la gestión (...)*”.

⁵⁴ Como se verá más adelante, este hecho fue descrito por el asesor de riesgos del Municipio, Hugo Yepes, en la primera audiencia ante la Corte, caso No. 2167-21-EP, foja 136. Este hecho también está descrito en el Plan de Acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas, elaborado por la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad y aprobado por la mesa interinstitucional de trabajo río Monjas, foja 200.

quebrada Carretas, afluente del río Monjas, “¿si no tiene competencia para cuidar tiene, en cambio sí, la competencia para ensuciar, verdad?”.

62. En consecuencia, la existencia de múltiples estudios, diseños, intervenciones y acciones conducentes a descontaminar y descargar el río no son suficientes para desvirtuar la vulneración al derecho a vivir en un ambiente sano. En materia ambiental, la Constitución establece que “*la carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado*”,⁵⁵ lo cual implicaba que el Municipio debió demostrar que no existió el daño o que este fue adecuadamente reparado.
63. En este caso, el Municipio de Quito y sus organismos no han logrado demostrar que el daño no se ha configurado o que fue adecuadamente reparado. Es un hecho público que el río Monjas está contaminado y que su actual caudal se ha ensanchado y erosionado a tal punto que sus paredes son inestables y varias viviendas se encuentran en peligro.
64. El Alcalde de Quito resolvió declarar en estado de emergencia al río Monjas y el “*Plan de acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas*”, que se desarrolló como consecuencia de dicha declaratoria, es claro en señalar que la situación “*se va empeorando a medida que la cuenca del río se va poblando o densificando la ocupación del suelo, pues las aguas lluvia han dejado de filtrarse en un importante porcentaje por la impermeabilización del suelo y las aguas servidas incrementan de manera significativa el caudal natural ya que todas se vierten en él. A más caudal, más rápido es el proceso erosivo del lecho.*”⁵⁶
65. Además, esta Corte destaca que el Municipio de Quito tiene la obligación de “*regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental ...*”⁵⁷ y tiene la competencia para 1) el cuidado de las quebradas y las cuencas hídricas que se encuentren en su territorio, y para garantizar 2) el saneamiento de las aguas y el tratamiento de las aguas pluviales.

⁵⁵ Constitución, artículo 397, numeral 1. Además, el Código del Ambiente reconoce expresamente el principio de “el que contamina paga” y establece en su artículo 9, numeral 4 que “*Quien realice o promueva una actividad que contamine o que lo haga en el futuro, deberá incorporar a sus costos de producción todas las medidas necesarias para prevenirla, evitarla o reducirla. Asimismo, quien contamine estará obligado a la reparación integral y la indemnización a los perjudicados, adoptando medidas de compensación a las poblaciones afectadas y al pago de las sanciones que correspondan.*” Además, al tratarse de una acción de protección presentada en contra de varias entidades públicas la carga de la prueba recae en esas instituciones. Así lo dispone el artículo 16 de la LOGJCC “*Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.*”

⁵⁶ Alcaldía Metropolitana de Quito, Resolución AQ 009-2021, 5 de octubre de 2021.

⁵⁷ COOTAD, artículo 54, literal k.

66. Llama la atención de esta Corte que la mayoría de las respuestas de las entidades municipales se fundamentaban en un argumento en común: *“esta no es mi competencia”*. Tanto en el proceso de acción de protección cuanto en la primera audiencia ante la Corte no asumir la responsabilidad y endilgarla a otra entidad se convirtió en una estrategia de defensa y para deslindar responsabilidad. Esta conducta de las entidades municipales revela una falta de información y coordinación entre las varias organizaciones de una misma institución. La falta de coordinación no puede ser justificación para la falta de intervención oportuna en el cuidado y preservación de los recursos naturales de la ciudad y para la protección de los derechos de sus habitantes.
67. En consecuencia, la Corte establece que el Municipio y la EPMAPS, en lo que corresponda,⁵⁸ son responsables por el cuidado de las quebradas, de los ríos, de sus cauces y lechos en el territorio de su competencia, que incluye el tratamiento tanto de aguas servidas como pluviales.

2. Los derechos al ambiente sano y al hábitat seguro

68. La Constitución reconoce el *“derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.”*⁵⁹
69. A lo largo del texto constitucional, la preocupación por el ambiente se expresa en forma de reconocimiento de derechos,⁶⁰ en obligaciones estatales y deberes de particulares,⁶¹ en principios generales y objetivos para el régimen de desarrollo,⁶² y en su aptitud para habilitar el ejercicio de otros derechos.⁶³

⁵⁸ Aunque la EPMAPS tiene personalidad jurídica propia, es una entidad municipal cuyas competencias se encuentran en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito y su Directorio está conformado por el Alcalde Metropolitano, como Presidente del Directorio, dos concejales metropolitanos, el o la Secretaria de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda, y el o la Secretaria General de Planificación del Municipio DMQ, como miembros principales del Directorio.

⁵⁹ Constitución del Ecuador, artículo 14.

⁶⁰ Constitución del Ecuador, artículo 14 y artículo 66 *“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”*.

⁶¹ Constitución del Ecuador, artículo 83 *“Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos... 6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible...”*. Artículo 276 *“El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: ...4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural...”*. Artículo 389 *“El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de*

70. Este derecho también ha sido reconocido y desarrollado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos.⁶⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha identificado dos dimensiones del derecho al ambiente sano. Primero, una dimensión individual conectado con el interés de las personas a vivir en condiciones adecuadas para que nazca y florezca la vida. En esta dimensión, la violación de este derecho es relevante porque *“puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros”*.⁶⁵ En su dimensión colectiva, la Corte IDH ha señalado que *“el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras”*.⁶⁶

desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad”. Artículo 395 *“La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: 1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras...”*. Artículo 396 *“El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño”*. Artículo 397 *“En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas...”*.

⁶² Constitución del Ecuador, artículo 395 *“La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: 1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras”*.

⁶³ La Constitución reconoce la interdependencia del derecho al ambiente con el desarrollo sostenible, con el derecho a la ciudad, al agua, la salud y la educación. Por ejemplo: artículo 27 *“La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia (...)”*; artículo 32 *“La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”*.

⁶⁴ El corpus iuris internacional sobre el derecho al ambiente es extenso, entre otros, Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 1972; Protocolo de San Salvador, art. 11, 1988; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992; Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, adoptada en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 70/1, titulada *“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*, 25 de septiembre de 2015, Carta Democrática Interamericana, Asamblea General de la OEA, 2001, art. 15, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, 2016; Consejo de Derechos Humanos, *Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente*; Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva OC-23/17, *Medio Ambiente y Derechos Humanos*, 2017.

⁶⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva No. 23, párrafo 59.

⁶⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva No. 23, párrafo 59.

71. El Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de San Salvador ha indicado que el derecho al medio ambiente sano incluye, entre otras, la obligación de promover la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente. Su ejercicio debe guiarse por los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, común a otros derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, la Asamblea General de la OEA aprobó varios indicadores de progreso para evaluar el estado del medio ambiente en función, entre otros, de la calidad y suficiencia de las fuentes hídricas.⁶⁷
72. En su dimensión colectiva el derecho al ambiente sano se relaciona con derechos difusos cuyo titular no es una persona o un grupo de personas determinada o determinable porque el objeto del derecho se trata de un interés general compartido por varias personas a partir de un hecho u ocurrencia particular que podría vulnerar su ejercicio.⁶⁸ En esta dimensión, la satisfacción del derecho no se mide a partir de la satisfacción individual, sino que beneficia a un grupo de personas de manera indeterminada.
73. El derecho al ambiente sano impone, como todos los derechos, dos obligaciones. La primera son obligaciones positivas que implican que los responsables de garantizar el derecho deben *actuar*; es decir, tomar acciones para proteger y conservar el patrimonio natural, para manejar sosteniblemente los ecosistemas, para regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental, y para reparar los daños ambientales o recuperar los ecosistemas degradados.⁶⁹ La segunda son obligaciones negativas que implica que los responsables de garantizar el derecho deben *abstenerse* de actuar; es decir, no tomar acciones que perjudiquen el ejercicio de un derecho. Por ejemplo, debe abstenerse de contaminar, de descuidar los recursos naturales o de utilizarlos de maneras no sostenibles. Sobre estas obligaciones la

⁶⁷ En Corte IDH, Opinión Consultiva No. 23, párrafo 60.

⁶⁸ Esta Corte ha señalado, por ejemplo, que “*la protección al ambiente pertenece generalmente a los denominados derechos difusos, es decir, de aquellos intereses que no se sitúan en cabeza de un sujeto determinado, sino que se encuentran difundidos o diseminados entre todos los integrantes de una comunidad, o inclusive de varias comunidades*”. Sentencia N.º 020-12-SEP-CC, Caso 1193-10-EP.

⁶⁹ El artículo 5 del Código de Ambiente establece varios contenidos al derecho al ambiente de los que se podría desprender varias obligaciones positivas y negativas de las autoridades estatales y municipales: “*Derecho de la población a vivir en un ambiente sano. El derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende: 1. La conservación, manejo sostenible y recuperación del patrimonio natural (...) 2. El manejo sostenible de los ecosistemas (...) 4. La conservación, preservación y recuperación de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico; 5. La conservación y uso sostenible del suelo que prevenga la erosión, la degradación, la desertificación y permita su restauración; 6. La prevención, control y reparación integral de los daños ambientales; 7. La obligación de toda obra, proyecto o actividad, en todas sus fases, de sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental; 12. La implementación de planes, programas, acciones y medidas de adaptación para aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad ambiental, social y económica frente a la variabilidad climática y a los impactos del cambio climático, así como la implementación de los mismos para mitigar sus causas*”.

Corte analizará el derecho al ambiente tanto en su dimensión individual como colectiva a partir de los hechos del presente caso.

74. En su dimensión individual, la Corte analizará la relación entre el ambiente sano y hábitat seguro. La Corte nota que las accionantes señalaron vulneraciones del ambiente en conexión con la salud, la vida, la propiedad y la vivienda, sin embargo, sus argumentos se enfocan en el ejercicio al derecho al ambiente sano y el riesgo que corre la Casa Hacienda por efecto de las acciones y omisiones del Municipio. En su dimensión colectiva, en virtud del principio *iura novit curia* y por considerar que es relevante para comprender los hechos y dar una solución conforme a las normas constitucionales,⁷⁰ la Corte analizará los derechos al agua, el desarrollo sostenible y el derecho a la ciudad.
75. En la dimensión individual del derecho al ambiente sano se busca establecer si la degradación ambiental ha tenido un efecto en el ejercicio de otros derechos individuales de una persona o en el ejercicio de derechos colectivos, pues se entiende que el pleno disfrute de esos derechos depende de un ambiente sano. En este caso, la degradación ambiental es la contaminación y el desequilibrio ecológico del cauce del río Monjas.
76. La Constitución establece que “[l]as personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”⁷¹
77. De acuerdo con las accionantes y tal como se desprende de varios informes del Municipio, la Casa Hacienda se encuentra a escasos metros de la quebrada del río. En este tramo, donde se encuentra el bien patrimonial, es donde la quebrada es muy profunda: las paredes del río son verticales y existe riesgo de desplazamiento de masas.⁷² En la parte que da al río, la Casa Hacienda presenta cuarteamientos en las paredes y cubiertas, y en los pisos y las paredes que se encuentran al borde de la quebrada tienen una pendiente descendente.
78. El peligro que corre la casa de las accionantes ha sido evidenciado por la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad que advirtió que “*en el margen derecho, frente al muro, se ha formado un salto por la erosión hídrica regresiva, que está socavando el pie de talud, poniendo en riesgo la infraestructura de la Casa*

⁷⁰ El artículo 4, numeral 13 de la LOGJCC establece “*Iura novit curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”.

⁷¹ Constitución, artículo 30.

⁷² Acción de Protección No. 17460-2020-04480. De la información aportada en el expediente, se desprenden noticias de periódicos que dan cuenta en el año 1995 de la caída de un puente que conectaba el lado oriental con el lado occidental del río y que era la entrada a la Casa Hacienda. En el año 2007, constan noticias del desmoronamiento de varias viviendas asentadas a lo largo del río. Sandra Procel, hidróloga, quien actuó como perita en la acción de protección también señaló que la zona del tramo de la Esperanza es “*un área de alto riesgo de deslizamiento*”, foja 444.

*Hacienda”.*⁷³ Carolina Bernal, geóloga, quien actuó como perita en la acción de protección también señaló que *“la [Casa Hacienda] se encuentra ubicada a lado de la Quebrada El Colegio, QEC, río Monjas, y su jardín se encuentra ya afectado por un deslizamiento activo... cuyas huellas de inestabilidad son visibles en imágenes satelitales desde el año 2005. En los últimos 15 años, la erosión al pie del talud, ha provocado un retroceso del escarpe de aproximadamente 20 metros, lo que ha dejado expuesta a la Casa Hacienda Carcelén la cual ya presenta huella de afectación...”*⁷⁴

79. El Municipio de Quito descargó aguas servidas y pluviales más allá de la capacidad del río Monjas, además contaminó el agua más allá de los niveles permitidos.⁷⁵ Esta actuación vulneró el derecho de las accionantes a vivir en un hábitat seguro. El Municipio debía abstenerse de descargar aguas que ocasionen erosión y socavamiento y requería de actuaciones positivas para descontaminar el agua. La falta de observancia a sus obligaciones positivas y negativas creó un hábitat inseguro para las accionantes que enfrentan potenciales riesgos para su vivienda por posibilidad de desplazamientos de masas. Además, el clima extremo y las lluvias constantes características de la zona, empeoradas por el fenómeno conocido en todo el mundo como cambio climático, agravan el peligro para las accionantes y su casa, así como para otras personas y viviendas que se encuentran cerca del borde del río.
80. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que existe una serie de factores que componen la determinación de una vivienda *adecuada*. Entre ellas la habitabilidad, la disposición de un espacio libre de amenazas para la salud o de riesgos estructurales, una vivienda que garantice la seguridad física de sus ocupantes.⁷⁶ Esta Corte también ha señalado que productos peligrosos en lugares inadecuados hacen que el hábitat sea inseguro por los potenciales riesgos y peligros que esas sustancias acarrear.⁷⁷

⁷³ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 547.

⁷⁴ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 565.

