

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

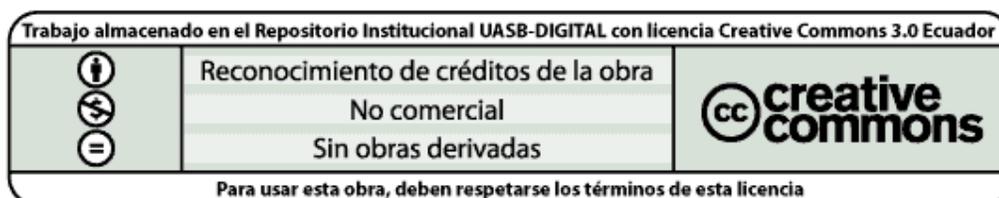
Maestría en Derecho Administrativo

Problemas en la regulación y control del desarrollo urbano frente a la preservación del patrimonio natural del Distrito Metropolitano de Quito

Pablo Efraín Moreno Ávila

Tutor: José Suing Nagua

Quito, 2018



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHOS DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Pablo Efraín Moreno Dávila, autor de la tesis titulada “Problemas en la regulación y control del desarrollo urbano frente a la preservación del patrimonio natural del Distrito Metropolitano de Quito” mediante el presente documento dejo constancia que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autora de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.....

Firma:

RESUMEN

El desarrollo urbanístico de Quito demanda una aproximación integradora de los espacios urbanos y rurales, a través de herramientas y normativa que respalden el ordenamiento territorial y desarrollo productivo, para lo cual se ha tenido en cuenta la incorporación de los derechos de la naturaleza, pues antes de conformar bienes y espacios patrimoniales se encuentra la necesidad de preservación del ambiente para garantizar un desarrollo sostenible que perdure para el disfrute de las siguientes generaciones; además se requiere garantizar una respuesta efectiva para asegurar la conservación de la biodiversidad y ecosistemas del Distrito Metropolitano de Quito. De mantenerse la tendencia actual de pérdida de hábitats y especies, las consecuencias más visibles se expresan en un deterioro de la calidad de vida de los habitantes, limitaciones para el desarrollo económico, y aumento de la vulnerabilidad ante eventos catastróficos como incendios forestales, sequías, inundaciones y deslaves. Asimismo, se ha de buscar el acceso al Buen Vivir o Sumak Kawsay, verificado desde la normativa constitucional que respalda la legislación ecuatoriana, lo cual también es parte del imperativo de integración entre la población y los espacios territoriales accesibles, lo cual forma parte del análisis del presente trabajo, basado fundamentalmente en fuentes de información bibliográfica y legislación existente para respaldar el tema del urbanismo en el Distrito Metropolitano de Quito.

PALABRAS CLAVE:

Urbanismo, patrimonio, Constitución, derechos, ambiental, entorno, vulnerabilidad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO PRIMERO	9
DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	9
1.1 El Derecho Urbanístico – Origen Histórico.....	9
1.1 El Urbanismo y el Derecho Urbanístico	10
1.2 Principios del Derecho Urbanístico	21
1.2.1 Derecho Comparado Chileno	22
1.2.2 Derecho Comparado Argentino	23
1.3 Caracteres del Derecho Urbanístico	26
1.4 El Desarrollo Urbano dentro del Distrito Metropolitano de Quito	30
CAPÍTULO SEGUNDO.....	39
PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.....	39
2.1 Bases del Derecho Ambiental.....	39
2.1.1 Definición del Concepto Ambiente.....	39
2.1.2 Protección Jurídica del Ambiente	42
2.1.2.1 Derechos de la Naturaleza.....	42
2.1.2.2 Reconocimiento constitucional de los Derechos de la Naturaleza.....	43
2.2 Principios Ambientales Aplicables.....	44
2.2.1 Importancia de los Principios.....	44
2.2.2 Principios ambientales en la Constitución de la República del Ecuador	45
2.2.3 Relación de los principios con la responsabilidad objetiva por daño ambiental	48
2.3 Principio de Desarrollo sustentable	48
2.3.1 Declaración de Estocolmo	49
2.3.1.1 Informe Brundtland.....	51
2.3.2 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.....	52
2.3.3 Desarrollo sustentable en la doctrina	54

2.4	Principio de prevención	55
2.4.1	Carácter preventivo del Derecho Ambiental.....	56
2.5	Principio de precaución	59
2.6	Principio quien contamina paga.....	60
2.7	El patrimonio natural	66
2.8	Principio del Derecho Urbano inherente al Patrimonio Natural.....	66
2.8	Derechos urbanos vinculados al patrimonio natural.....	67
2.8.1	Derecho a la Ciudad.....	67
2.8.2	Paisaje Natural	69
2.9	Patrimonio natural en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.....	73
2.9.1	En la Constitución.....	74
2.9.2	En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	76
2.9.3	Clasificación del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).....	80
2.9.4	Ordenanzas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	82
2.10	El Desarrollo Urbano del Distrito Metropolitano de Quito	85
2.11	El Patrimonio Natural del Distrito Metropolitano de Quito	87
2.12	Parroquia rural de pacto: antecedentes y análisis del conflicto socio ambiental	91
2.12.1	Antecedentes de las Concesiones Mineras en la Parroquia Rural de Pacto.....	95
	CAPÍTULO TERCERO	101
	DESARROLLO SOSTENIBLE	101
3.1	El desarrollo sostenible o lo sostenible en el desarrollo	101
3.2	La responsabilidad social.....	103
3.3	La responsabilidad social y el desarrollo sostenible.....	105
3.4	Declaraciones, Normas y Estándares de la Responsabilidad Social y el Desarrollo Sostenible.....	109
3.4.1	Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas	109
3.4.2	Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo	110
3.4.3	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).....	110
3.4.4	Principios del Pacto Global.....	111
3.4.5	Norma ISO 26000	111

3.4.6 Global Reporting Initiative (GRI)	112
3.4.7 Otras normas de RS.....	113
3.5 El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito ...	117
3.6 Organismos de Responsabilidad Social en Ecuador	119
3.7 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2015-2025	121
3.8 Difusión externa.....	122
3.8.1 Diario El Quiteño	123
3.8.2 Redes sociales	124
3.8.3 Páginas web del MDMQ.....	124
3.8.4 Portal: Gobierno Abierto.....	125
3.8.5 Reconocimiento a la RS en el DMQ.....	126
3.9 Programas y proyectos medioambientales que construyen una Ciudad Inteligente (CI).....	127
3.10 Quito y el Hábitat III.....	130
3.11 Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público.....	132
CONCLUSIONES	134
RECOMENDACIONES.....	136
Bibliografía	137

INTRODUCCIÓN

La presente investigación trata del derecho de todos los ciudadanos a contar con un espacio urbanístico, por lo que se puede decir que los asentamientos en ciudades, tales como Quito, lleva consigo la necesidad de una adecuada organización territorial y de la pertinente distribución de recursos para que se mantengan operando los servicios públicos, con la finalidad de proveer un hábitat adecuado a sus moradores.