⁷⁵ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. El informe pericial de María Isabel Maldonado, ingeniera ambiental, indica que del Estudio de Evaluación Ambiental para el diseño de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales “Vindovona”, remitido por la EPMAPS, se puede analizar que en “*el punto de monitoreo M01 “El Colegio” (...) los valores sobrepasan los límites permisibles de la normativa ambiental vigente en el 2008 conforme el Anexo 1, Libro VI, Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Ambiente. Además, en la página web de la Secretaría del Ambiente se reportan los monitoreos mensuales realizadas en el punto de monitoreo San Antonio de Pichincha, piscinas municipales del Río Monjas disponible desde el año 2013. Aquí se observa que los valores monitoreados sobrepasan los límites permisibles según la normativa Anexo 1, Libro VI, Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Ambiente*”, fojas 579-581.

⁷⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General 4, 1991, párrafo 8(h). En su *amicus curiae*, Luis Germán Andrade añade que el hábitat “*comporta no solo la adecuación física de los hogares, sino que extiende al espacio común- compartido por la ciudadanía y el medio ambiente- en el cual se deben generar condiciones (dignas), para la existencia y el desarrollo de las actividades humanas*”.

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 66-15-JC/19.

81. En consecuencia, las actuaciones del Municipio vulneran los derechos de las accionantes a vivir en un hábitat seguro.⁷⁸

3. Los derechos al agua, al desarrollo sostenible y a la ciudad

82. En este caso, por las causas y las implicaciones que ha tenido el mal manejo de la cuenca hídrica del río Monjas para las comunidades que se asientan a lo largo del río, así como para las personas que habitan en la ciudad de Quito, esta Corte considera relevante pronunciarse sobre el derecho al agua, el desarrollo sostenible y el derecho a la ciudad.

El derecho al agua

83. La Constitución reconoce el derecho humano al agua⁷⁹ y establece que constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos.⁸⁰ Dispone que el Estado tiene la obligación de conservar, recuperar y manejar integralmente los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico.⁸¹ Esta Corte ha señalado que el agua tiene una doble categoría: como derecho y como recurso natural.⁸²

84. El derecho al ambiente sano implica que el manejo, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales “*garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay, preservando los ecosistemas, la biodiversidad y previniendo el daño ambiental*”.⁸³

85. Este Corte ha señalado que el agua, como derecho, “*comprende libertades como mantener el acceso a un suministro de agua necesario y no ser objeto de injerencias como cortes arbitrarios del suministro o contaminación de los recursos hídricos ...*”⁸⁴.

86. En concordancia con los lineamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas⁸⁵ y las decisiones de la Corte IDH,⁸⁶

⁷⁸ El artículo 4 del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) además establece que una de las obligaciones de los gobiernos autónomos descentralizados es “f) la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de sus derechos a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias”.

⁷⁹ Constitución, artículo 12.

⁸⁰ Constitución, artículo 318.

⁸¹ Constitución, artículo 411.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia No. 235-15-JP/21, párrafo 32.

⁸³ Constitución, artículo 14.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 235-15-JP/21, párrafo 34.

⁸⁵ Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

⁸⁶ Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra)

este Organismo reconoció que el derecho al agua incluye, entre otros, el acceso a un agua de calidad que incluye el acceso a un agua salubre, y al saneamiento; es decir, al tratamiento de aguas servidas. Además, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ha establecido que el suministro de agua potable y el saneamiento ambiental son vitales para la protección del ambiente, el mejoramiento de la salud y la mitigación de la pobreza.⁸⁷ Si el agua está contaminada y no es posible utilizarla para el consumo humano, o si en general no tiene calidad salubre,⁸⁸ no se está respetando el derecho humano al agua.

87. En este caso, hubo un manejo deficiente de la cuenca del río Monjas que ha impactado en el aprovechamiento y conservación del agua. La actividad de descargar aguas contaminadas, sin tratamiento y por encima de los niveles permitidos, a una fuente de agua, vulnera el derecho a la calidad del agua. No solo se limita su aprovechamiento para otro tipo de actividades como el riego sino, aún peor, no podría servir para el consumo humano. Además, la acción contaminante acelera la degradación del suelo del río. Por lo tanto, la contaminación en esta fuente de agua vulnera el derecho a mantener niveles adecuados de calidad del agua.
88. La acción contaminante y a la vez la descarga descontrolada produce, como recurso natural, un desequilibrio en el ecosistema del río. Así como la escasez en cuencas hídricas puede modificar la composición del agua y alterar su equilibrio, lo mismo puede decirse de la abundancia del agua que supera la capacidad de un caudal. Esta descarga ha tenido consecuencias graves para la cuenca del río: su lecho se ha profundizado, sus paredes se han erosionado, ya no hay valle alrededor de los bordes, los bordes son largos taludes que se acercan cada vez de manera peligrosa a las casas.⁸⁹ El Municipio ha señalado “*a más caudal, más rápido es el proceso erosivo*”.⁹⁰ En este caso, la cantidad de agua existente vulnera el derecho a la conservación, preservación y recuperación de los recursos hídricos, cuencas

Vs. Argentina; Opinión Consultiva OC-23/17.

⁸⁷ Programa de Acción Agenda 21. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, párrafo 18.47. En esta Conferencia se enfatizó que “*También se reconoce que los excrementos humanos y las aguas residuales constituyen causas importantes del deterioro de la calidad del agua en los países en desarrollo, y que la introducción de tecnologías disponibles, que sean apropiadas, y la construcción de estaciones de depuración de aguas residuales podrían aportar mejoras apreciables*”.

⁸⁸ Este Corte, empleando los criterios del Comité DESC, ha señalado que la calidad del agua incluye “*agua salubre, sin microorganismos o sustancias químicas o radioactivas, con color, olor y sabor aceptables para su uso*”. Corte Constitucional, Sentencia No. 235-15-JP/21, párrafo 34.

⁸⁹ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Así también lo ha establecido con claridad el informe pericial de María Isabel Maldonado “*por las condiciones del terreno el aumento del caudal del río monjas puede influenciar en la estabilidad de los taludes, debido a que la afluencia de agua sobrepasa los niveles naturales del río provocando erosión y socavamiento en el cauce y sedimentación*”, foja 583.

⁹⁰ Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP. Plan de Acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas, elaborado por la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad y aprobado por la mesa interinstitucional de trabajo “Río Monjas”, foja 200.

hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico.⁹¹ Por tanto, el Municipio de Quito vulneró el derecho al agua, en relación con el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de las personas que viven a lo largo de la cuenca del río Monjas, así como de los habitantes de la ciudad de Quito.

89. Garantizar el equilibrio de los ecosistemas de las cuencas hídricas tiene que ver con gestionar el agua con criterios de sostenibilidad. La Constitución establece que “(...) *la sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua*”. Además, dispone el manejo sustentable de los recursos para vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esta medida, el derecho al ambiente sano, su protección y preservación se da en función de que las personas y las generaciones futuras puedan vivir en un ambiente adecuado. Este ambiente tiene que ser sustentable, de ahí la necesidad de analizar el derecho al desarrollo sustentable.

El derecho al desarrollo sostenible

90. La Constitución establece, como parte de los principios ambientales, la obligación del Estado de garantizar “*un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras*”.⁹²
91. También reconoce la obligación de las personas de “[r]espetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”.⁹³ Establece que uno de los objetivos del régimen de desarrollo es “[r]ecuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural”.⁹⁴
92. La Declaración sobre el derecho al desarrollo reconoce que éste es un “*derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él*”.⁹⁵ Más adelante se califica este desarrollo como sostenible y se establece su relación con el medio

⁹¹ El Código del Ambiente señala que el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende este elemento en específico, artículo 5, numeral 4.

⁹² Constitución, artículo 395, numeral 1.

⁹³ Constitución, artículo 83, numeral 6. El artículo 5 Código Orgánico del Ambiente también reconoce como elemento del derecho de la población a vivir en un ambiente sano “2. El manejo sostenible de los ecosistemas”.

⁹⁴ Constitución, artículo 275.

⁹⁵ Declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1986.

ambiente, expresamente reconocida en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland)⁹⁶ que indicó que *“el medio ambiente es donde vivimos todos y el desarrollo es lo que todos hacemos al tratar de mejorar nuestra suerte en el entorno en que vivimos. Ambas cosas son inseparables... está en las manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias...”*⁹⁷

93. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo consolida este concepto en términos de derecho a un desarrollo sostenible y determina que *“[e]l derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”*.⁹⁸ En este documento se enfatizó sobre la necesidad de proteger el medio ambiente para alcanzar el desarrollo sostenible.
94. En la Declaración de Río +20 se reconoció que *“el agua es un elemento básico del desarrollo sostenible pues está estrechamente vinculada a diversos desafíos mundiales fundamentales. Reiteramos, por tanto, que es importante integrar los recursos hídricos en el desarrollo sostenible y subrayamos la importancia decisiva del agua y el saneamiento para las tres dimensiones del desarrollo sostenible”*.⁹⁹
95. No es posible el desarrollo sostenible sobre un ambiente degradado. El aprovechamiento y uso de los recursos hídricos requiere que la gestión del agua mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad y al mismo tiempo preserve las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas de las cuencas hídricas.¹⁰⁰
96. En el caso, el río Monjas recibe descargas de aguas servidas, no hay saneamiento y está contaminado. Un morador de la Urbanización Balcón del Norte ha afirmado que este río es *“una alcantarilla de las aguas servidas y aguas lluvias del sector*

⁹⁶ El informe se titula “Nuestro futuro común” y fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de agosto de 1987.

⁹⁷ Informe Brundtland, párrafo 3 y 27. También la Declaración de Estocolmo establece en forma de principios varios derechos y obligaciones asociados al ambiente y al desarrollo. Por ejemplo “Principio 1. *El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras...”*.

⁹⁸ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principio 3. Posteriormente, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible estableció los tres pilares del desarrollo sostenible: el desarrollo económico, el desarrollo sostenible y la protección ambiental.

⁹⁹ Declaración de Río+20, párrafo 110.

¹⁰⁰ Programa de Acción Agenda 21, Principios de Desarrollo Sostenible, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Capítulo 18, párrafo 18.2.

norte de Quito”.¹⁰¹ Por otro lado, la descarga incontrolada de agua servida y pluvial se traduce en una explotación excesiva de la capacidad del río hasta afectar la integridad de su caudal. El uso insostenible de este recurso hídrico afecta la satisfacción de los derechos al ambiente sano y al agua de las generaciones presentes y pone en peligro la capacidad de las generaciones futuras de usar de manera sostenible este recurso natural.

97. Las cuencas hidrográficas exigen una ordenación integral en la planificación del desarrollo urbano y uso de suelo y agua de una ciudad. La interacción entre el desarrollo sostenible, el ambiente sano y la ordenación de estos recursos exige un equilibrio entre las necesidades de una población y el crecimiento urbano con el ambiente. El río Monjas no tiene capacidad para recibir las aguas de tantos asentamientos humanos y se ha descargado en sus aguas una cantidad tal que no le hace sostenible su existencia, funciones y estructura.
98. En consecuencia, la destrucción gradual del ecosistema del río Monjas y su creciente contaminación vulnera el derecho al desarrollo sostenible de los habitantes de la ciudad de Quito.

El derecho a la ciudad

99. La Corte considera que, para poder analizar la problemática del río Monjas de una forma integral, es pertinente invocar, desarrollar y aplicar el derecho a la ciudad reconocido en la Constitución. El río Monjas se encuentra en el distrito metropolitano de Quito y su situación está estrechamente vinculada a quienes habitan esta ciudad y a sus derechos. Por ello, considerando los hechos del caso y la complejidad de la problemática, en virtud del principio *iura novit curia*, la Corte analizará el derecho a la ciudad.
100. La Constitución reconoce que “[l]as personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.¹⁰²
101. La mayor parte de la población mundial vive en ciudades y éstas deben ser un espacio que permita desarrollar al máximo las diversas manifestaciones y capacidades de la vida.¹⁰³ El derecho a la ciudad se fundamenta en la necesidad de

¹⁰¹ Corte Constitucional, caso No. 2167-21.EP. *Amicus curiae* de Franklin Arnulfo Merlo Ramírez, presidente y representante legal del conjunto Balcón del Norte, foja 36.

¹⁰² Constitución, artículo 31.

¹⁰³ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, *Habitat III Policy Papers: Policy Paper 1 The Right to the City and Cities for All*, párrafo 1-3. Ya en el Informe Brundtland

enfrentar cuestiones como marginalidad, exclusión, riesgos y daños ambientales, asentamientos urbanos inadecuados, inseguridad y las múltiples violencias.

102. El derecho a la ciudad es un derecho difuso, que pertenece a toda la población y a todos los sujetos que la habitan, a las generaciones presentes como futuras, para ocupar, usar y producir ciudades justas y sostenibles.

103. El contenido del derecho incluye, al menos, 1) la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; 2) la gestión democrática de la ciudad, 3) la diversidad social, económica y cultural, y 4) la armonía con la naturaleza.¹⁰⁴

104. La distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población se refiere al acceso de recursos de buena calidad tales como el espacio público, infraestructura básica y servicios como agua y saneamiento, la protección de los ecosistemas, la biodiversidad y la protección en contra del cambio climático.¹⁰⁵ El ambiente urbano es un componente clave en el derecho a la ciudad. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible ha señalado:

*El derecho a la ciudad tiene una visión comprehensiva del rol clave que tendrá la protección de la biodiversidad y los recursos naturales en cada asentamiento urbano en el futuro próximo para enfrentar los problemas producidos por el cambio climático, el manejo de la polución en la ciudad y para crear las condiciones apropiadas de vida. Para hacer esto, las condiciones ecológicas, geográficas, geológicas y climáticas de cada ambiente urbano deben ser tomadas en cuenta como atributos relevantes y considerarlos cuando se planifique una ciudad.*¹⁰⁶

105. Desde el punto de vista de la distribución espacial justa de los recursos relativos al ambiente urbano, se desprende la obligación de proteger los espacios verdes y sus recursos naturales, lo que contribuye directamente a la satisfacción de la calidad de vida de sus habitantes y a fomentar una relación armónica con la naturaleza. También implica la creación de “*infraestructura verde y azul*”¹⁰⁷ como una de las

se advertía que “*en muchas partes del mundo la población crece según tasas que los recursos ambientales disponibles no pueden sostener*” y se indicó que “*el mundo del siglo XXI será en gran parte urbano (...) el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento deja fuera de cuenta los costos de la destrucción ambiental*”, párrafo 40.

¹⁰⁴ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, *Habitat III Policy Papers: Policy Paper 1 The Right to the City and Cities for All*.

¹⁰⁵ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, *Habitat III Policy Papers: Policy Paper 1 The Right to the City and Cities for All*, párrafo 10.

¹⁰⁶ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, *Habitat III Policy Papers: Policy Paper 1 The Right to the City and Cities for All*, párrafo 13.

¹⁰⁷ El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (PMDOT) define a la infraestructura verde como “*todo componente, subcomponente o elemento natural*

maneras de encuadrar una aproximación ecosistémica a la planificación urbana, así como la incorporación y relación de los aspectos ambientales, de manejo de riesgos y condiciones geográficas para mejorar la resiliencia de la ciudad y promover los derechos de las personas y de la naturaleza.

106. Una de las herramientas que permite considerar el derecho a la ciudad es la planificación. La planificación urbana debe estar encaminada a establecer las condiciones para que las ciudades sean resilientes ante cuestiones tales como el cambio climático, los desastres naturales o fenómenos naturales. Es decir que, dentro de una ciudad, la naturaleza pueda mantener y regenerar sus ciclos vitales.

107. La contaminación del río Monjas, la socavación de su lecho y la erosión de sus paredes no solo se trata de una mala gestión del uso del recurso natural, sino que su origen se encuentra en la planificación misma de la ciudad.¹⁰⁸ En la primera audiencia pública, el asesor ambiental del Municipio explicó:

que en su conjunto mantiene, sustenta, restaura los procesos ecológicos naturales como el ciclo del agua y purificación del aire, y que proporciona resiliencia a través de los beneficios de la naturaleza o servicios ecosistémicos a la ciudad u otros asentamientos humanos para la mejora de la calidad del hábitat, a través de la protección y valorización de la naturaleza y su relevancia contra los efectos del cambio climático y de la inequidad social y ambiental. Se pretende lograr esto mediante la conservación de las áreas naturales protegidas, la consolidación de los corredores ecológicos, de la red verde urbana y la protección y recuperación de quebradas, entre otros". A la infraestructura azul como "todo componente, subcomponente, elemento o procesos relacionados con el agua, su ciclo natural y sus ecosistemas acuáticos, que cuentan con una especial relevancia para la conservación y restauración de sus fuentes, su captación, tratamiento, suministro, diseño urbano, uso eficiente y saneamiento, así como aspectos cruciales contra los efectos del cambio climático y de la inequidad social y ambiental".

¹⁰⁸ La relación entre el derecho a la ciudad y el caso del río Monjas fue planteado por varios *amici curiae* en las dos audiencias que mantuvo la Corte. Por ejemplo, en la primera audiencia Paola Romero indicó "el caso que actualmente se encuentra a su consideración...constituye una oportunidad para que la Corte analice..la aplicación del derecho a la ciudad...de los hechos se desprende que el exceso de caudales aportados al río Monjas, consecuencia de una ausencia de planificación territorial integral, que garantice el equilibrio entre el crecimiento de la ciudad con la capacidad de los sistemas naturales, ha provocado un riesgo a la vida de los habitantes... Esta afectación es particularmente grave para los habitantes del barrio La Esperanza, cuyo asentamiento es un ejemplo de la producción social del hábitat y que son las casas que más riesgo tienen de desmoronarse por la erosión de la quebrada". De igual manera, Luis Germán Andrade en relación al caso manifestó que "... en la actual situación, se priva a la ciudadanía de que sus bienes y entorno cumplan una función social y ambiental por la dificultad que entrañaría residir en tales sitios en razón de las circunstancias. Todo esto convierte este caso en un desafío demográfico y urbano a tiempo presente y futuro". Daniela Rosero también manifestó "a mí sí me conmueve el saber que hay una afectación social y una afectación ambiental y que todavía creemos que no hay responsables al respecto, y esto es, porque todavía estamos careciendo de esta empatía que necesitamos para nuestros ecosistemas, entonces yo les llamo a recordar el artículo 31 de la Constitución (...) entonces ustedes pueden ver en esta figura, tenemos pavimento, tenemos encementación de varias áreas para poder mejorar nuestra movilidad y sin embargo, nos hemos olvidado de esta función social y ambiental de nuestra ciudad, es decir, yo tengo derecho a vivir en esto, puedo usar los recursos, pero también tengo una responsabilidad, y ¿quién está encargado de facilitar que yo cumpla con esta responsabilidad?, pues ustedes ya conocen". Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, segunda audiencia oral de reparaciones.

*...la ciudad no separan aguas lluvias de aguas servidas, las aguas servidas tienen que tratarse, las aguas lluvias tienen que manejarse... nunca se hizo esta separación a nivel de la disposición de las aguas, sino ya una realidad de la dinámica del crecimiento de las ciudades, la ciudad se va impermeabilizando porque hay una ocupación explosiva del suelo. Esa ocupación lo que hace es impermeabilizar el suelo y lo que antes llovía y permitía una percolación en suelos abiertos naturales ahora encuentra pavimentos, encuentra techos que llevan el agua de manera muy eficiente a unos conductores que son las alcantarillas y esas alcantarillas se mezclan con las aguas servidas y van al fondo de la quebrada porque no hay otra solución. No tenemos otra cosa que hacer porque esto no ha sido desarrollado desde el principio o en el momento en que la modernización iba haciendo este tipo de adelantos a nivel de las otras ciudades... Entonces, este factor de impermeabilización es clave ¿por qué? Porque mientras más la ciudad se crece y se impermeabiliza más agua tenemos que disponer a lo largo de estas tuberías. Entonces lo que sucede es que a medida que la ciudad avanza se van haciendo obras que al principio son una solución y luego son un problema...*¹⁰⁹

108. El noroccidente de la ciudad de Quito creció de manera exponencial y descontrolada. Quito “hasta los años 70 la ciudad era una ciudad mucho más pequeña y empieza un proceso de urbanización muy rápido en donde hay una expansión hacia la zona noroccidental de la ciudad que son las laderas del Pichincha, se dan todos los asentamientos irregulares de la Roldós, Pisulí, el Comité del Pueblo 2, etcétera, muy populares y con un desarrollo más rápido y que no respondía a una planificación municipal si no que estas son las dinámicas de una regularización posterior de la entidad a este tipo de asentamientos informales”.¹¹⁰

109. Estos asentamientos no tenían por dónde evacuar el agua sino por la quebrada del río Monjas. Conforme creció la ciudad, los colectores que se habían ubicado ahí fueron “demasiado pequeños para la necesidad de evacuación y por otro lado esa misma agua lo que ha hecho es un proceso muy rápido de erosión y de profundización del cauce. Una vez que los cauces se profundizan entonces las laderas se desestabilizan y hay los problemas en las laderas.”¹¹¹

110. El crecimiento acelerado del noroccidente de Quito no solo provocó la impermeabilización de los suelos, sino que el río soporta una presión antrópica importante por la ocupación de viviendas en las zonas de protección de la quebrada. Los dos factores, junto con el factor climático de Quito en donde el agua es un elemento constante, son las causas que explican la situación actual del río Monjas.

¹⁰⁹ Hugo Yepes, asesor de riesgos de la Alcaldía de Quito, Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, primera audiencia oral, foja 136.

¹¹⁰ Hugo Yepes, asesor de riesgos de la Alcaldía de Quito, Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, primera audiencia oral, foja 136.

¹¹¹ Hugo Yepes, asesor de riesgos de la Alcaldía de Quito, Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, primera audiencia oral, foja 136.

La impermeabilización del suelo y la ocupación en los bordes del río tienen un factor común: la ausencia o la deficiente planificación del desarrollo urbano que además no consideró el factor climático de la ciudad de Quito.¹¹²

111. La Declaración de Estocolmo reconoció expresamente “*Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga*”, y añadió “[d]ebe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos...”.¹¹³

112. La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda ha reconocido el problema de la planificación urbana en la ciudad de Quito:

*...en las últimas décadas ha experimentado procesos acelerados de crecimiento urbano, principalmente no planificado, en zonas del territorio donde por sus características naturales, uso inadecuado del suelo, degradación ambiental, mal manejo de aguas negras/grises, sistemas constructivos deficientes, existen actualmente condiciones inseguras que generan algún tipo de riesgo para la población, sus bienes, medios de producción e infraestructura en general. La consolidación de asentamientos formales y de hecho sin dotación de servicios públicos de soporte, tales como agua potable y alcantarillado, alrededor del borde superior de las quebradas aportantes del río Monjas facilitó el descargo directo de aguas servidas sobre las quebradas y el río. Esta misma consolidación acelerada del territorio promovió la impermeabilización e inestabilidad de los suelos y la erosión del río.*¹¹⁴

113. Por otro lado, la planificación del desarrollo urbano en relación con el río Monjas ha sido tan deficiente que, de acuerdo a la directora de Gestión de Riesgos del Municipio, el fondo del río Monjas es un cementerio de obras públicas y privadas, concluidas previamente, que han fallado porque son una respuesta temporal que no soluciona los problemas de la cuenca hidrográfica a largo plazo.¹¹⁵ Una de estas obras es el denominado “Muro Pfizer”.

¹¹² Corte Constitucional, caso No. 2176-21-EP, foja 297v.

¹¹³ Declaración de Estocolmo, principio 2 y 15. En conexión, el principio 13 establece “*A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población*”. El principio 14 determina “*La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente*”.

¹¹⁴ Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP. Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, foja 297.

¹¹⁵ Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP, primera audiencia oral, Silvana Lara, Directora Metropolitana de Gestión de Riesgos, foja 136.

114. En el lado oriental del río Monjas, diagonal a la casa Hacienda, la empresa Pfizer construyó, en el año 2011, un muro de hormigón armado de aproximadamente 18 metros de altura. Diez años después el muro está por caerse.¹¹⁶ Por ser una obra civil el muro requería de una autorización y licencia ambiental. En el expediente no existen tales documentos. La caída del muro Pfizer puede traer consecuencias irreparables para el río y para los habitantes del tramo de la Esperanza. De acuerdo con la EPMMOP *“un volcamiento del muro Pfizer ocasionaría un taponamiento del cauce del río Monjas, afectaciones a los inmuebles que se ubican cerca y daños en los taludes contiguos y frontales del sitio. Esta condición coloca al lugar con un grado de amenaza que requiere ser mitigado con la construcción de obras de manera prioritaria”*.¹¹⁷

115. La incontrolada expansión física de la ciudad, por la falta de planificación y control por parte del Municipio de Quito, generó graves consecuencias para el medio ambiente urbano, para el ecosistema del río Monjas al punto que la Corte considera que el Municipio no se observó ni aplicó el derecho a la ciudad y por lo tanto vulneró este derecho en perjuicio de los habitantes de la ciudad de Quito.

4. Los derechos de la naturaleza

116. En la acción de protección, las accionantes señalaron que *“... no sólo se está vulnerando los derechos como ciudadanos a vivir en un ambiente sano, sino también el derecho de la naturaleza que como usted conoce a partir de nuestra Constitución de Montecristi la naturaleza, resulta que también tiene derechos, entonces hay una doble vulneración en ese sentido ... tiene que prevalecer la tutela y protección de la naturaleza.”*¹¹⁸

117. La Constitución establece que:

1. La naturaleza es sujeto de derechos y tiene derecho *“a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.”*¹¹⁹

2. El Estado tiene la obligación de *“aplicar medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”*.¹²⁰

¹¹⁶ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. De acuerdo con la EPMMOP *“la constante erosión que registra en la base de los taludes que colindan con río Monjas ha ocasionado daños y socavamientos que colocan en peligro la infraestructura que se ubica al borde de los taludes”*, foja 252.

¹¹⁷ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 545.

¹¹⁸ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 620-621.

¹¹⁹ Constitución, artículo 71. Además, el inciso tercero determina *“El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”*.

3. 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”.¹²¹

118. Esta Corte ha señalado que “los elementos de la naturaleza permiten la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Para poder comprender el contenido y el alcance del reconocimiento de derecho de la naturaleza en la Constitución, se puede atender a la función y el rol de cada uno de los ecosistemas y elementos que la conforman.”¹²²

119. La Constitución protege la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, la estructura, las funciones y los procesos evolutivos de la naturaleza, como un todo, y de cada uno de sus componentes sistémicos que actúan interrelacionadamente. Uno de esos componentes sistémicos que conforman la naturaleza son los ríos.

120. La Corte ha reconocido las complejas redes que tejen los ríos: “[l]os ríos son ecosistemas dinámicos, complejos e integradores, con múltiples conexiones con otros ecosistemas: longitudinales (conexión río arriba - río abajo), laterales (conexión con la cuenca hidrográfica y vegetación de la ribera) y verticales (conexión con las aguas subterráneas y la precipitación)”.¹²³ Y ha expuesto su importancia de acuerdo con sus funciones:

*En resumen, en su estado natural, los ríos cumplen diversas funciones ecosistémicas como provisión de agua para los seres humanos, auto purificación, control de inundaciones y sequías, mantenimiento de hábitat para peces, aves y otra vida silvestre, mantenimiento de los flujos de sedimento, nutrientes y salinidad de estuarios. Los ríos reciben, almacenan y transportan el agua lluvia y este caudal, tanto en riachuelos de montaña como en grandes planicies de inundación, fluctúa de acuerdo a ciclos naturales y a la estacionalidad de cada región. La diversidad y abundancia de formas de vida en los ecosistemas lóticos, o ríos, reflejan millones de años de evolución y adaptación a estos ciclos naturales y a las fluctuaciones del caudal.*¹²⁴

121. Cada uno de los elementos de los ecosistemas de la naturaleza, como los ríos, cumplen un rol de donde emana su valor integral e individual sin desconocer su

¹²⁰ Constitución, artículo 406.

¹²¹ Constitución, artículo 411.

¹²² Corte Constitucional, Sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 28-29.

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia No. 32-17-IN/21, párrafo. 59.

¹²⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 32-17-IN/21, párrafo. 60.

valor en conjunto. La jurisprudencia de la Corte ha valorado la importancia de cada elemento de un ecosistema por su importancia sistémica.¹²⁵ La afectación de un río, en consecuencia, podría afectar, por sus conexiones, a todo un ecosistema. De ahí que el río, como otros elementos de la naturaleza, debe tener valoración en sí mismo y en función de lo que aporta a la vida de las comunidades bióticas, incluida la de la especie humana, y a los elementos abióticos, apostadas a lo largo de sus riberas.