En este sentido, se habla del urbanismo como un derecho amplio del que ya se hacía referencia desde la antigüedad con el nacimiento de las primeras ciudades, tales como Hammurabi en Babilonia, Hipódamo en Grecia, y, con ello, las primeras normas de tipo urbanístico.

Desde la Constitución queda marcado el reconocimiento de derechos con la tendencia a lograr el bien común. La Constitución de Montecristi de 2008 proclama del Ecuador un Estado de derechos con las implicaciones que tal reconocimiento conlleva. En esa dimensión y en un plano concreto se reconoce la necesidad de conservar los bienes patrimoniales, a la vez que este también es un derecho contemplado propiamente en las jurisdicciones específicas, tal es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, donde también toma renombre el derecho ambiental, por tratarse de bienes que junto con un determinado entorno acompañan a la vida del ciudadano.

Además se parte de la gran necesidad por preservar los bienes territoriales y patrimoniales, cuya gestión esté liderada por una entidad descentralizada con competencias en un concreto espacio territorial para controlar y promover el desarrollo urbanístico dentro de su jurisdicción.

Con lo expuesto, la presente investigación se estructura en tres capítulos.

En el primer capítulo se habla del desarrollo urbano en el Distrito Metropolitano de Quito, donde se han de preservar los principios del Derecho urbanístico y la necesidad de buscar estrategias a la par con la normativa vigente para promover dicho desarrollo.

El segundo capítulo aborda la preservación del patrimonio natural en el Distrito Metropolitano de Quito, haciendo válidos los derechos de la naturaleza, además de los derechos de la ciudadanía a formar parte de estos entornos naturales, pero cerciorándose de que se preserve.

En el tercer capítulo se trata sobre el desarrollo sostenible, de la responsabilidad social y jurídica para tal propósito por medio de un plan de desarrollo y ordenamiento territorial para la Ciudad de Quito, y su difusión externa.

Finalmente se plantean las conclusiones y recomendaciones a las que se ha llegado luego de la realización del trabajo investigativo.

CAPÍTULO PRIMERO

DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1.1 El Derecho Urbanístico – Origen Histórico

En América del Sur principalmente, con la venida de los españoles se impusieron nuevas formas de vida para los habitantes por eso “... Ya en las Leyes de Indias se encontraba el régimen que regulaba los actos conducentes al levantamiento de las ciudades hispanoamericanas, sintetizando en sus disposiciones las ordenanzas sobre nuevos descubrimientos y poblaciones, dictadas por Felipe II en 1563 y las Reales Ordenanzas e instrucciones sobre descubrimiento y nueva población, sancionadas por Carlos V en 1526.”¹

Buscaban estos conquistadores imitar su convivencia “urbana” en América, ya que “estas normas permitían el diseño de ciudades que se originaban en multiplicación de cuadrículas, que conformaban superficies conmensurables para medir las tierras. Este diseño geométrico se iba conformando a partir de la plaza mayor, que en la concepción de las Leyes de Indias era la expresión de la convivencia social, pues era a partir de ella desde donde se iban sacando las calles hacia los caminos principales y dejando “tanto compás abierto, que aunque la población vaya en crecimiento, se pueda siempre proseguir en la misma forma...”, y tal punto era el ámbito natural de reunión de los vecinos de la ciudad, la cual se ordenaba de manera tal que fuera proporcional a la cantidad de vecinos y tomando en consideración el futuro crecimiento...”²

“Alrededor de la plaza mayor de cuatro esquinas –en relación con los cuatro vientos que han de dar a ésta- las Leyes de Indias preveían las recovas destinadas a los establecimientos comerciales y financiadas por todos los pobladores. También se contemplaba la construcción de las plazas menores destinadas a la localización de los

¹ Adriana Taller y otros, *Curso de Derecho Urbanístico*, (Buenos Aires: Rubinzal–Culzoni Editores, 2011), 31.

² *Ibíd.*, 31.

locales religiosos, alrededor de los cuales no se admitían otras edificaciones linderas pero sin restarle jerarquía.”³, el nacimiento del cobro de impuestos a los habitantes de la ciudad.

Sucede con nuestra muy conocida plaza grande o en aquellos tiempos más conocida como la plaza mayor “luego de la adjudicación de las parcelas destinadas a la plaza mayor, cabildo, aduana, etcétera. En esta cuadrícula también se reservaba un lugar para la localización de los hospitales, disponiéndose cerca de la iglesia.... El ámbito físico también se dividía otorgando espacios propios y diferenciados a las actividades políticas, religiosas, culturales, sanitarias, etcétera”.⁴

“Cumplidos estos patrones de uso de suelo, el resto de los solares se adjudicaba a la suerte de los pobladores, sin perjuicio de que con el tiempo la mayor o menor cercanía a la plaza mayor jerarquizaba el terreno, privilegio que se originaba en el poblador que registraba más antigüedad como vecino de la ciudad, circunstancia que le daba derecho a recibir los primeros predios”,⁵ con esta norma los españoles impedían que algún poblador recién llegado busque hacerse el dueño de algún predio sin tener su “derecho de antigüedad”.

1.1 El Urbanismo y el Derecho Urbanístico

“Etimológicamente la palabra URBANISMO procede de la latina urbs urbis, que significa la ciudad, y, por extensión, los habitantes de la ciudad. El Diccionario de la Real Academia dice que el urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana.”⁶

³ Taller y otros, *Curso de Derecho Urbanístico*, 32.

⁴ *Ibíd.*, 32.

⁵ *Ibíd.*, 32.

⁶ Rodrigo Bueno Vásquez, Pontificia Universidad Javeriana. “Fundamentos del Derecho Urbanístico en Bogotá”, 1986, 58.

Urbanismo “conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana”.⁷

Para el profesor Antonio Carceller Fernández, el derecho urbanístico es: “un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación”.⁸

El proceso del crecimiento de las ciudades es apreciable en el mundo entero, y los Estados, unos con más fortuna que otros, procuran establecer controles efectivos al proceso de desarrollo de sus conglomerados urbanos, conscientes de que de los esfuerzos de hoy depende la calidad de vida de muchas generaciones.

Sostiene Ramón Parada, que el derecho urbanístico es: “el conjunto de normas reguladoras, grosso modo, de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son, por tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, la urbanización y la intervención administrativa en el *ius aedificandi*, es decir, en el derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades. Entre la planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de urbanización, que podemos definir como el de creación o modificación de espacios comunes de comunicación (plazas, calles, carreteras, infraestructuras en general) para la posterior erección de núcleos habitados, y que es el objeto central y esencial del derecho urbanístico”.⁹

“Esas posibilidades de edificación en las urbes, la transformación del suelo (development rights como se suele decir en inglés) toman, con el gusto de los juristas por

⁷ Diccionario Enciclopédico Universal, Cultural S.A. Polígono Industrial Arroyomolinos, Madrid-España, 1977.