122. La Corte considera que el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos en la Constitución, en términos generales y abstractos, no requiere de reconocimientos específicos para promover y proteger a la naturaleza y cada uno de los elementos que la conforman. Sin embargo ha señalado que *“El reconocimiento jurisdiccional específico de un titular de derechos, por ser parte de la naturaleza, aunque no es necesario para la determinación de su existencia y protección, tiene sentido para garantizar el fin último del reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza”*.¹²⁶

123. Por eso, una vez que la Corte ya ha reconocido que la naturaleza está conformada por un conjunto interdependiente e indivisible de elementos bióticos y abióticos, la especificación de las protecciones a cada elemento es razonable.¹²⁷ De ahí que la declaración jurisdiccional de sujeto de derechos tiene sentido por los efectos prácticos para la comprensión y especificación de sus características particulares, tales como la identificación de su nombre, ubicación, historia, precisión concreta de su ciclo vital, estructura, funciones y procesos evolutivos, del daño que puede haber sufrido y también de la reparación posible.¹²⁸ La Corte ha señalado que esta particularización *“permite establecer las obligaciones específicas del Estado frente a estos elementos, puesto que solo así se puede establecer las medidas de reparación más adecuadas desde una perspectiva sistémica.”*¹²⁹

124. Cuando a un elemento de la naturaleza, como un río, una montaña o un bosque se considera que se han vulnerado sus derechos reconocidos en la Constitución, entonces la Corte, para determinar el daño y la reparación, debe identificar a ese sujeto en el caso que está conociendo. De ahí que los jueces y juezas pueden con propiedad recibir demandas a nombre de elementos específicos de la naturaleza, que tienen identidad, ubicación, contexto, ciclo vital, estructura, funciones y procesos evolutivos. En el caso que está bajo conocimiento de la Corte, por ejemplo, se trata del río Monjas.

125. El río Monjas, ubicado al norte de la ciudad de Quito, que es parte de la microcuenca del río San Antonio, que desemboca en el río Guayllabamba, y que

¹²⁵ Corte Constitucional, Sentencias Nos. 32-17-IN/21, 22-18-IN/21, 1149-19-JP/21, 1185-20-JP/21.

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 1185-20-JP/21, párrafo 53.

¹²⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 22-18-IN/21.

¹²⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 37.

¹²⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 1185-20-JP/21, párrafo 54.

atraviesa las parroquias rurales de San Antonio de Pichincha, Pomasqui, parte de Calderón, Calacalí y Nono; y las parroquias urbanas de Cotocollao, Ponciano, Carcelén, Condado, parte del Comité del Pueblo, Kennedy, Concepción y Cochapamba, es sujeto de derechos.

126. En consecuencia, el río Monjas y el ecosistema al que pertenece es titular de los derechos a *“que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.”*¹³⁰
127. El río Monjas está enfermo, ha perdido su equilibrio ecológico y requiere restauración. Su cuenca lleva aguas en exceso y están contaminadas. Por su caudal transita más agua de la que puede cargar. Ese peso ha socavado su lecho, degradado su piso, abierto sus paredes y eliminado sus valles. La causa de su enfermedad es, por un lado, la descarga de agua contaminada por la ausencia de tratamiento de las aguas servidas que llegan a la Quebrada de El Colegio y se desplazan por todo el río Monjas hasta llegar al río Guayllabamba, que desemboca en el río Esmeraldas y luego en el Océano Pacífico.
128. En el Plan de Gestión integral de Riesgos de la Cuenca del río Monjas se indica *“en cada uno de estos ríos [Guayllabamba y Monjas] se observó espuma en la superficie y existía un fuerte olor a cloaca. Los ríos estaban altamente contaminados, especialmente el Río Monjas. Estos ríos son básicamente alcantarillas abiertas para Quito y los barrios periféricos”*.¹³¹
129. Por otro lado, la descarga de aguas pluviales, por efecto de la impermeabilización de los suelos, la falta de planificación urbana y la ausencia de alcantarillas que drenen individualmente las aguas pluviales y servidas, sobrecargan la capacidad del río y destruyen su equilibrio ecológico. Las características naturales del río agravan su condición. El río tiene unas condiciones geomorfológicas particulares, la cuenca hidrográfica se asienta sobre depósitos volcánicos que provienen de erupciones del Volcán Pululahua, esos materiales son poco consolidados y muestran grietas. Por eso, el lecho y los márgenes del río son fácilmente erosionables. Estas características propias del río, han sido destacadas por informes de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio,¹³² por peritas hidrólogas¹³³ y por la

¹³⁰ Constitución, artículo 71.

¹³¹ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. El Informe señala *“Los ríos del Valle Central de la Cuenca del Río Guayllabamba de acuerdo al estudio “Caracterización Ambiental del Área de Influencia Línea Base” realizado por el OCP el Río Urvia (A211), Río Guayllabamba (A2010) Y Río las Monjas (A212) tienen el pH elevado (sobre 8) y conductividad elevada (261 a 531 ppm). Varios parámetros del laboratorio de calidad de agua sobrepasan las regulaciones ecuatorianas, incluyendo el olor (sobre 100), N-amoniaco (sobre 1ppm), DB05 (sobre 2ppm), coliformes totales (sobre 3.000) y coliformes fecales (sobre 600). Otros parámetros fueron elevados incluyendo: nitratos (0,142 a 0,459 ppm), sulfatos (14 a 30 ppm), fluoruros (0,52 a 1,07 ppm) y detergentes amónicos”*, foja 94.

¹³² Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP. Plan de Gestión integral de Riesgos de la Cuenca del Río Monjas, foja 81v, también fojas 104, 106.

Mesa Interinstitucional de Trabajo “Río Monjas”.¹³⁴ Estas características son determinantes para evitar la descarga descontrolada y tomar acciones para preservar la cuenca hídrica.

- 130.** Además, el crecimiento demográfico y consolidación de la mancha urbana que se toma los bordes de la quebrada, también destruye la vegetación nativa que tiene la función en la naturaleza de estabilizar los márgenes del río.¹³⁵
- 131.** El ecosistema del río Monjas está profundamente degradado: la contaminación impide que se desarrollen sus ciclos vitales, el aumento del caudal destruye su cauce, y el tiempo que esto lleva sucediendo son causantes de que se haya perdido su estructura y que no cumpla funciones ecológicas. Longitudinalmente, desde la quebrada el Colegio la relación río arriba se basa en la descarga y el recorrido de una cantidad de agua excesiva y contaminada. Lateralmente, la cantidad de agua ha producido el ensanchamiento de la cuenca y la destrucción de sus valles. Verticalmente, la erosión del lecho profundiza el cauce. Como resultado, el caudal del río no cumple ya una función ecológica.
- 132.** El caudal ecológico se define como “*la cantidad de agua, expresada en términos de magnitud, duración, época y frecuencia del caudal específico y la calidad de agua expresada en términos de rango, frecuencia y duración de la concentración de parámetros que se requieren para mantener un nivel adecuado de salud en el ecosistema*”.¹³⁶ El caudal del río Monjas no tiene ni la cantidad ni la calidad que se requiere para mantener sus ciclos vitales, tales como el intercambio de nutrientes y el flujo de energía, perjudicando su estructura e impidiendo que cumpla sus funciones dentro del ecosistema.
- 133.** Esta Corte ya ha advertido que “*el caudal ecológico, por su importancia y su relación con los ecosistemas en general, se encuentra constitucionalmente protegido*” y que “*obras de infraestructura que rompen esta conectividad y el régimen de caudal natural de los ríos tienen consecuencias graves para la biodiversidad y el funcionamiento ecológico de estos ríos*”.¹³⁷ En este caso, la obra civil hidráulica conocida como el colector de El Colegio conduce todas las aguas servidas, sin tratamiento, y el drenaje de las aguas pluviales del noroccidente de Quito al fondo de la quebrada El Colegio. El crecimiento urbano de esta zona aumentará gradualmente el caudal de un río que ya no tiene un cauce natural.

¹³³ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Las peritas Carolina Bernal y María Isabel Maldonado, ambas coinciden en esa caracterización del río, foja 585.

¹³⁴ Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP. Señalan que el río Monjas tiene “Además, al encontrarse en la cuenca media y baja, suelos de origen volcánico, poco consolidados, se han producido lavados considerables en el cauce y los taludes, que continuamente han originado cambios bruscos en el cauce”. Plan de acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas, foja 191.

¹³⁵ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. Informe Carolina Bernal, foja 567.

¹³⁶ Ley orgánica de recursos hídricos usos y aprovechamiento del agua (LORHUAA), artículo 76.

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 32-17-IN/21, párrafo 61.

134. La descarga de aguas servidas sin tratamiento y la descarga excesiva de agua pluvial por parte del Municipio de Quito vulnera los derechos constitucionales del río Monjas a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, y tiene derecho a su regeneración.

5. El derecho al patrimonio cultural

135. La Constitución establece como un deber primordial del Estado “*proteger el patrimonio natural y cultural del país*”¹³⁸; reconoce el derecho a “*conocer la memoria histórica [y] a acceder a su patrimonio cultural*”¹³⁹; y la responsabilidad para “*conservar el patrimonio cultural y natural del país*.”¹⁴⁰

136. Además, la Constitución establece como competencia de los gobiernos locales el “*preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón*”;¹⁴¹ y considera que el patrimonio es, entre otros, las edificaciones que tengan valor histórico y también los sitios naturales.¹⁴²

137. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible ha señalado que:

*El patrimonio cultural, identidad y diversidad son el patrimonio común de la humanidad, y una fuente de identidad, intercambio, innovación y creatividad, central para el derecho a la ciudad e integral para la riqueza y calidad de la vida urbana moderna. La cultura es definida a través de varias convenciones internacionales e incluye las construcciones patrimoniales y artefactos... Sus riesgos incluyen: la erosión del patrimonio y las identidades culturales...*¹⁴³

138. La Casa Hacienda es un bien patrimonial de la ciudad de Quito por su valor histórico. De acuerdo con las accionantes “*la propiedad perteneció a los jesuitas hasta el año 1767 cuando se ordenó que la Compañía de Jesús sea expulsada de todos sus dominios. Posteriormente, la hacienda pasó a manos de la dama quiteña María Carcelén, conocida por su título inmobiliario [sic] como la Marquesa de Solanda y esposa de Antonio José de Sucre*”.¹⁴⁴ La Casa Hacienda cuenta una parte importante de la historia de la ciudad y del país.

¹³⁸ Constitución, artículo 3 (7).

¹³⁹ Constitución, artículo 21.

¹⁴⁰ Constitución, artículo 83 (13).

¹⁴¹ Constitución, artículo 264 (8).

¹⁴² Constitución, artículo 379 (2).

¹⁴³ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, *Habitat III Policy Papers: Policy Paper 1 The Right to the City and Cities for All*, párrafo 37.

¹⁴⁴ Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 159.

- 139.** Desde 1991 uno de los propietarios de la Hacienda insistía al Municipio que preste atención a la propiedad, advirtiendo el daño que podría ocasionar el colector El Colegio. Desde entonces hasta ahora la respuesta del Municipio, a través del Instituto Metropolitano de Patrimonio (IMP), ha sido indicar que no tiene competencia más que para ayudarles a financiar la restauración de su fachada.¹⁴⁵ Pero el problema no se limita a la fachada, sino al posible daño estructural del bien patrimonial.
- 140.** El IMP ha levantado informes sobre el daño que ha producido el socavamiento y erosión de las paredes del río Monjas.¹⁴⁶ Conocen que hay grietas en las paredes y cuarteamientos en las cubiertas. Describen que en el jardín de la casa también se observa daño. Sin embargo, no han cumplido con su obligación constitucional de preservar el patrimonio arquitectónico de la ciudad. Esto implica no solamente arreglar fachadas, sino también actuar activamente para la efectiva protección del bien. Esto pudo incluir, al menos, el apoyo a las accionantes en su insistencia a otras entidades municipales para que intervengan en el cuidado de la cuenca del río Monjas; la difusión de la importancia histórica de la Hacienda; y la promoción para el cuidado del bien patrimonial.
- 141.** El Municipio no observó su obligación de preservar la identidad cultural e histórica de Quito, de contribuir a cuidar, junto con las personas propietarias, un bien que forma parte de la historia y de la identidad cultural de la capital y, por tanto, vulneró el derecho a proteger el patrimonio cultural de las personas.

6. La reparación integral

- 142.** La Constitución establece que, cuando se declara una violación de derechos constitucionales en sentencia, la jueza o juez debe ordenar la reparación integral.¹⁴⁷

¹⁴⁵ De acuerdo con el artículo 2, literal c, de la Resolución No. 0040 del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito el Instituto Metropolitano de Patrimonio tiene a su cargo “c) *La restauración, conservación y protección, y en general, la intervención y gestión del patrimonio urbanístico y arquitectónico del Distrito Metropolitano de Quito*”.

¹⁴⁶ Acción de Protección No. 17460-2020-04480. En el año 2016, tras una inspección, señalaron en un informe “*Los taludes del río Monjas actualmente se encuentran afectados especialmente por el gran contenido de agua que lleva y la erosión que provoca en ellos, significando que el jardín como uno de los componentes de la Casa Hacienda al hallarse al borde del talud tenga afectaciones, como ya lo demuestran ciertas fisuras en el piso y paredes agrandadas en los últimos sismos... al estar cercana al talud del río es necesaria la intervención para su protección*”, foja 356. Después de una inspección técnica, en el año 2020, concluyeron en un informe “*al interior del inmueble de la Casa Hacienda Carcelén, se pudo observar grietas y fisuras en las paredes que según menciono el propietario [sic] se debe a la constante erosión y deslizamientos que se producen en el talud que limita al Río Monjas en ese sector y que ha debilitado los cimientos y la estructura del inmueble. Además [sic] en el recorrido que se efectuó en la parte exterior del inmueble y que bordea el talud del río monjas se registran hundimientos.*”

¹⁴⁷ Constitución, artículo 86 (3).

143. La Corte ha establecido que las medidas de reparación, para determinar las obligaciones y las circunstancias de tiempo, modo y lugar, deberán ser *adecuadas* a la violación de derechos, *deseables* por las víctimas y afectadas, *aceptables* en el contexto social y cultural, y *posibles* de acuerdo a las condiciones económicas e institucionales.¹⁴⁸
144. La Corte Constitucional convocó a una audiencia para discutir eventuales reparaciones. Las accionantes, entidades públicas nacionales y locales, así como terceros interesados comparecieron y presentaron argumentos y propuestas verbales¹⁴⁹ y por escrito¹⁵⁰.
145. Las accionantes solicitaron, como medidas de reparación, para detener la contaminación ambiental, la construcción de interceptores sanitarios paralelos al río y demás acciones que mitiguen el daño ambiental; para detener la erosión del suelo, la construcción de un colector dentro de la zona de mayor afectación del río Monjas

¹⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia N. 202-19-JH, párrafo 184.

¹⁴⁹ En la audiencia participaron las accionantes, Pamela y Arlene Ann Monge Froebelius, a través de su abogado Hernán Batallas; por parte del Municipio de Quito, Sandro Vallejo, procurador Metropolitano; Daniela Valarezo Valdivieso, secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad y Esteban Sebastián Borja Moya, patrocinador de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad; Othon Zevallos, gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS); Jaime Arias, gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP), junto con la abogada Mónica Santillán; Mónica Reinoso Curay, directora Jurídica del Instituto Metropolitano de Patrimonio junto con el arquitecto Edgar Iza; Álvaro Barragán, en representación de la Procuraduría General del Estado. En representación de la Presidencia de la República; Dario Cueva Valdez, Aida Rosas Espinoza, Diego Reinoso Moreno y Ángel Montesdeoca Zambrano, en representación del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Intervinieron las siguientes personas en calidad de *amici curiae*: Carolina Bernal, docente de la Facultad de Ingeniería en Geología y Petróleos de la Escuela Politécnica Nacional; Rossana Manosalvas, phd en Ecología Política del Agua; Blanca Ríos Touma, docente Investigadora – Carrera de Ingeniería Ambiental, directora del Grupo de Investigación en Biodiversidad Medio Ambiente y Salud de la Universidad de las Américas y en representación de la red “mujeres por el agua”; Sheika Aragundi León; Daniela Rosero-López, del Departamento de Ingeniería Biológica y Ambiental de la Universidad del Cornell y docente de la Universidad San Francisco; Estefanía Pabón, presidenta del colectivo “vigilantes Quebrada Carretas” y coordinadora general del colectivo “luchando por las quebradas de Quito”; Franklin Merlo Ramírez, presidente y representante legal del conjunto habitacional “Balcón del Norte”; Jacqueline Castro Llerena, presidenta del Gobierno Parroquial de Pomasqui; Marco Granda, en representación de la Urbanización Balcón del Norte; Daniela Elizabeth Becerra Becerra; José Rafael Dulbecco Bracco; Giovannela Salazar Cerda, coordinadora del Proyecto Área de Protección Mastodontes y parte de la comunidad de la parroquia de Carcelén; Rosana Castro Arroyo; Luis Germán Andrade Rivadeneira; Fernando Ponce Villacís; Cinthia Carolina Andrade González; Ricardo Buitrón; Yolanda Salgado Guerrón.

¹⁵⁰ Para la audiencia de reparaciones presentaron *amici curiae* escritos las siguientes personas: Rossana Manosalvas, José Monge, Estefanía Pabón, Franklin Merlo Ramírez, Giovannela Salazar Cerda, Rosana Castro, Luis Germán Andrade Rivadeneira, Fernando Ponce Villacís, César Ricardo Buitrón, Sheika Aragundi León, Carla Luzuriaga, Fernando Martínez Moscoso y Blanca Ríos.

y el embaulamiento; para compensar los daños materiales, indemnizaciones por la vulneración de su derecho a la propiedad.¹⁵¹

146. Las personas que comparecieron, en condición de *amici curiae*, sugirieron varias medidas de reparación tales como la construcción de infraestructuras verdes (humedales de infiltración y jardines lluvia), tanto en espacios públicos como en construcciones privadas; la creación de incentivos para la permeabilización, la ampliación y protección de áreas verdes, revegetación y protección de los márgenes en la quebrada; el fortalecimiento de la institucionalidad; la especificidad del tipo y uso de suelo de las quebradas y los ríos; la creación de una comisión de veeduría ciudadana; la expedición de una ordenanza verde y azul; el cambio de autoridades; entre otras.
147. En esta audiencia el Municipio afirmó que ha realizado acciones para solucionar la situación del río Monjas y de las quebradas por donde atraviesa. Entre otras, indicó que comenzarán a ejecutar las acciones previstas en el “*Plan de acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas.*”
148. Las modalidades y formas de reparación se encuentran desarrolladas en la ley y en la jurisprudencia de la Corte.¹⁵²
149. Si bien la acción proviene de una demanda con una pretensión limitada a un predio que contiene un bien patrimonial, la solución integral para los problemas de contaminación y erosión del río Monjas al mismo tiempo solucionará los problemas demandados por las accionantes como los de todas las personas que habitan alrededor del río y de las personas que habitan en el noroccidente de Quito.
150. La Corte considera que las afectaciones al río Monjas y a su cuenca hidrográfica responden a fenómenos multicausales, provocados en el tiempo por la acción y omisión de múltiples autoridades locales, incluso de las personas que viven en Quito, y esta problemática compleja requiere soluciones en el tiempo, también complejas, que exige la intervención de varias agencias municipales, en coordinación y con el apoyo del gobierno nacional, y de la ciudadana que debe contribuir a la reparación de los derechos vulnerados.
151. De ahí que, para atender la afectación a los derechos al ambiente sano, hábitat seguro, agua, a la ciudad, a la naturaleza, al patrimonio cultural, es importante focalizar las medidas de reparación en la *rehabilitación* y en la *no repetición*. En cuanto a la *indemnización*, que es un pedido expreso de las accionantes, la Corte considera que el costo de las medidas que se dictarán a corto plazo a cargo del

¹⁵¹ Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, Acción de Protección No. 17460-2020-04480, foja 156-186; en audiencia las accionantes indicaron que la indemnización corresponde al terreno perdido por causa de la erosión de los taludes del río.

¹⁵² LOGJCC, artículo 18; Corte Constitucional, Sentencia N. 679-18-JP y acumulados, párrafo 247.

Municipio se tendrán como una medida adecuada de reparación. Con relación al pedido de *embaulamiento* del cauce del río Monjas, que ha sido insistente por parte de las accionantes, los técnicos, peritajes y amicus, coincidieron en señalar que al tratarse de una solución basada en cemento (“gris”) podría ocasionar problemas a mediano y a largo plazo, solucionaría un tramo del problema que afectaría a otros tramos del río, y no está conforme con los derechos al desarrollo sustentable, de la naturaleza y a la ciudad.¹⁵³

152. La *rehabilitación* implica la prestación de un servicio para poder superar las consecuencias de la violación de derechos y deberá estar encaminada a la *restauración*. En el caso, si el río Monjas recupera sus condiciones lo más cercanas a la situación anterior a su afectación (restauración), el cauce y la quebrada dejarán de constituir un riesgo y una amenaza a otros derechos, y se cumplirá la rehabilitación.

153. En cuanto a la *no repetición*, se deben tomar medidas para que no vuelvan a ocurrir casos posteriores en situaciones semejantes a la demandada y que incluye medidas tales como expedición de normas, elaboración de políticas públicas, y más

¹⁵³ Por ejemplo, durante la acción de protección, la perita Sandra Procel señaló que “*se recomienda que se tomen medidas de prevención no estructurales como: acciones de políticas públicas que envuelvan la planificación del uso y ocupación del suelo.. la zonificación geoambiental, preservación del patrimonio, análisis y mapeo de zonas de riesgo...*”, foja 445. La perita Carolina Bernal también advirtió, refiriéndose a la parte superior de la quebrada el Colegio “*fue embaulada a fin de proteger a la población que se ubicó en los últimos decenios en el barrio Ponceano y que ya en el año 2000 sufrieron la destrucción de 3 casas en las márgenes de la quebrada... Sin embargo, esta medida no solucionó el problema de fondo, lo que hizo fue mover los deslizamientos aguas debajo de la intervención realizada por la EPMAAPS, ya que no se contempló una medida integral de manejo de los drenajes de la ciudad y se permitió no solo el crecimiento de la mancha urbana sino además su consolidación, circunstancia que hizo que se impermeabilizara el suelo...*”. Por último indicó que cualquier intervención “*debe estar enmarcados en una estrategia para todo el río, caso contrario solo provocará afectaciones por deslizamientos en otras partes...los ríos deben ser entendidos como un sistema continuo, de manera que cualquier intervención se resentirá en toda la cuenca hidrográfica...La seguridad de toda la población asentada en las márgenes de este Río está comprometida*”, foja 566-570 y 572. Por otro lado, en la segunda audiencia ante la Corte, Blanca Ríos indicó “*el cemento ... lo único que hacen es exportar el problema río abajo y eso va a generar más problemas y probablemente más demandas y volveríamos a estar aquí en unos años con la demanda de la gente de río abajo... yo no embaularía al Río Monjas, este de aquí es el Río Monjas, es un río que tiene un montón de problemas pero tiene derecho a volver a ser río, además tiene muchos usos, hay vacas, se usa para la agricultura, es necesario que la calidad del agua se retome, que se depure el agua y que la solución sea integral a nivel de toda esta cuenca urbana.*” Daniela Rosero también señaló “*necesitamos incluir elementos innovadores...se trata de manejar el agua, no se trata de esconderla, de taparla, de embaularla, se trata de ponerla en un sitio que permita simular lo que pasa en la naturaleza, necesitamos retardar, esas lluvias, esos efectos, esos picos, en sistemas naturales en infraestructura verde, como ustedes pueden ver, esto es posible, no es una inversión de un momento pero se necesita tener mucha más área verde, en comparación a las áreas grises que actualmente tenemos en casi todo nuestro territorio, especialmente en el área que alimenta el colector “el colegio” que llega al río Monjas*”.

medidas encaminadas a la no repetición de las mismas vulneraciones de derechos.¹⁵⁴ La Corte IDH ha señalado que cuando “*se configura un patrón recurrente... las garantías de no repetición adquieren mayor relevancia como medida de reparación, a fin de que hechos similares no se vuelvan a repetir y contribuya a la prevención*”.¹⁵⁵

- 154.** Las medidas de reparación, encaminadas a la rehabilitación y no repetición, que la Corte considera que abordan la complejidad de las vulneraciones, son tres: i) la ejecución de obras tendientes a estabilizar el cauce del río en el tramo la Esperanza y proteger la casa Hacienda Patrimonial; ii) la definición y ejecución de una política pública, que se materializa en la elaboración de un Plan complementario del río Monjas y que debe contemplar medidas a corto, mediano y largo plazo; iii) la expedición de una ordenanza “*verde-azul*”.

i) Medidas de reparación para la estabilización del tramo la Esperanza y protección de la Casa Hacienda Patrimonial

- 155.** El Municipio, a través de las entidades que corresponda, deberá tomar, al menos, las siguientes medidas que se realizarán inmediatamente a partir de la notificación de esta sentencia:

- a) La ejecución de obras y proyectos necesarios para la disipación de energía hidráulica y el control del caudal en la descarga del colector conocido como El Colegio, así como el proyecto de estabilización del cauce y taludes en el tramo la Esperanza. Dichas obras serán de responsabilidad del Municipio a través de la EPMAPS.¹⁵⁶
- b) La ejecución de obras complementarias en la estructura hidráulica del colector El Colegio, tales como la instalación de mallas retenedoras de desechos sólidos que se descargan en el alcantarillado y que llegan a este colector, a cargo de la EPMAPS.¹⁵⁷

¹⁵⁴ En su *amicus curiae*, Fernando Ponce Villacís también advirtió “*Hecho este análisis, la ciudad debe trabajar en la restauración de los cauces naturales. No debe repetir en ningún caso los errores del pasado. Es exponernos a aluviones -caudales pico- generados por lluvias, es potenciar el peligro frente a posibles aumentos de caudales por el cambio climático o fenómenos del niño y es generar mayor peligro e incertidumbre frente a riesgos volcánicos. Invertir hoy en mayor seguridad es preferible a los costos enormes de reparar el hábitat en el futuro de miles de personas y las pérdidas de vidas que nos esperan...*”

¹⁵⁵ Corte IDH, Sentencia Caso Pacheco Teruel vs. Honduras, párrafo 96.

¹⁵⁶ Esta es una medida que se encuentra incluida en el Plan de Acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas “*Ejecutar acciones paliativas URGENTES en la estructura hidráulica ubicada en el barrio Ponceano Bajo que colida con el Barrio La Esperanza, en las coordenadas (7796117 E, 9988742 S), para disminuir la velocidad de los drenajes que concurren a dicha estructura*”.

¹⁵⁷ Esta medida también se encuentre sugerida en el Plan de acciones “*Ejecutar obras complementarias en la estructura hidráulica ubicada en el barrio Ponceano Bajo que colinda con El Barrio La Esperanza,*

- c) La supervisión, mantenimiento continuo y reparación de las obras que regulen el nivel del caudal del río Monjas a cargo del Municipio a través de la EPMAPS. Para el efecto, podrá disponer de *“la implementación de un campamento de maquinaria pesada en la cuenca media y baja del río Monjas para ejecutar trabajos permanentes de prevención y mitigación a lo largo del cauce”*.¹⁵⁸
- d) La ejecución de medidas, a cargo del Municipio a través de la EPMAPS y la EPMMOP, ya sea para fortalecer o derrocar el muro conocido como Pfizer. Una vez que se hayan ejecutado las acciones correspondientes el Municipio podrá reservarse el derecho de iniciar procesos administrativos, civiles o penales para determinar las responsabilidades que hubiere lugar en el caso de que el muro no haya sido autorizado; o de repetición en el caso de que sí exista tal autorización y no se hayan cumplido las normas aplicables.
- e) La revegetación con especies nativas de las riberas del río Monjas a partir de la descarga del colector el Colegio hasta la desembocadura en el río Guayllabamba, para fomentar la estabilización de las laderas, retención de sólidos y la disminución de la energía que acarrea el río,¹⁵⁹ a cargo de la Secretaría de Ambiente que podrá coordinar estas acciones con las administraciones zonales que corresponda.
- f) La ejecución de obras civiles e hidráulicas concretas para la protección de la casa Hacienda Patrimonial, con especial atención al talud que colinda con el río, tales como enrocamientos, diques o las que fueren necesarias. Estas obras emergentes deberán realizarse de manera inmediata, a partir de la notificación de esta sentencia. Además, deberán ser constantemente monitoreadas y mantenidas y se dispondrá del equipo operativo para su mantenimiento cuando así se requiera. Dichas obras serán de responsabilidad del Municipio a través de la EPMAPS y EPMMOP, según corresponda. Estas medidas deberán considerar los diseños hidráulicos que aseguren su estabilidad futura, en conjunto con las obras de disipación y control del caudal del colector El Colegio, indicadas en el literal a); y bajo la consideración de que el río Monjas es dinámico y puede

en las coordenadas (779617 E, 9988742 S), para garantizar un adecuado manejo integral de los drenajes de la ciudad que concurren a dicha estructura”.