⁸ Antonio Carceller Fernández. *Introducción al derecho urbanístico*, (Madrid-España: Tecnos, S.A., 1997), 17.

⁹ Ramón Parada. *Derecho administrativo*. Tomo III, Bienes públicos, Derecho urbanístico, (España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2000), 320.

el latín, el nombre de “ius aedificandi”. Pero ello no es únicamente fruto de las facultades del propietario, no son parte de su dominio, sino consecuencia del imperium del Estado. Esto significa, dicen tratadistas españoles, una desfeudalización del urbanismo, pero claro está que asignada a un predio una posibilidad de aprovechamiento ella se incorpora a su haber como parte del derecho del propietario.....”¹⁰

Una definición más corta nos da el abogado José Francisco Ruíz Massieu, el derecho urbanístico es: “el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas”.¹¹

Así, para el autor francés Claude Blumann, el Derecho Urbanístico es el “derecho destinado a aportar una cierta racionalidad en el desarrollo de las hasta ahora incontroladas ciudades, agregando que su finalidad es muy específica: la organización de la ciudad”.¹² Es decir, que la ciudad nace caótica y el Derecho dicta leyes, reglamentaciones, decretos para ordenarla.

A decir de Luis Jacquignon (*Le Droit d'urbanisme*, París, 1967) –citado por el Profesor Juan Felipe Pinilla de la Universidad de los Andes, Bogotá-, el Derecho Urbanístico es el “conjunto de reglas a través de las cuales la Administración Pública en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones con vistas a la ordenación del territorio”.¹³ Pacificar es lo que busca el Derecho Urbanístico las tensiones existentes entre el interés público y el interés privado, pero no solo para lograr el equilibrio entre las tensiones que se generen entre la autoridad y los particulares en el ordenamiento territorial, incluso también entre estos últimos como consecuencia de las relaciones de urbanidad y de vecindad.

El trabajo pionero del derecho urbanístico colombiano elaborado por Hans Rotter enuncia que: “el urbanismo es la organización del espacio para la vida del hombre en las

¹⁰ Bueno Vásquez, *Fundamentos del Derecho Urbanístico en Bogotá*, 1986, 61-62.

¹¹ Ruíz Massieu, José Francisco, op. cit., 16-17.

¹² Taller y otros, *Curso de Derecho Urbanístico*, 46.

¹³ *Ibíd*, 46.

ciudades. Es arte y ciencia. Tiene amplitud: su ámbito de acción comprende la forma de urbanización en las regiones y el desenvolvimiento de la ciudad misma, de sus partes o elementos. Se ocupa tanto de la extensión como del mejoramiento de las aglomeraciones.

...La planeación urbana debe siempre concebirse con un enfoque amplio o integral: en efecto, los mejores planes son siempre el producto del trabajo conjunto en varias profesiones.

El ejercicio del urbanismo persigue diferentes objetivos: seguridad, salubridad, economía, conveniencia y belleza. Estos objetivos no siempre son armónicos, todo lo contrario; es preciso arbitrar entre los dictados científicos y establecer un equilibrio precario entre las metas que se alcancen. La necesidad de separar las actividades urbanas, mediante la zonificación, y, al mismo tiempo, de reunir las y entremezclarlas; y al ponderar la preservación de las áreas históricas y otras más recientes y, a la vez, los impulsos de cambio de los usos.

La planeación urbana ha sido el fruto de una creación ideológica, originada en la voluntad política de grupos progresistas que han detentado el poder durante un período más o menos prologado”.¹⁴

El Derecho Urbano o urbanístico precisa en brindar herramientas de planificación y gestión de suelo a los municipios para regular el crecimiento de las ciudades y distribuir equitativamente los recursos que en ellas se generan, e impedir prácticas especulativas que sobre el suelo producen.

El sociólogo Louis Wirth, citado por Eduardo García de Enterría en su libro *Lecciones de Derecho Urbanístico*, formula su teoría del urbanismo basado en tres variables que integran el concepto de ciudad (cantidad, densidad y heterogeneidad) y afirma que el urbanismo en tanto modo característico de vida puede ser enfocado empíricamente desde tres puntos de vista interrelacionados:

¹⁴ Hans Rotter, *Derecho Urbanístico Colombiano*, (Bogotá-Colombia: Universidad Nacional de Colombia y Editorial Temis, 1990), 15-16.

1. Como una estructura física que comprende una base de población, una tecnología y un orden ecológico;
2. Como un sistema de organización social que involucra una estructura social característica, una serie de instituciones sociales y una pauta típica de relaciones sociales; y,
3. Como un conjunto de actitudes e ideas, y una constelación de personalidades comprometidas en formas típicas de conductas colectivas y sujetas a mecanismos característicos de control social.

El derecho busca, entre otras cosas, normar la convivencia de nosotros los ciudadanos, observar y tipificar los delitos en base a la costumbre y acciones que se dan en la ciudad, así como ordenar el uso del suelo; y, por lo general, la legislación referida a la administración y buen uso de la ciudad, sus espacios y servicios se generan después de que se tipifican esos delitos originados en la conflictividad de las relaciones sociales. Las leyes y reglamentos se definen debido a lo palpable o a la objetividad de los usos y costumbres.

Y es así que en este punto nos enfrentamos a otra problemática que tiene que ver con la elaboración de la normativa. La manera en que está construida la norma actualmente, sin tomar en cuenta la participación colectiva de las personas que viven en los territorios ni su situación de vulnerabilidad, lo que ha producido que la normativa que establece las diferentes acciones y prohibiciones se tornen en normas injustas.

Se realizó en Quito-Ecuador, el año anterior 2016, la conferencia mundial Hábitat III, organizada por la ONU, y de acuerdo con el “Documento de Normas Urbanas y Legislación” que constituye directriz general para la elaboración de ponencias dentro del área 2 (marco de referencia urbana), la manera adecuada en la que se produciría la norma urbana es, a través de estudios sociales, técnicos, económicos y ambientales, con los cuales se logren planes de ordenamiento territorial, tomando en cuenta las necesidades y la participación activa de la población, para de esta forma determinar con precisión notoria un hecho ilícito. En base a ello y a una producción sistemática y progresiva de la norma, tipificar los delitos urbanísticos, como herramienta legal apropiada para proteger y empoderar a las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

El derecho frente a los conflictos que se generan en las ciudades interviene escasamente protegiendo los bienes (terrenos, edificios, automóviles, etc.) y derechos individuales de los habitantes a través de dos ramas: el derecho municipal y el derecho urbanístico, que a decir de los tratadistas mexicanos Teresa Rendón Huerta y Carlos Quintana Roldán, son áreas del derecho aun poco exploradas, tampoco son estudiadas a profundidad ni son temas de investigación en los centros superiores de estudio “ello se debe fundamentalmente al desinterés que siempre representa el estudio de algo que fácticamente se halla limitado en su aplicación o que es inoperante del todo; caso, en opinión de algunos, de nuestro Municipio”.¹⁵

De hecho algo similar sucede con el derecho ambiental, cuyo estudio en nuestro país es igual de incipiente, al respecto los mismos autores anteriormente citados asumen que los tres tipos de derecho (derecho municipal, derecho urbanístico/urbano y derecho ambiental), no pueden ser considerados de menor valor que los otros existentes y, por tanto, hay que profundizar en su estudio para lo cual proponen, al menos didácticamente, considerarlos como ramas del derecho autónomas y no subordinadas al derecho administrativo, fundamentan esta posición autonomista del derecho, en tratadistas tales como Adriano Carmona Romai, autor de la Enciclopedia de las Ciencias Municipales y del Urbanismo y Clodomiro Zavalía autor del Tratado de Derecho Municipal. Complementan su propuesta para la profundización del estudio de estas ramas del derecho en la creación de cátedras específicas.

Quizá uno de los retos del derecho en este siglo es investigar y regular adecuadamente las nuevas formas de vida en la que se desarrolla la ciudad. El derecho urbanístico que por su importancia constituye la base para el desarrollo de la ciudad del futuro y la conformación de una vida mucho más digna.

“El derecho urbanístico, como consecuencia del proceso de urbanización y urbanismo que se acentuó en el mundo en épocas recientes, se ve en la necesidad de desprenderse del derecho administrativo, que inicialmente lo regulaba, y se convierte en una rama especializada del derecho administrativo, que establece la normativa aplicable a

¹⁵ Teresa Rendón Huerta, *Derecho Municipal*, (México: Editorial Porrúa, 1985), 3-4.

dos fenómenos muy importantes, la urbanización, el urbanismo y las consecuencias que se derivan de ello, como la necesaria planeación que dirige, administra y controla estos fenómenos”.¹⁶

Galvis Gaitan citando a Pedro Pablo Marcillo autor de la Planeación en Colombia deja en claro que el derecho urbanístico utiliza los conceptos de ordenamiento territorial, desarrollo territorial, ordenamiento urbanístico, código urbano, planeación urbana, diseño urbano, derecho urbano, derecho inmobiliario y agregamos otros conceptos relacionados con el desarrollo urbano, el ambiente urbano y la ecología urbana.

El ordenamiento territorial es el término utilizado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo de reciente promulgación y en la propia Constitución de la República del Ecuador, procede de la expresión francesa aménagement du territoire y significa las “acciones de arreglo o planeación urbana y urbanismo”, a diferencia del que se emplea en Estados Unidos e Inglaterra city planning o country o town planning. “El término ordenamiento da la idea que se pretende establecer un orden en el territorio o espacio en el que se aplica un tratamiento de planeación de su estado actual y de sus recursos físicos, con el fin de proveerles y asegurarles mejor condición a sus habitantes”.¹⁷

El ordenamiento urbanístico según Morcillo es el ordenamiento del desarrollo urbano y rural que ha alcanzado el espacio de una comunidad. El código urbanístico es un concepto jurídico que comprende el conjunto organizado de normas en materia de urbanismo. La planeación urbana, por su parte, es el proceso de planeación aplicado al desarrollo urbano o de las ciudades y comprende todas las fases de dicho proceso, esto es, el diagnóstico, la fijación de objetivos o formulación del plan y la implantación. Esta consiste en la programación de metas, determinación de los medios, la ejecución, control y evaluación de resultados. El diseño urbano constituye la especialidad de la arquitectura aplicada al arreglo y conformación de espacios urbanos o de las ciudades para un uso

¹⁶ Fernando Galvis Gaitán, *Manual de Derecho Urbanístico*, (Bogotá: Editorial Temis S.A, 2014), 67.

¹⁷ *Ibíd*, p. 68.

determinado por ejemplo un parque, un mercado, un cementerio, un dispensario médico, etc.

Ahora citaré algunas definiciones de derecho urbanístico pues su importancia como una de las bases conceptuales para mi presente investigación.

Rendón Huerta asevera que insistentemente se decía que el derecho urbanístico regulaba las relaciones del hombre y del territorio, afirmación carente de sentido ya que las relaciones estrictamente se dan entre seres de la misma especie. Por lo que ahora se afirma que el “Derecho Urbanístico es el conjunto de normas jurídicas preponderantemente de derecho público que regula las conductas humanas que van a incidir directa o indirectamente en el proceso de crecimiento, estructura y modificación física en los asentamientos, a través de la creación, utilización o apropiación del espacio”.¹⁸

En su obra Gaitán recopila una serie de definiciones tales como la del profesor colombiano Jaime Vidal Perdomo quien considera que el derecho urbanístico está relacionado con la regulación y crecimiento de las ciudades.

Definición a la que, sin embargo, incorpora otros elementos de trascendencia al insistir que “el derecho urbanístico representa también el estudio de las autoridades que expiden las normas de regulación de las ciudades y las controlan, la coordinación de las normas nacionales y locales, la manera como los preceptos jurídicos inciden en el derecho a la propiedad y en la iniciativa privada, así como en los mecanismos financieros para el desarrollo de los programas urbanos, se suelen citar como temas o preocupaciones de esa disciplina”.¹⁹

Para Mauricio Rengifo también mencionado en la obra de Galvis el derecho urbanístico es “un conjunto de normas de planificación, gestión y control mediante las cuales se ordena el territorio de las ciudades con el propósito de generar seguridad,

¹⁸ Rendón Huerta, 336.

¹⁹ Galvis Gaitán, 68.

salubridad y bienestar a sus habitantes y promover la realización efectiva de sus derechos, en el marco del desarrollo sostenible y la participación democrática”.²⁰

El derecho urbanístico según Jacqueline Morand-Deviller lo puntualiza como “el conjunto de reglas que conciernen la afectación del espacio y su ordenamiento”, también Jérôme Chapuisant sostiene que el derecho urbanístico tiene por “objeto la ordenación del espacio y por función adaptar este espacio a las exigencias sociales”.²¹

En otra definición Ricardo Santos Diez y Julio Castelao afirman a esta disciplina como “el conjunto de normas urbanísticas que regulan todos los aspectos implicados en el urbanismo” y mencionan a su vez a Jacquignon, en cuya ponencia es “el conjunto de reglas a través de las cuales la administración, en nombre de la utilidad pública y los titulares de derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones con vistas al ordenamiento del territorio”.²²

En último lugar, Ricardo Estévez lo limita “como aquella parte del derecho administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen aplicable a las distintas clases del suelo haciendo compatible el derecho a la edificación con el cumplimiento de una serie de cargas establecidas en beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable o, en su virtud, por un planeamiento urbanístico”.²³

En conclusión para este grupo de tratadistas la definición de derecho urbanístico va más allá de lo meramente descriptivo pues la enunciación también es normativa en la medida que nos presenta una serie de metas sin las cuales el derecho urbanístico perdería toda su notabilidad.

Sobresale en mi concepto la definición enunciada por Galvis como aquella que agrupa el pensamiento de los autores citados por él en su obra “derecho urbanístico es el conjunto de normas que regulan el urbanismo y la urbanización, planeando y ordenando

²⁰ *Ibíd.*, 68.