¹⁵⁸ Municipio de Quito. Plan de acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas, elaborado por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio y revisado por la Mesa Interinstitucional de trabajo del río Monjas, Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP.

¹⁵⁹ Varios *amici curiae* sugirieron esta medida. Por ejemplo, César Ricardo Buitrón señaló que es necesario *“procesos intensivos de revegetación”*. Fernando Ponce Villacís indicó que *“En esto puede ser clave trabajar en arborización de cada metro posible (calles, veredas, patios) con vegetación nativa. Cada metro cuadrado cubierto por dosel -con vegetación nativa- implicaría para una lluvia fuerte una reducción de 30 a 40 litros. La vegetación nativa podría ser importante al proveer condiciones para las que se ha adaptado por miles o millones de años”*.

cambiar la forma de su cauce con el tiempo. El IMP deberá participar del seguimiento de esta medida.

156. Las entidades encargadas de cada medida deberán informar sobre su ejecución a esta Corte de manera semestral.

ii) Plan complementario del río Monjas

157. Para estabilizar, restaurar, descontaminar y restablecer el equilibrio ecológico del cauce y la cuenca del río Monjas y sus afluentes, el Municipio de Quito deberá diseñar y aprobar una planificación complementaria al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) específica para la cuenca del río Monjas (en adelante “Plan complementario del río Monjas”). El Plan complementario del río Monjas deberá ser elaborado por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda en coordinación con la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad.¹⁶⁰

158. El Plan complementario del río Monjas deberá contemplar varios niveles de intervención y medidas de reparación a corto plazo (desde la expedición de la sentencia hasta dos años) para proteger de manera inmediata a las zonas de alto riesgo de la cuenca del río Monjas; a mediano plazo (de 2 a 5 años) para regular el caudal del río Monjas a fin de alivianar su carga, descontaminar sus aguas y recuperar el equilibrio de su caudal; y largo plazo (de 5 a 15 años) para intervenir de manera integral en las cuencas hidrográficas con el fin de estabilizar los cauces y descontaminar las aguas de los ríos que atraviesan Quito y recuperar sus ecosistemas. Para la elaboración y ejecución del Plan complementario del río Monjas, el Municipio deberá establecer mecanismos de información y participación de la ciudadanía. En el Anexo 2 de esta sentencia, la Corte ha desarrollado directrices que podrán ser observadas por las autoridades para la consecución de los objetivos de dicho Plan.

159. El Municipio del GAD Metropolitano de Quito incluirá en su presupuesto general las asignaciones que correspondan para el cumplimiento de estas medidas. Podrá solicitar asignaciones al Gobierno Nacional para garantizar la implementación de las medidas de corto, mediano y largo plazo dispuestas en esta sentencia, considerando que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluye el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad.¹⁶¹

¹⁶⁰ En la segunda audiencia oral, el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda señaló que “*en el río Monjas o en el Machángara que tienen muchos problemas ambientales, se necesita buscar estrategias innovadoras (...) eso ya tiene que ser un trabajo específico dentro de cada una de las quebradas, en este caso en el río Monjas se va a tener que hacer por parte del Municipio un instrumento de planificación complementaria con la realidad específica de este río*”.

¹⁶¹ Constitución, artículo 260.

160. El Municipio deberá informar anualmente a la Corte sobre la ejecución de la planificación complementaria.

iii) La ordenanza “verde-azul”

161. La Corte considera que una de las formas más efectivas para promover la *no repetición* es el establecimiento de un marco normativo encaminado a establecer los principios y las reglas, que tome en cuenta los derechos desarrollados en esta sentencia, para que la cuenca del río Monjas y otras cuencas semejantes en el cantón Quito se restauren y sean tratadas de forma integral. Este marco normativo deberá valorar, respetar, proteger y restaurar a la naturaleza y sus interrelaciones con la ciudad y sus habitantes (“*verde*”), y la conservación y restauración de las fuentes, captación, tratamiento, suministro, diseño, uso eficiente y saneamiento del agua y sus ecosistemas (“*azul*”).

162. El proyecto de la ordenanza “*verde-azul*” será elaborado por la Secretaría del Ambiente, con la asesoría y coordinación de las instancias y dependencias metropolitanas que correspondan. En el Anexo 3, esta Corte ha desarrollado directrices que podrán ser observadas para los contenidos de dicha ordenanza.

163. El proyecto de ordenanza “*verde-azul*” deberá ser consultado y deberá contar con la mayor cantidad de participación social posible. La Procuraduría Metropolitana deberá realizar el seguimiento e informará a la Corte Constitucional al vencimiento del plazo dado al Concejo.

164. La Secretaría de Ambiente, con la asesoría y coordinación de las instancias y dependencias metropolitanas que correspondan, deberá presentar al Alcalde Metropolitano el proyecto de ordenanza “*verde-azul*”, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia. El Concejo del GAD Metropolitano de Quito tendrá el plazo de un año para discutir el proyecto o proyectos de ordenanzas contados a partir de la presentación de la misma.

165. La Secretaría de Ambiente deberá informar a la Corte Constitucional sobre la presentación del o los proyectos y sobre su aprobación.

166. La responsabilidad de la reparación integral de la cuenca hidrográfica del río Monjas es del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. La dependencia encargada de responder y garantizar el cumplimiento de esta sentencia, así como de coordinar con las demás instancias municipales, a corto plazo será la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad en coordinación con la Secretaría de

Ambiente, y a mediano y largo plazo será la autoridad designada por el Concejo Metropolitano.¹⁶²

- 167.** Las medidas de reparación de esta sentencia deberán ser consideradas como complementarias a las ya establecidas en el “*Plan de Acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas*”¹⁶³, que se ejecutan a partir de la declaratoria de emergencia de la Quebrada Carretas y cuenca del río Monjas emitida por el Municipio del DMQ el 5 de octubre de 2021, en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y en el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS).
- 168.** Para asegurar la protección, recuperación y conservación del río Monjas y el cumplimiento de esta sentencia, sin perjuicio de que establezcan otros mecanismos de veeduría y control ciudadano, se establecerá una veeduría ciudadana que vigile y dé seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en esta sentencia.¹⁶⁴ La Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción será la encargada de establecer los mecanismos para su conformación y respetar el procedimiento legal correspondiente.¹⁶⁵ La veeduría ciudadana informará a la Corte sobre la implementación de las medidas dispuestas en esta sentencia de manera anual.
- 169.** Las entidades municipales correspondientes deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de las órdenes establecidas respecto de las medidas para el tramo de la Esperanza y la Casa Hacienda de manera semestral, y el resto de medidas de manera anual.
- 170.** Durante la ejecución de las medidas dispuesta, el Municipio podrá pedir a la Corte la modificación parcial o total de una o más medidas cuando concluya que pueden existir otras más idóneas o en general cuando existan razones que justifiquen su modificación.

¹⁶² El artículo 54, literal b, del COOTAD establece como funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal el siguiente “b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales (...).

¹⁶³ Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, Resolución N. C-066-2019 y Resolución N. AQ 009-2021, Noviembre 2021.

¹⁶⁴ La conformación de una veeduría ciudadana observa y tiene sustento en la Constitución, artículo 278 “*Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: 1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.*”; y artículo 395 “*La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:... 3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales*”.

¹⁶⁵ Se observará la normativa sobre veedurías ciudadanas: Ley de Participación Ciudadana y el Reglamento general de veedurías ciudadanas y el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

VII. 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. Declarar que la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de fecha 19 de mayo de 2021, que confirmó la sentencia emitida, el 12 de marzo de 2021, por la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de la acción de protección No. 17460-2020-04480, vulneró el derecho a la motivación, y se las deja sin efecto.
2. Declarar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito vulneró el derecho de Ann Arlene y Pamela Lilian Monge Froebelius M.M. a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado en conexión con el derecho al hábitat seguro.
3. Declarar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito vulneró el derecho de las personas que viven a lo largo de la cuenca del río Monjas, así como a los habitantes de la ciudad de Quito, a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado en conexión con el derecho al agua, al desarrollo sostenible y a la ciudad; y al derecho al patrimonio cultural.
4. Reconocer que el río Monjas es sujeto y titular de los derechos reconocidos a la naturaleza y tiene derecho a “*que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos*”; y declarar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito vulneró sus derechos.
5. Disponer, como reparación integral a favor de las accionantes y del río Monjas, las personas que viven a lo largo de la cuenca del río Monjas y a los habitantes de la ciudad de Quito, que el Municipio de Quito, a través de las entidades que la conforman y según corresponda, cumpla con las medidas ordenadas en los párrafos 154 al 170.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

**Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE**

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Anexo 1: Cambios gráficos del río Monjas- Quebrada El Colegio



Casa Hacienda Carcelén y quebrada El Colegio. Año 1983. Fuente: *Amicus curiae* José Monge



Casa Hacienda Carcelén y quebrada El Colegio/ río Monjas. Año 2021 Fuente: *Amicus curiae* José Monge



Colector El Colegio y río Monjas tramo la Esperanza. 1990 Fuente: *Amicus curiae* José Monge



**Caudal del Río Monjas tramo la Esperanza. 2007.
Fuente: *Amicus curiae* José Monge**

Anexo 2: Directrices para el Plan complementario del río Monjas

El Municipio, al diseñar y ejecutar el plan complementario, podrá tomar en cuenta los elementos que se desarrollan a continuación.

En razón de los hechos analizados y los derechos que deben ser reparados, estos elementos fueron diseñados a partir de los criterios técnicos aportados por los equipos técnicos de las instituciones y por las personas que participaron en la audiencia pública de reparaciones, y que se consideraron que son las medidas necesarias para reparar integralmente la cuenca y el río Monjas.¹⁶⁶

1. Para proteger de manera inmediata a las zonas de alto riesgo en la cuenca del río Monjas, el Municipio, a través de las entidades que corresponda, podrá incluir en la planificación complementaria del río Monjas, al menos, las siguientes medidas de *corto plazo*:
 - a) El control estricto, por parte de la Agencia Metropolitana de Control (AMC), de la ocupación de las franjas de protección de la quebrada y el río, para evitar inminente peligro o daños a las personas o sus viviendas.
 - b) El cambio de las zonas de alto riesgo mitigable en zonas de tratamiento especial. Las zonas de alto riesgo no mitigable en zonas de protección ecológica, con revegetación intensiva. El Alcalde de Quito podrá definir la entidad responsable de formular e implementar un programa de reubicación de las familias en riesgo, o de expropiación si fuera el caso, y de conversión del área en zona de protección.¹⁶⁷ Para efectos de la reubicación o expropiación se atenderá a criterios relativos al riesgo al que están expuestas las viviendas.
 - c) El establecimiento de la Autoridad de las cuencas hidrográficas, con la capacidad suficiente para planificar, regular, coordinar y controlar la gestión y protección de las cuencas hidrográficas de la ciudad de Quito. A corto plazo esta

¹⁶⁶ La audiencia pública para discutir eventuales reparaciones se llevó al amparo del artículo 18 de la LOGJCC que señala “Art. 18.- *Reparación integral.- En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud ... Si la jueza o juez considera pertinente podrá convocar a nueva audiencia para tratar exclusivamente sobre la reparación, que deberá realizarse dentro del término de ocho días*”.

¹⁶⁷ Municipio de Quito. Plan de acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas, elaborado por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio y revisado por la Mesa Interinstitucional de trabajo del río Monjas, Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP.

Autoridad la podrá ejercer la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad en coordinación con la Secretaría de Ambiente.

- d) El establecimiento de la EPMAPS como brazo ejecutor de la Autoridad de las cuencas hidrográficas encargado de *“evaluar, planificar y ejecutar acciones preventivas, correctivas y de remediación en los ríos y quebradas, así como sus elementos constitutivos para reducir y/o mitigar los riesgos derivados de la erosión hídrica, que afecte a la población del Distrito Metropolitano de Quito,”*¹⁶⁸ en coordinación con las entidades municipales que corresponda. Para el efecto y, de ser el caso, el Municipio deberá dotarle de los recursos suficientes en sus presupuestos anuales o extraordinarios.
2. Para regular el caudal del río Monjas a fin de alivianar su carga, descontaminar sus aguas y recuperar el equilibrio de su caudal, el Municipio podrá, a través de la EPMAPS y las instituciones que corresponda, incluir en la planificación complementaria del río Monjas al menos las siguientes medidas de *mediano plazo*:
- a) La asignación de uso de todo el territorio a lo largo de la cuenca del río Monjas a suelo urbano de protección¹⁶⁹ o a suelo rural de protección,¹⁷⁰ según corresponda.
- b) La declaración a todo el territorio a lo largo de la cuenca del río Monjas como de uso general de protección ecológica¹⁷¹ y bajo la consideración de que el río Monjas es dinámico y puede cambiar la forma de su cauce con el tiempo.

¹⁶⁸ Municipio de Quito. Plan de acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas, elaborado por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio y revisado por la Mesa Interinstitucional de trabajo del río Monjas, Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP.

¹⁶⁹ El Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, Título I componentes estructurantes, Capítulo II, define al suelo urbano como *“aquel ocupado por asentamientos humanos concentrados, que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados”* y lo subclasifica en tres: a) suelo urbano consolidado; b) suelo urbano no consolidado; c) suelo urbano de protección. Define a este último como *“el suelo urbano que, por sus especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, o por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos, debe ser protegido, y en el cual se restringirá la ocupación según la legislación nacional y local correspondiente”*.

¹⁷⁰ El Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, Título I componentes estructurantes, Capítulo II, define al suelo urbano como *“aquel destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas, o forestales, que, por su condición natural o ambiental, su interés paisajístico, histórico, cultural, o que, por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos”* y lo subclasifica, entre otros, en suelo rural de protección. Define a este último como *“el suelo rural que, por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección. No es un suelo apto para recibir actividades, de ningún tipo, que modifiquen su condición de suelo de protección, por lo que se encuentra restringida la construcción y el fraccionante. Para la declaratoria de suelo rural de protección se observará la legislación nacional y local que sea aplicable”*.