²¹ *Ibíd.*, 69.

²² *Ibíd.*, 69.

²³ *Ibíd.*, 69.

el suelo, limitando la propiedad, haciendo prevalecer el interés general sobre el particular y distribuyendo equitativamente las cargas y los beneficios”.²⁴

Vemos que para Eduardo García de Enterría hace énfasis en los tres temas que forman parte del contenido del derecho urbanístico: “-La organización administrativa del derecho urbanístico, comprensiva de las competencias y potestades públicas, que incluye los procedimientos de participación ciudadana y sus garantías. -La incidencia de la ordenación urbanística sobre los derechos de los ciudadanos y en especial sobre el derecho de propiedad. -El régimen financiero del urbanismo, tanto en su aspecto público, de derecho financiero como tal, como en relación con las diversas técnicas de recuperación o distribución de plusvalías”.²⁵

Mientras que la definición del autor francés Claude Blumann, hace alusión a la ciudad de los conflictos, cuando menciona que el derecho urbanístico es “el derecho destinado a aportar una cierta racionalidad en el desarrollo de la hasta ahora incontroladas ciudades”.²⁶

En resumen, Blumann dice que la finalidad del derecho urbanístico es muy delimitada y concreta que se simplifica en la organización de la ciudad, ya que ésta nace caótica y el Derecho impone las reglamentaciones para organizarla.

Preparando una definición con las colaboraciones de los tratadistas enunciados diré que el derecho urbanístico está conformado por el conjunto de normas que regulan la vida urbana e incide sobre los derechos de los particulares, propietarios del suelo y especialmente definida como el conjunto de principios y normas jurídicas, de contenido implícitamente político, administrativo, financiero, económico, social, ambiental y técnico, que reglamentan y fiscalizan el ordenamiento y planeación del territorio, su evolución física, así como las relaciones jurídicas entre la administración y sus administrados sean éstos o no propietarios del suelo.

²⁴ *Ibíd*, 69.

²⁵ Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, (Madrid: Civitas, 1997), 49 y ss.

²⁶ Taller y otros, *Curso de Derecho Urbanístico*, 46.

La ciudad es el objetivo del derecho urbanístico según lo estudiado, y así también cómo la regulación de las conductas humanas que inciden en ese espacio (territorio urbano) transformando su forma y su estructura. En la ciudad cuáles son los tipos de conducta que inciden, para Rendón Huerta son tres:

- a) Creación: tipo de conducta que incide en el cambio físico preexistente con el fin de establecer los medios y condiciones apropiadas para un asentamiento humano. El derecho urbanístico en Ecuador sería un instrumento eficaz que puede ayudar notablemente, si su aplicación es implacable, es decir hacer menos quimérico el ideal de suavizar disconformidades y vacilaciones en nuestro contorno.
- b) Utilización: se pretende evadir la conducta que el hombre acoge al consumir sin producir bienes de trascendencia económica, por lo que concerniría enseñar procesos de educación y formación al individuo para una correcta utilización del espacio urbano.
- c) Apropiación: esta conducta básicamente dependerá del régimen de organización estatal, siendo que esta intervención del Estado puede darse a través de dos medios conocidos: o bien por el mecanismo de la expropiación o por el de la naturalización.

El derecho urbanístico tiene por objeto el ordenamiento del espacio y por función adecuar este espacio a las exigencias sociales, siendo la ciudad el campo de estudio en todos sus ámbitos: históricos, culturales, económicos, religiosos, sociales, ambientales, políticos, de planificación y planeación, de estética y diseño, de legislación, todos éstos que faciliten la vida y el desarrollo de los seres vivos que la habitan.

El derecho urbanístico comprende normas de planeación y ordenamiento territorial, control y gestión urbana, fomento de actividades económicas y productivas, administrativas, ambientales y ecológicas, tributarias y financieras, procesales, de prestación de servicios públicos y ejecución de obras, y muchas otras, que precisamente hace noticia, de manera metódica, Rafael Bielsa en su obra Derecho Administrativo deben estar articuladas y armonizadas a fin que de que puedan ser cumplidas por todos los ciudadanos y puedan ser eficaces porque al contrario si estas normas se tornan ineficaces no producen efecto jurídico alguno, y serían generadoras de conflictos mayores.

“De lo que resulta que el objeto de regulación del Derecho Urbano es:

- a) El ordenamiento territorial;
- b) El uso del suelo;
- c) La ciudad –urbanización/edificación- para asegurar su desarrollo ordenado, conducir su dinámica y dar solución a sus problemas; y,
- d) Las relaciones con los propietarios inmobiliarios –derechos y obligaciones del propietario del suelo-.”²⁷

1.2 Principios del Derecho Urbanístico

Dice Alejandro Nieto con un notorio sarcasmo, pues el resultado final pareciera sorprender a ciertos juristas probos, al deliberar cierta invención que existe en esta forma de proceder: “el Derecho progresa cuando renuncia a sus caracteres esenciales aparentemente de claridad y previsibilidad y cuando debilita la garantía de la seguridad jurídica que ofrecen sus normas positivas, para lanzarse a las turbulencias vitales y arriesgadas de los principios generales del Derecho”.²⁸

Lautaro Ríos Álvarez enuncia lo que denomina “principios jurídicos especiales del Derecho urbanístico”, partiendo desde los principios generales del Derecho, pero que serían en este caso una guía para la conformación de una rama del ordenamiento o de un área determinada del tráfico jurídico, sin que tengan aptitud “normogénica” en los restantes campos del Derecho.²⁹ A partir de un análisis comparado de los países de Europa occidental y de la legislación de estados americanos, da cuenta de un conjunto de principios comunes que luego aplica al ordenamiento. Estos principios serían: i) el principio de legalidad, tanto en la organización de los órganos administrativos como en sus competencias; ii) el principio de planificación, como requisito legitimante de toda la actividad urbanística; iii) el principio de la función social de la propiedad; iv) el principio

²⁷ Taller y otros, *Curso de Derecho Urbanístico*, 49.

²⁸ Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed. (Madrid: Tecnos, 2011), 42.

²⁹ Lautaro Ríos Álvarez, *El urbanismo y los principios fundamentales del Derecho Urbanístico*, (Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1985), 259 y ss.

de igualdad en el reparto de beneficios y de las cargas urbanísticas; y v) el principio de participación de los administrados.³⁰

Y el profesor Cordero Quinzacara analiza el primer principio de legalidad citando lo siguiente: “adopta un matiz particular con la existencia de órganos que conforman la Administración Urbanística, dotados de un conjunto de atribuciones y potestades (planificación, autorización, fiscalización y sanción), con las singularidades propias de dichas actuaciones (presunción de legalidad, imperio y ejecutividad).³¹

Se conforma un marco de legalidad en el cual se integran instrumentos de planificación territorial –segundo principio-, que son expresión de una política urbana, tienen carácter normativo y configuran el régimen objetivo del derecho de propiedad del suelo, conforme al cual los propietarios podrán incorporar en su patrimonio los usos y facultades urbanísticas.³²

La función social de la propiedad –como tercer principio- se traduce en este caso en la existencia de una pluralidad de estatutos (pluralidad de propiedades), que conforme a los instrumentos de planificación determinan distintas clases de suelo (urbano y rural), con sus diferentes derechos, cargas y obligaciones.³³

En resumen el profesor Cordero Quinzacara toma en cuenta solo estos tres principios de Ríos Álvarez como importantes para el derecho urbanístico.

1.2.1 Derecho Comparado Chileno

Los principios del derecho urbanístico: : i) el urbanismo como función pública; ii) la legalidad urbanística y la potestad de planificación; iii) la función social de la propiedad y la pluralidad de estatutos; y iv) el reconocimiento y protección de los derechos adquiridos conforme a los instrumentos de planificación territorial.³⁴

³⁰ *Ibíd.*, 263-264.

³¹ Eduardo Cordero Quinzacara, *Naturaleza, Contenido y Principios del Derecho Urbanístico Chileno*, Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte N° 2, 2015, 119.

³² *Ibíd.*, 119.

³³ *Ibíd.*, 119.

³⁴ *Ibíd.*, 119.

Como un principio más algunos autores consideran a la igualdad, pero este al fin “constituye una importante limitación a la potestad de planificación, así como a las cargas que esta impone, ya que las diferencias que genera la acción urbanística no pueden ser arbitrarias y menos aún pueden significar un menoscabo patrimonial para los propietarios.”³⁵

1.2.2 Derecho Comparado Argentino

Los Principios específicos del Derecho Urbanístico³⁶ citados en la obra de Curso de Derecho Urbanístico, cuyo autor es Edgardo O. Scotti que se encuentran en la obra Contenido, caracteres y principios del Derecho Urbanístico, en Derecho y Planeamiento Urbano, Universidad Buenos Aires-Argentina, 1983, 95 y ss.:

Principio de remisión e integración

Las instituciones jurídicas urbanísticas –planeamiento urbano, planes generales, directores, reguladores, particulares o específicos, uso de suelo, etcétera-, son producto de la integración de normas jurídicas que comprenden distintos niveles del ordenamiento jurídico: leyes, reglamentos, ordenanzas, actos administrativos, y del ejercicio de la función legislativa de distintos órganos estatales –Nación, provincia, municipio, comunas, entes regionales o metropolitanos-.

A esta integración normativa y de actuación se suma la remisión a las normas superiores –ley de suelo provincial o planes generales- que fijan el límite de la competencia material de los órganos inferiores dentro de cada jurisdicción y que, a su vez, establecen de manera previsoramente los estándares urbanísticos a los cuales debe sujetarse la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad planificadora.

Principio de delimitación de competencia

El ordenamiento jurídico urbanístico asigna a los órganos de nivel nacional, provincial o municipal atribuciones específicas que no pueden ser asumidas por otros órganos aunque fueran de jerarquía superior.

³⁵ *Ibíd.*, 120.

³⁶ Taller y otros, *Curso de Derecho Urbanístico*, 55 y ss.

El objetivo de este principio es reducir el ejercicio de la discrecionalidad de los órganos del Estado y facilitar el control jerárquico o administrativo, a través de los superiores o reparticiones creadas al efecto y también de los ciudadanos u organismos no gubernamentales, con legitimación suficiente para ello.

Principio de compatibilidad

Este principio no hace referencia a la compatibilidad que deriva de la sujeción al principio de legalidad –coincidencia o afinidad entre las decisiones en materia urbanística y el ordenamiento jurídico vigente- sino a la adecuada coordinación e integración de los planes urbanísticos dentro de la misma jurisdicción territorial como son relación a aquellas cuya ejecución pueda afectar de manera directa o indirecta.

A modo de ejemplo se señalan los efectos que un plan de utilización de superficies puede crear entre municipios vecinos.

En materia de regulación del uso de suelo u ordenamiento territorial, las medidas a adoptar deben ser consecuencia de una mirada integradora de la región; ningún municipio o comuna puede ser considerado aisladamente y con independencia de los demás.

El Derecho Urbanístico debe desarrollar una gestión integral y conjunta de las diversas problemáticas y oportunidades que encierra una región, para integrar las diversas realidades territoriales al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, para poder valorizar los recursos comunes y enfrentar los grandes temas metropolitanos y promover un ordenamiento territorial que contribuya a generar condiciones para un desarrollo equitativo, competitivo y sustentable.

Principio de perdurabilidad

Este principio que algunos autores –Scotti lo dice en su libro- destacan como específico del Derecho Urbanístico a criterio de Taller y Antik las autoras del Curso de Derecho Urbanístico, es irreconciliable con la dinámica y flexibilidad, características propias de *ius in fieri*.

Para este sector de la doctrina, las regulaciones urbanísticas en el Derecho argentino adolecen de perdurabilidad o permanencia en el tiempo, perdurabilidad que sólo se alcanza si de manera previsoramente se plantean y resuelven los problemas urbanos, dejando de lado soluciones inconsultas y carentes de fundamentación y razonabilidad.

Las reglamentaciones o intervenciones urbanas, al modificar los usos admitidos, los índices edilicios –capacidad edificatoria-, etcétera, no pueden de manera arbitraria causar perjuicios concretos o eventuales a los propietarios del suelo.

El titular del derecho de propiedad, restringido y limitado en su ejercicio, por las normas urbanísticas, debe conocer de forma cierta cuál es la extensión de su derecho en cuanto a las posibilidades de uso del suelo y de edificación sobre el mismo.

Las normas urbanísticas deben ser lo suficientemente perdurables en el tiempo para que no sólo la autoridad pueda planificar de manera previsoramente sino que el titular del dominio o los operadores del suelo inmobiliario sepan con claridad el destino posible que puedan asignarle a sus parcelas.

Principio de edificabilidad

Todo inmueble urbano tiene como destino específico el de la edificabilidad, salvo en los espacios reservados para circulación y los verdes. Por ello las leyes que regulan el uso del suelo determinan como principio rector que los espacios destinados a parcelas urbanas, dada su finalidad, se denominan espacios edificables.

Derivaciones de la aplicación de este axioma son:

1. Limita el destino de los inmuebles urbanos e imposibilita alterar su uso, reservándolo, por ejemplo, para explotaciones agrícolas, forestales o análogas.
2. Los solares urbanos son el ámbito para receptor los asentamientos humanos intensivos y permitir el desarrollo de las actividades de servicio y producción compatibles.
3. Facultad del propietario del terreno urbano de mantenerlo sin edificación, en condición de baldío –la falta de edificación de los solares urbanos como consecuencia de la especulación del propietario inmobiliario es preocupación

constante de los planificadores urbanos. Por ello es de buena técnica legislativa que las leyes que regulan el uso del suelo faculden a los gobiernos municipales a hacer uso de mecanismos legales y económico-financieros que desalienten la no edificación, a fin de asegurar un proceso ordenado de completamiento y renovación de la trama urbana-. Para este supuesto la autoridad de aplicación fija las obligaciones del propietario con relación a la conservación del mismo, y penalidades en caso de incumplimiento, como asimismo el pago de una sobretasa en tal concepto, por no cumplir el propietario con el principio en tratamiento.