- c) La captación de agua lluvia mediante la construcción en espacios públicos de superficies permeables para retener o reducir la velocidad con que el agua lluvia llega a las alcantarillas y al colector. Por ejemplo, se pueden instalar humedales en lugares abiertos, pavimentos permeables, zanjas de infiltración, pozas de retención o canales de captación.¹⁷² Estas construcciones podrán llevarse a cabo en las zonas críticas identificadas por el Municipio en su “*Plan de Acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas*” especialmente a lo largo de toda la cuenca, a cargo de la EPMAPS en coordinación con las administraciones zonales que corresponda.¹⁷³
- d) La construcción de estanques temporales o tanques de tormenta en los lugares identificados por el Municipio, a cargo de la EPMAPS.¹⁷⁴

¹⁷¹ El Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, Título II, componente urbanístico, capítulo III Aprovechamiento Urbanístico, define al uso general de protección ecológica como al “*uso asignado a los polígonos de intervención territorial urbanos o rurales en los que su uso mayoritario se destina a la conservación del patrimonio natural. Permite las actividades de gestión ambiental y ecológica con el objetivo principal de proteger y restaurar la diversidad ecológica. Incluye a las áreas naturales protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y Bosque Protectores dentro del DMQ, al Patrimonio Natural Distrital constituido por el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP), y demás áreas de protección y conservación de acuerdo a las disposiciones de este plan*”.

¹⁷² De acuerdo con el Plan de Uso y Gestión del Suelos (PUGS), las zanjas de infiltración “*aporta[n] al manejo sostenible de agua lluvia y a la restauración del ciclo natural del agua mediante tratamiento diferenciado, evitando que el agua lluvia se mezcle con aguas negras en el alcantarillado tradicional. Se utilizan soluciones basadas en la naturaleza para descontaminar y manejar el agua, lograr una liberación lenta del agua, y evitar inundaciones y desastres naturales, aportando a una ciudad más resiliente y adaptada al cambio climático*”.

¹⁷³ La construcción de infraestructura verde fue una sugerencia constante en la segunda audiencia oral ante este Corte. Por ejemplo, el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda indicó “*se necesita buscar estrategias innovadoras, aquí ya se han hablado de algunas, que no necesariamente el embaulamiento es la solución per se, sino hay diferentes estrategias que se las ha trabajado en muchos otros países y ciudades del mundo en Barcelona, por ejemplo las rieras cómo se trabajan no solo con los embaulamientos sino como una especie de aterrizados, franjas de infiltración, terrazas que amortiguan justamente el caudal de los ríos*”. En su *amicus curiae* Fernando Andrés Martínez Moscoso señaló “*sería preciso que al considerar las medidas de restitución, el enfoque sea a partir de soluciones basadas en la naturaleza, o llamada “infraestructura verde”*”. Blanca Ríos también indicó “*por ejemplo en calles se hace estos humedales de infiltración nosotros tenemos muchas calles empinadas donde se pueden hacer estos elementos de retención que son muy baratos y son bellísimos porque uno camina al lado de un humedal además súper útiles, retienen los contaminantes de las aguas lluvias de la calle, se pueden poner en todo el paisaje en toda la ciudad deberían ponerse, eso reduciría la presión sobre el alcantarillado urbano...*”.

¹⁷⁴ Durante la segunda audiencia, el Gerente de la EPMAPS señaló “*Así mismo evidentemente hay necesidad también de soluciones en el mediano y largo plazo, soluciones fundamentalmente orientadas a revertir la problemática, es decir a disminuir los caudales picos que se presentan en tormenta intensa, lluvia intensa a través de estructuras de captación de ese exceso de correntía como son los denominados tanques de tormenta o depresiones, se está empezando a analizar y se podría prever al final de la antigua pista del antiguo aeropuerto unas estructuras de retención de escorrentía ahí, son grandes tanques ubicados bajo el suelo para retener temporalmente esta escorrentía*”.

- e) La construcción de diques transversales o espigones en el número y de acuerdo a las especificaciones que sean necesarias en el tramo del río Monjas desde la descarga del colector el Colegio hasta el actual límite de la mancha urbana en el sector de Rumicucho al norte de San Antonio de Pichincha, a cargo de la EPMAPS.
- f) La instalación y construcción de drenajes separados o diferenciados en la cuenca del río Monjas, en los lugares que aún no se han construido con alcantarillado combinado, para que lleven por separado las aguas servidas y las aguas pluviales, a cargo de la EPMAPS.
- g) El diseño de una intervención de aterrazado en la cuenca del río Monjas. De ser el caso, los estudios y diseños estarán a cargo de la Secretaría del Ambiente y en coordinación con la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad y la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. Su ejecución estará a cargo de la EPMAPS y EPMMOP.
- h) La identificación y protección de áreas verdes alrededor de la quebrada, a cargo de la Secretaría del Ambiente.
- i) La designación, por parte del Concejo Metropolitano, de la competencia como Autoridad de cuencas hidrográficas. Su brazo ejecutor podrá seguir siendo la EPMAPS en virtud de la competencia legalmente asignada.¹⁷⁵
- j) La ejecución del proyecto Vindobona, para descontaminar las aguas residuales domésticas e industriales del noroccidente de Quito, que son conducidas por la trama de interceptores y separadores y que utilizan el río Monjas como cuerpo receptor.¹⁷⁶

¹⁷⁵ El artículo 189 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito reconoce la siguiente competencia para la EPMAPS “*El objeto principal de la empresa metropolitana, es el siguiente: a. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de los sistemas para la captación, conducción, producción, distribución y comercialización de agua potable; la recolección y conducción de aguas lluvias; y, la recolección, conducción y tratamiento de aguas servidas (...)* c. *Coordinar el mantenimiento de las fuentes hídricas (...)*”.

¹⁷⁶ Municipio de Quito. Plan de acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del río Monjas, elaborado por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio y revisado por la Mesa Interinstitucional de trabajo del río Monjas, Corte Constitucional, caso No. 2167-21-EP. De igual modo, el PMDOT establece “*En el área urbana el 80% de las descargas al sistema de alcantarillado proviene del sector residencial, porcentaje del cual únicamente el 3% es tratado, estas cifras demuestran la causa de la contaminación de varios ríos, de los cuales se encuentran en situación crítica el Machángara y el Monjas, por lo que es inminente la necesidad de construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales, como la de Vindobona, que aportará a la descontaminación de estos y otros ríos para la recuperación ambiental de las quebradas y la hidrografía del DMQ.*”

- k) La elaboración, aprobación e implementación del “Plan maestro de gestión de las cuencas hidrográficas de Quito”,¹⁷⁷ como instrumento de planificación complementaria que tendrá el objetivo de armonizar la gestión sustentable del suelo y del agua dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito, buscando que se restaure la función de quebradas y ríos como cursos de agua natural a través de acciones como el desincentivo a la impermeabilización del suelo tanto público como privado, el mejor aprovechamiento de las aguas de lluvia o la promoción de parques, jardines, huertos urbanos y áreas verdes, entre otros sistemas que devuelvan la función de infiltración al suelo del territorio urbano. De ser el caso, este Plan será elaborado por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda en coordinación con la Secretaría de Ambiente.
- l) La inclusión en el “Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado” de: i) la obligación de transformar progresivamente el actual sistema combinado o mixto de drenaje y alcantarillado en todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito en sistemas sanitarios y pluviales individualizados que permitan llevar por redes separadas las aguas servidas y las de lluvia, bajo el concepto de sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS) y en los sectores en donde el cambio sea técnicamente posible; ii) en donde no sea posible la construcción de sistemas de drenajes individualizados, la obligación de diseñar y construir obras para la separación de los sistemas, tales como interceptores y separadores; iii) la prohibición de alcantarillados combinados para las construcciones futuras.¹⁷⁸
3. Para intervenir de manera integral en las cuencas hidrográficas con el fin de estabilizar los cauces y descontaminar las aguas de los ríos que atraviesan Quito y recuperar sus ecosistemas, el Municipio, junto con las dependencias municipales que corresponda, podrá incluir en el Plan complementario del río Monjas las siguientes medidas de *largo plazo*:

¹⁷⁷ El PUGS define a los planes maestros sectoriales como “*el instrumento de planificación de la administración metropolitana complementario al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT). Su objetivo es ordenar, desarrollar y/o implementar las políticas, programas y/o proyectos públicos de carácter sectorial. Se podrá desarrollar en suelo urbano y rural sobre la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito*”. Este instrumento dispone que como parte de la Planificación urbanística complementaria se emitan 4 planes maestros: 1) Plan Maestro de Espacio Público; 2) Plan Maestro de Gestión de Riesgos; 3) Plan Maestro de Movilidad; 4) Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado. Además indica “*la identificación de planes urbanísticos complementarios no constituye una delimitación definitiva*”. La Corte nota que de los planes maestros identificados por el Municipio de Quito no hay ninguno que se refiera específicamente a la gestión de cuencas hidrográficas en Quito. En su informe sobre “Problemas de erosión en la Quebrada de la Laguna o Carretas, barrio Puerta del Sol” Hugo Yepes también nota que “*Hay una ausencia de estrategias continuadas en el tiempo que incluyan una comprensión de la dinámica de quebradas y ríos y cómo el hombre las está modificando y, a su vez, como estas, afectan al entorno construido*”.

¹⁷⁸ De acuerdo con el PUGS el Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado tiene como fin “*generar un plan que se vincule a la mejora de los servicios de acuerdo al modelo territorial*”.

- a) El control riguroso de descargas técnicamente aprobadas de agua servidas sobre el territorio, a cargo de la EPMAPS; así como el control riguroso de las descargas de agua servidas de construcciones informales, a cargo de la AMC.
- b) La protección efectiva de la naturaleza en general y en particular de los márgenes y taludes de ríos y quebradas a través del mantenimiento de los bosques de ribera y los parques lineales, a cargo de la Secretaría del Ambiente, EPMMOP y demás instancias que corresponda.
- c) La conversión de los espacios públicos y privados impermeabilizados por los procesos de urbanización y susceptibles de transformación a espacios de captación de aguas lluvia, a cargo de la Autoridad de cuencas hidrográficas en coordinación con las entidades municipales que corresponda.
- d) La promoción de zonas protegidas en las partes altas de la cuenca de los ríos de Quito, a lo largo de las quebradas y de los cauces de los ríos. Así como la promoción y ampliación de zonas verdes y área de recreación que deberán ser preservadas de la urbanización, incorporando en ella una capacidad de retención del agua lluvia, a cargo de la Autoridad de cuencas hidrográficas en coordinación con las entidades municipales que corresponda.
- e) La promoción de la reutilización de las aguas grises de la ciudad, así como de las aguas de lluvia para riego y limpieza de la ciudad, a cargo de la EPMAPS.

Anexo 3: Directrices de proyecto de ordenanza “verde y azul”

El Municipio, al diseñar y aprobar la ordenanza “verde-azul”, podrá tomar en cuenta los elementos que se desarrollan a continuación:

- 1) La determinación de principios que desarrollen el derecho a la ciudad, en particular los principios de equidad social, ejercicio pleno de ciudadanía, equilibrio ambiental, función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y derechos de la naturaleza.
- 2) La determinación de incentivos adicionales, responsabilidades y obligaciones para que las personas naturales y jurídicas diseñen e implementen mecanismos de infraestructura verde y azul¹⁷⁹ en sus construcciones o urbanizaciones.¹⁸⁰
- 3) La construcción de infraestructura verde en espacios públicos.
- 4) El establecimiento de tasas y contribuciones especiales de mejoras razonables y proporcionales por el servicio de alcantarillado pluvial y más servicios ambientales para promover y proteger los espacios de protección.¹⁸¹

¹⁷⁹ El modelo propuesto para la ordenación del territorio del Distrito Metropolitano de Quito (Modelo Territorial Deseado) se estructura alrededor de cuatro sistemas: 1) Ambiental; 2) Microregiones; 3) Policéntrico; 4) Movilidad y Conectividad. En el sistema ambiental se indica que se “priorizará la protección y conservación de ecosistemas sanos y altos en biodiversidad que brindan servicios ecosistémicos, así como la restauración de los ecosistemas degradados” e incorpora los conceptos de infraestructura verde y azul. La primera se define como “Es todo componente, subcomponente o elemento natural que en su conjunto mantiene, sustenta, restaura los procesos ecológicos naturales como el ciclo del agua y purificación del aire, y que proporciona resiliencia a través de los beneficios de la naturaleza o servicios ecosistémicos a la ciudad u otros asentamientos humanos para la mejora de la calidad del hábitat, a través de la protección y valorización de la naturaleza y su relevancia contra los efectos del cambio climático y de la inequidad social y ambiental. Se pretende lograr esto mediante la conservación de las áreas naturales protegidas, la consolidación de los corredores ecológicos, de la red verde urbana y la protección y recuperación de quebradas, entre otros”. A la infraestructura azul como “todo componente, subcomponente, elemento o procesos relacionados con el agua, su ciclo natural y sus ecosistemas acuáticos, que cuentan con una especial relevancia para la conservación y restauración de sus fuentes, su captación, tratamiento, suministro, diseño urbano, uso eficiente y saneamiento, así como aspectos cruciales contra los efectos del cambio climático y de la inequidad social y ambiental”. Ver: Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (PMDOT).

¹⁸⁰ El PUGS define estándares urbanísticos de edificabilidad. Entre ellos identifica a los estándares de sostenibilidad que contempla estándares como “zanjas de infiltración, porcentaje de área permeable de recarga al subsuelo, porcentaje de agua lluvia retenida, reutilización de agua lluvia, eficiencia y buenas prácticas en el consumo de agua, reutilización y tratamiento de aguas grises y negras...”.

¹⁸¹ Esta es una medida sugerida en el Plan de acciones. Estas tasas podrían ser de saneamiento, que refleje el costo de limpiar el agua potable que se contamina después de su uso y que es responsabilidad directa de los usuarios. La tasa puede ayudar a reducir el uso de agua potable para fines como limpieza, recreación, riego, entre otros para los que se puede usar agua de lluvia.