Por supuesto que esta regla admite excepciones y es en los casos donde aunque el titular del dominio quiera edificar, las condiciones físicas o de saneamiento impiden que el terreno sea apto para ser destinado a viviendas –terrenos inundables de baja cota, con napas contaminadas, terrenos en dunas o médanos vivos, etcétera-. Así, en la Provincia de Santa Fe, el decreto 7317/67, al regular sobre las normas generales sobre el uso de tierras urbanas y su parcelamiento, determina las condiciones y prohibiciones para la extensión de núcleos urbanos y posibilidades de edificación.

1.3 Caracteres del Derecho Urbanístico

Las características de este Derecho que regula el desarrollo de la ciudad que son consecuencia de su objeto de estudio y que comparte con el Derecho Administrativo, subordinado a éste y parte del mismo.

“Nuevo

A pesar de que desde el nacimiento de un núcleo poblacional ha habido ordenamientos relacionados a algún aspecto urbano, los instrumentos que lo constituyen recientemente van conformando un cuerpo armónico, aglutinando a través de los principios que lo informan, con base constitucional y por la presencia cada vez más acentuada de la Administración Pública que lo aplica.

Dinámico

La ciudad en su morfología y actividades sufre constantes cambios que el ordenamiento jurídico debe regular.

Así, el dinámico no sólo por la operatividad de la función o actividad administrativa sino también por la normatividad jurídica que comprende, normas de propia generación, de alcance particular o general: reglamentos, actos, “ordenanzas” y contratos administrativos.

“Ius in fieri”

Como consecuencia del dinamismo de la ciudad, sus cambios y transformaciones requieren de mutaciones o cambios del Derecho que los regula; tendencia a la innovación normativa para resolver los problemas jurídico-administrativos que los cambios urbanos provocan.

El Derecho Urbanístico, en la intimidad argentina “como en el Distrito Metropolitano de Quito”, está in fieri, porque la ciudad argentina es, aún hoy, algo por hacer, como dice Frías. “La vecindad, la interacción, la aglomeración son medios que aceleran el ritmo de la alteridad y del ensimismamiento de la total empresa humana, y siempre resta la esperanza de que en la aglomeración podemos construir una ciudad y que en la ya hecha haya algo por hacer.”³⁷

Flexible

Su contenido, si bien traduce la existencia de una actividad administrativa reglada, en el sentido que la norma jurídica predetermina la conducta que el órgano administrativo debe observar, como consecuencia de su dinamismo, el propio ordenamiento jurídico atribuye a la autoridad administrativa potestades suficientes para decidir discrecionalmente, esto es, según su leal saber y entender, las cuestiones urbanas o de edificación conforme a la realidad material, mutante, a la coyuntura y a la técnica aplicable al caso.

³⁷ Roberto Dromi, *Derecho Administrativo-Ciudad y Municipio*, 6ª ed. actualizada, (Ciudad Argentina-Buenos Aires, 1997), 216 y ss.

Disperso

En Argentina no existe un Derecho Urbanístico codificado (tal como en nuestro país), como tampoco lo está íntegramente el Derecho Administrativo, el que se encuentra parcialmente codificado.

Las razones que se aducen para oponerse a la codificación del Derecho Administrativo son:

- a) La movilidad excesiva de esta rama jurídica;
- b) La multiplicidad extraordinaria de normas administrativas;
- c) El desnivel jerárquico de las normas que integran el ordenamiento administrativo;
- d) El doble carácter de local y nacional de este Derecho. Por supuesto que estas argumentaciones no son un impedimento para que se pueda codificarlo por materias o institutos de un mismo nivel.

Estas razones resultan atendibles para no propiciar la codificación del Derecho Urbano, dada la variedad de normas jurídicas en sentido amplio –leyes, decretos, reglamentos, actos administrativos, contratos administrativos- que regulan la problemática de las ciudades –cambiantes por cierto-, y la existencia de distintas disciplinas jurídicas y no jurídicas que proveen contenido al mismo.

En la actualidad existen normas como las ordenanzas municipales que sancionan códigos urbanos y reglamentos de edificación que sistematizan determinadas temáticas, y recopilaciones, esto es, reunión de normas urbanísticas guardadas cronológicamente o por materias o instituciones, y algunas leyes provinciales que regulan de manera orgánica, integrativa y sistematizada el uso del suelo, pero aún estamos lejos de contar con un conjunto de normas urbanísticas en una unidad homogénea y uniforme –en el Distrito Metropolitano de Quito paso lo mismo-.

Económico

Al regular el ordenamiento y desarrollo de la ciudad se está regulando el uso, disfrute y beneficios derivados del ejercicio del derecho de propiedad, de ejercer el comercio, industria lícita, etc.; de los bienes corpóreos susceptibles de apropiación; organiza los elementos urbanos, influye en la calidad de vida al prescribir sobre las actividades que se desarrollan en ella. Además en esta disciplina confluyen bienes de los particulares –propiedad privada- y del Estado –públicos y privados-.

Previsor

La autoridad administrativa adopta las decisiones de carácter urbano respetando instrumentos básicos como los planes de desarrollo urbano o reguladores, que hacen posible la configuración del Derecho Urbanístico. Estos planes, consecuencia de un proyecto político, económico y social, prevén el comportamiento tanto de autoridades como de habitantes. Podemos decir que la previsión es el eje por el cual deben pasar todas las decisiones que se adopten en materia urbanística.

De realización de valores

El Derecho Urbanístico, al regular el ordenamiento de la ciudad, conducir a su desarrollo y resolver los problemas o tensiones existentes en la misma, realiza como consecuencia de ello múltiples valores: políticos (desarrollo de una gestión urbana ideológica determinada); sociales (procura satisfacer las necesidades de la población con miras a lograr el bienestar de ésta); económicos (regula la actividad de carácter comercial e industrial que se desarrolla en la ciudad); de eficiencia y eficacia de la actividad administrativa (el Derecho Urbanístico debe buscar racionalidad urbana y eficacia en la estructuración de la ciudad); culturales (la preservación e incremento del patrimonio arquitectónico y cultural de la ciudad).

De intervención

Al regular el desarrollo de la ciudad disciplina la vida urbana y las actividades económicas que se desenvuelven en el espacio físico sometido a su ordenamiento. En definitiva, limita o restringe el derecho de las personas físicas o jurídicas que viven y despliegan en ella sus actividades sociales, culturales, económicas, industriales.