- 5) La implementación de planes maestros conjuntos para el uso del suelo y del agua, que deberán ser aprobados y monitoreados periódicamente.
- 6) Los mecanismos tendientes a promover y garantizar la corresponsabilidad ciudadana del uso responsable del suelo y del agua dentro del territorio a través de las respectivas tasas e incentivos a las actividades para reducir la huella hídrica y la protección de ríos y quebradas.
- 7) El establecimiento de un mecanismo de socialización efectivo que le permita a la ciudadanía participar bajo la premisa de acceso a la información para mantenerse al tanto de los planes y estrategias a ejecutar, con la finalidad de desarrollar una corresponsabilidad en la toma de decisiones.

SENTENCIA No. 2167-21-EP/22

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Antecedentes

1. En sesión del 18 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó, por voto de mayoría, la sentencia N°. 2167-21-EP/22. En ella se: (i) acepta la acción extraordinaria de protección presentada por las señoras Ann Arlene y Pamela Lilian Monge Froebelius, en calidad de propietarias de la “Casa Hacienda Carcelén”, por considerar que la decisión emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación; (ii) se examina el mérito del caso, determinando que el Municipio de Quito y varios de sus organismos vulneraron los derechos a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como al hábitat seguro de las accionantes; por lo que se concluyó que se vulneró el derecho al agua, al desarrollo sostenible, a la ciudad y al patrimonio cultural de las personas que viven en la cuenca del Río Monjas y, en general, de los habitantes de la ciudad de Quito; así como, finalmente, los derechos de la naturaleza de los cuales es titular el Río Monjas.
2. En consecuencia, se disponen tres medidas de reparación, encaminadas a la rehabilitación y no repetición: i) la ejecución de obras tendientes a estabilizar el cauce del río en el tramo la Esperanza y proteger la casa Hacienda Patrimonial; ii) la definición y ejecución de una política pública, que se materializa en la elaboración de un Plan complementario del río Monjas y que debe contemplar medidas a corto, mediano y largo plazo; y, iii) la expedición de una ordenanza “verde-azul”.
3. Respetando la decisión contenida en la sentencia referida, se emite el siguiente voto salvado por discrepar, principalmente, con las medidas de reparación sintetizadas en los puntos ii) y iii) del párrafo *ut supra*, y con el fin de realizar ciertas precisiones sobre el principio *iura novit curia*.

II. Consideraciones previas

4. De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional: “[l]os votos salvados son aquellos que expresan un desacuerdo total o parcial con la decisión”¹.
5. En ese sentido, es preciso aclarar que el presente voto salvado se realiza en virtud del desacuerdo con el numeral 5 del acápite VII de la sentencia de mayoría, que contiene las medidas de reparación resumidas en los párrafos 2 y 3 *supra*.

¹ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Registro Oficial Suplemento N°. 613 de 22 de octubre de 2015.

6. Por ello, si bien concuerdo con la decisión de mayoría respecto a: (i) declarar la vulneración del derecho a la motivación en la sentencia impugnada; (ii) al igual que con el cumplimiento de los requisitos fijados por esta Magistratura para realizar el respectivo análisis de mérito; y, por último, (iii) con que se han vulnerados los derechos señalados en los numerales 2, 3 y 4 del decisorio; discrepo con las medidas de reparación ordenadas, sin que ello conlleve desconocer el deber del juez constitucional de reparar toda vulneración de derechos conforme lo prescribe el artículo 86 numeral 3 de la Constitución. Bajo este contexto, expongo mis consideraciones a continuación.

III. Análisis

III.1. Del principio *iura novit curia*

7. Previo a plantearse el problema jurídico que será desarrollado en este voto salvado, se debe precisar el alcance del principio *iura novit curia* y su relación con las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de mayoría. Así, en primer lugar, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) señala como uno de los principios procesales en los que se sustenta la justicia constitucional al *iura novit curia*, el cual consiste en que: “[l]a jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”².
8. Al respecto, en un previo voto concurrente, conceptualicé a este principio como aquel que:

*[...] implica, por ejemplo, que la Corte Constitucional tiene la posibilidad de aplicar normas distintas a las invocadas por las partes. No obstante, el mismo está supeditado a los hechos introducidos por el actor en la demanda de acción extraordinaria de protección –garantía jurisdiccional que nos ocupa– caso contrario, permitir que el juez constitucional conozca y se pronuncie sobre hechos que no fueron alegados causaría una ilimitada libertad valorativa y, a su vez, una vulneración al derecho a la defensa de la parte procesal demandada y una transgresión del principio de congruencia*³.

9. Lo antedicho cobra mayor importancia cuando la Corte Constitucional realiza un análisis de mérito o revisa sentencias a fin de emitir jurisprudencia vinculante, toda vez que en ambos escenarios este Organismo ejerce competencias que, por regla general, son exclusivas de los jueces constitucionales de instancia.
10. Así, en las garantías jurisdiccionales se parte necesariamente de la existencia de un proceso adversarial en el que, primero, se trata la *litis*, en razón de las pretensiones del actor y aquellas incoadas por la entidad o particular accionado; y, en segundo lugar, de los hechos relatados en la demanda, sin que el *iura novit curia* permita al juez

² Véase el artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 52 de 22 de octubre de 2009.

³ Voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, dentro de la sentencia N°. 1047-17-EP/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 5.

constitucional modificar o suplir las pretensiones plasmadas en el acto de proposición, ni tampoco extenderse más allá de los hechos probados⁴.

11. En el presente caso, invocando el principio *iura novit curia* o “*el juez conoce el derecho*”, se analiza y declara la vulneración de los derechos al agua, al desarrollo sostenible y a la ciudad. Sin perjuicio de coincidir con la decisión de mayoría respecto a que los referidos derechos efectivamente fueron vulnerados, y que los hechos y pretensiones de las accionantes permitían su estudio, es preciso señalar que el principio *iura novit curia* no se extiende a la reparación, ya que esta última debe responder necesariamente a hechos probados y, por tanto, ceñirse inicialmente a las pretensiones propuestas en la demanda. Esto último, con el fin de respetar, dentro de los límites constitucionales, la expectativa procesal de la parte accionada en relación a las medidas de reparación a ser dictadas⁵.
12. De esta forma, si bien el *iura novit curia* habilita al juez constitucional a dictar las medidas que mejor precautelen los derechos violentados, considero que este principio no puede ser utilizado para dictar medidas que excedan de forma desmedida el marco de las pretensiones propuestas en la demanda, que afecten derechos de terceros o que supongan una arrogación de competencias exclusivas de otros entes públicos.

III.2. De la reparación integral

13. Ahora bien, conforme se refirió en líneas anteriores, la reparación es un deber y obligación del juez constitucional que declara la vulneración de derechos, toda vez que responde a la necesidad de “*desaparecer o remediar los daños*” causados⁶.
14. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la reparación consiste en “*medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de la violación y del daño ocasionado en los planos material e inmaterial*” y, por ello, “*deben guardar relación con las violaciones*”⁷, es decir, con los hechos probados y, de forma preliminar, con las pretensiones de la demanda y cómo se ha trabado la *litis*.
15. De manera similar se ha pronunciado esta Magistratura, manifestando que “*las reparaciones se deben ordenar en consideración de aquellos hechos que se*

⁴ Véase el artículo 16 de la LOGJCC, respecto a las reglas generales y excepciones a la carga de la prueba en la justicia constitucional.

⁵ Lo anterior no implica que el juez constitucional esté obligado a dictar únicamente las medidas de reparación solicitadas por el accionante (de haberlas solicitado), ya que el juez debe disponer las medidas de reparación más aptas para restituir el derecho vulnerado siempre que ello proceda, así como remediar el daño causado, lo que incluye medidas que podrán exceder el caso concreto, como las garantías de no repetición. No obstante, a continuación se desarrollará el límite que, preliminarmente, supone para el juez las propias pretensiones del acto de proposición.

⁶ Véase el artículo 98 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, fondo, reparaciones y costas, serie C No. 153 (2006), párr. 143.

consideraron probados en el proceso, y respecto de los cuales se emitió un pronunciamiento en atención de un derecho específico”⁸.

16. En la decisión de mayoría, invocando el principio *iura novit curia*, se declaró la vulneración de los derechos al agua, al desarrollo sostenible y a la ciudad. Sin negar la importancia del desarrollo jurisprudencial al respecto, considero que el *iura novit curia* no se extiende a la reparación, es decir, cuando se concluye la vulneración de otros derechos distintos a los alegados por las partes, las medidas de reparación deberán responder, de forma individual y específica, a hechos probados y concretos.
17. Así, la reparación no es absoluta y a pesar de la discrecionalidad permitida al juez constitucional, esta encuentra un límite en los hechos probados y derechos violentados. En similar sentido, la reparación encuentra también un límite en potenciales afectaciones a terceros. Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado:

*[E]xisten diversas formas de hacer efectiva la reparación integral y por las cuales el juez constitucional debe aplicar aquella que mejor se adapte al caso en particular, manteniendo un criterio de eficacia, proporcionalidad y principalmente, **sin desconocer y afectar derechos de terceros**, pues si el juez constitucional no hace una justa valoración entre la declaratoria de vulneración de derechos y el consecuente mecanismo de reparación, se pierde la naturaleza reparatoria que caracteriza a la acción de protección⁹ (énfasis añadido).*

18. A mi criterio, cuando una medida de reparación comporta potenciales afectaciones a derechos de terceros, esta debe responder a un hecho probado. Es decir, durante el proceso, se debe evidenciar la necesidad concreta de la medida en específico y que esta sea adecuada. Incluso, considero que las medidas potencialmente gravosas requieren un estándar más alto de motivación.
19. En la decisión de mayoría, en el anexo 2 que contiene las directrices para el plan complementario del Río Monjas, constan posibles expropiaciones en la cuenca del río y la conversión de la zona a un área de protección. En cambio, en el anexo 3 que contiene las directrices para la ordenanza “verde-azul” que deberá emitir el Municipio, consta el posible establecimiento de tasas y contribuciones. Si bien ambas medidas se encuentran en el “Plan de Acciones en las zonas críticas identificadas en la cuenca del Río Monjas” propuesto por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos¹⁰, al ratificar o disponer dichas medidas, considero que la Corte Constitucional debía justificar su relación con el caso *in examine*, así como su pertinencia y necesidad en razón a hechos probados. De este modo, considero que dichas medidas de reparación no han sido debidamente justificadas y, por lo mismo, no deberían ser consideradas como obligaciones derivadas de la presente sentencia constitucional para las entidades públicas accionadas.

⁸ Véase Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2951-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 166.

⁹ Véase Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 0087-12-EP, sentencia N° 259-15-SEP-CC, de 12 de agosto de 2015, pág. 13.

¹⁰ Véase fojas 191 a 242 del expediente constitucional.

20. De igual manera, las medidas de reparación deben ser respetuosas de las competencias exclusivas de otros entes gubernamentales; por ejemplo, en el caso que nos ocupa, de aquellas facultades que únicamente le corresponden a los gobiernos municipales y que se encuentran consagradas en el artículo 264 de la Constitución¹¹.

21. En mi opinión, dichas competencias deben ser especialmente respetadas cuando la reparación implica la erogación de cuantiosos recursos públicos¹², requiriendo también un estándar más alto de motivación:

*Por todo ello, en la esfera de las garantías constitucionales, el juez constitucional deberá actuar con equidad, valorar adecuadamente las circunstancias de cada caso, y aplicar el principio de reparación integral con un criterio de proporcionalidad, de modo que, la reparación nunca llegue a tener un carácter sancionatorio para el accionado y **pueda respetar límites como por ejemplo, las razones de tipo económico en caso de los particulares y la sostenibilidad fiscal en caso del Estado**, así como otros vinculados a la propia dignidad de los accionados¹³.*

22. Conforme se evidencia de la segunda medida de reparación ordenada en la decisión de mayoría, el Municipio deberá diseñar y aprobar una planificación complementaria al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) específica para la cuenca del río Monjas (el “Plan complementario del río Monjas”). Este Plan contiene obligaciones y medidas de reparación de corto plazo (hasta 2 años), mediano plazo (de 2 a 5 años) y largo plazo (de 5 a 15 años). En el anexo 2, se incluyen las medidas que, “al menos”, deberá contener.

23. Entre ellas, se disponen medidas como la construcción de superficies permeables, estanques temporales, diques transversales, instalación y construcción de drenajes separados, la transformación progresiva del sistema de alcantarillado en todo el D.M. de Quito, el control de descargas y la conversión de espacios públicos y privados, entre otras.

24. A primera vista, es claro que estas medidas corresponden a diversas competencias exclusivas del Municipio contenidas en el artículo 264 de la Constitución, específicamente, las siguientes:

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,

¹¹ Ello sin desconocer que, conforme lo dispone el artículo 260 de la Constitución, las competencias exclusivas no impiden la colaboración entre instituciones públicas.

¹² Más aún tomando en cuenta que: “[...] para el ejercicio de las competencias exclusivas [de los GAD], la principal fuente de financiamiento son las preasignaciones presupuestarias”. Véase Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 36-15-IN/20 de 22 de julio de 2020, párr. 20.

¹³ Véase Storini, Claudia (2014). El Concepto de la Reparación Integral en Ecuador y Colombia. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley¹⁴.

25. Ahora bien, algunas de estas medidas fueron sugeridas por los propios funcionarios del Municipio y sus organismos, mientras que otras por los distintos *amicus curiae* que comparecieron en el proceso. No obstante, a mi criterio, ello no las justifica automáticamente. Al contrario, considerando que dichas medidas versan sobre competencias exclusivas de un GAD, además de implicar un importante gasto público, se requería un umbral de motivación mayor en atención a hechos concretos probados y una necesidad específica. Por ende, considero que las mismas suponen una arrogación de competencias, no son proporcionales y además exceden en demasía el caso en estudio.

IV. Conclusión

26. En conclusión, si bien reconozco las vulneraciones de derechos constitucionales en el caso *in examine*, así como la obligación de repararlas y la importancia de tomar acciones para precautelar los derechos de las accionantes, los afectados y el Río Monjas como sujeto de derechos, discrepo con las medidas de reparación ordenadas, específicamente aquellas referidas en los numerales ii) y iii) del párrafo 2 *supra*, por las consideraciones previamente esgrimidas y que han motivado el presente voto salvado.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 2167-21-EP, fue presentado en Secretaría General, el 01 de febrero de 2022, mediante correo electrónico a las 14:40; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁴ Véase también el artículo 55, literales a), b) y c) del Código Orgánico de Organización Territorial publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 303 de 19 de octubre de 2010.