Es una manifestación concreta de la actividad administrativa de policía protectora de bienes jurídicos como la seguridad, salud, etc., que podrían verse afectados como consecuencia de las iniciativas privadas faltas de autorización y control.”³⁸

1.4 El Desarrollo Urbano dentro del Distrito Metropolitano de Quito

“El desarrollo urbano es la construcción de grandes edificios y centros de negocios, modernas avenidas, obras físicas, conservación del patrimonio de la ciudad, etc. Está planificación satisface la demanda inmediata y genera ganancias económicas y sociales; los protagonistas son los demandantes (población) y oferentes (sector privado y Municipio).”³⁹

Entorno Urbano Nacional – “Quito y su crecimiento urbano”

La Constitución del Ecuador y el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización organizan el territorio de la república en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales, regímenes especiales y distritos metropolitanos⁴⁰. En esta materia, el Plan Nacional de Desarrollo tiene como uno de sus objetivos fundamentales el progreso paulatino y equitativo entre las regiones, provincias y parroquias; así como, el alcanzar el equilibrio entre las unidades territoriales sub nacionales basándose en los principios de coordinación, descentralización y productividad.⁴¹

Para inicios del siglo XXI es evidente que el espacio urbano nacional persiste en sus grandes construcciones, acompañado de intensos procesos migratorios hacia las dos grandes ciudades de Quito y Guayaquil.

³⁸ Taller y otros, *Curso de Derecho Urbanístico*, 76 y ss.

³⁹ Msc. Juan Garcés, “Tesis de Economía: Plan de Desarrollo Urbanístico de Viviendas Populares “Puerto del Río” en la ciudad de Guayaquil. Universidad de Guayaquil, Facultad de Ciencias Económicas, Guayaquil-Ecuador. Marzo 2015, 18.

⁴⁰ Constitución de la República, Capítulo II: Organización del Territorio.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Capítulo: Una Nueva Estrategia Nacional de Desarrollo, 4.- Integración territorial y desarrollo rural <http://plan2007.senplades.gob.ec/>

Desde los años setentas, el crecimiento de estas ciudades ha sido intenso y vertiginoso; y claro, este ritmo de incremento no ha estado escoltado de la respuesta ágil y oportuna de sus gobiernos locales.

Al igual que en el resto de América Latina, la diferencia entre la velocidad de los acontecimientos urbanos en estas ciudades (Quito y Guayaquil) y la incapacidad de sus municipios para responder orgánicamente a las inmensas necesidades, ha provocado grandes desequilibrios en sus estructuras espaciales urbanas.

El Crecimiento de Quito y la Planificación

Después de cien años del primer grito de la independencia, Quito conservó su estructura espacial urbana; edificaciones típicas de la colonia y del modelo español de construcción de las edificaciones traído en la conquista.

La revolución industrial de 1850, en el Ecuador toma cuerpo con la construcción del ferrocarril –pensado entre 1870 y 1874 solamente llegó a Quito en 1908- y el incipiente proceso de formación y consolidación de la industria. Las ciudades de Quito y Guayaquil inician un lento pero sostenido proceso de crecimiento poblacional que conlleva, por lo menos en el caso de Quito, el apareamiento de sus primeras necesidades de planificación y ordenamiento territorial.

“Con el primer Plan Urbanístico de Jones Odriozola de 1942, Quito define y crea los primeros trazados viales que aún le dan continuidad al trazado longitudinal de la ciudad, pretende construir un escenario urbano moderno dotado de nuevas formas de ocupación del suelo y grandes equipamientos recreativos. Para la década de los setenta, el Plan Jones Odriozola ya se encontraba desactualizado, o por lo menos y para variar irrespetado. El vertiginoso crecimiento de la ciudad a consecuencia del boom petrolero superó ampliamente las previsiones del Plan. La continua migración del campo a la ciudad hizo que Quito desde 1960 hasta 1980 duplicara su población”.⁴² (Villavicencio 2011)

⁴² Villavicencio Mafla, Soraya. “Ordenamiento Estratégico del Territorio de la Parroquia de Zámiza del Distrito Metropolitano de Quito”. Universidad de las Américas, 2001. UDLA-EC-TAR-2011-03%20(1).pdf. Tomado el 08/02/2017 a las 23:08.

El “Plan Director de Urbanismo de 1967” representa el primer esfuerzo del Municipio de Quito por afrontar esa problemática. Con él se hicieron nuevos intentos para ordenar el uso de suelo e instituir un esquema de zonificación general, mejorando la red de transporte urbano que estaba proyectada para un período de 30 años. Este plan adoptó un nuevo enfoque de planificación. Por primera vez se consideró a Quito con su área de influencia. Quito entendida como una naciente metrópoli, para la que se hicieron recomendaciones generales para su organización territorial por distritos.

La visión de Quito y su área metropolitana fue recuperada por el Plan Director de 1981, proyecto que lastimosamente no contó con el apoyo político y desde entonces, Quito continuó creciendo bajo el obsoleto marco regulatorio legal de la ordenanza de suelo de 1967⁴³ que no alcanzaba para favorecer el diseño urbano de la ciudad.

Desde 1760 hasta 1971 el crecimiento de la urbe ha sido paulatino, y desde 1972 hasta 1987 se duplicó. Entre los años 2004 y 2006, Quito sigue mostrando un alto ritmo de crecimiento.

Con el “Plan Siglo XXI” de 1998, se realiza el primer intento de planificación que va desde el plan de ordenamiento territorial hacia el diseño urbano-arquitectónico de la ciudad; donde, la Municipalidad junto con diversas organizaciones ciudadanas desplegaron un conjunto de iniciativas que bien se han aprovechado en el D.M.Q.

Quito y la planificación vigente

Para el año 2006 la municipalidad realiza un nuevo esfuerzo de planificación para la ciudad, el denominado “Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito-PGDT”.

El PGDT ha formulado una nueva estructura administrativa del territorio. El Distrito Metropolitano de Quito se divide en 8 administraciones zonales: Quitumbe, Eloy Alfaro, Centro, Norte, La Delicia, Calderón, Tumbaco y Los Chillos y 33 parroquias suburbanas. Donde ejercen funciones los GAD parroquiales rurales: Calderón, Conocoto,

⁴³ Ordenanza de Uso de Suelo 1967 que contiene cuatro componentes territoriales 1.- área urbana; 2.- área suburbana; 3.- área de parroquias urbanas y suburbanas; 4.- área rural.

Tumbaco, Amaguaña, Pomasqui, San Antonio de Pichincha, Cumbayá, Pintag, Alangasí, San José de Minas, Yaruquí, Guayllabamba, El Quinche, Pifo, Puembo, Nayón, Puéllaro, Pacto, Llano Chico, Checa, La Merced, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Zábiza, Atahualpa, Tababela, Guangopolo, Lloa, Chavezpamba, Perucho, Nono y Gualea.

El callejón interandino constituye el entorno en el cual se ubica el Distrito Metropolitano de Quito, entre los dos principales ramales de la cordillera de los Andes ecuatorianos, en una topografía irregular y bañado por múltiples ríos que convergen a las subcuencas de los ríos Guayllabamba y Blanco. Comprende un mosaico ecológico, paisajístico, cultural y geográfico, enmarcado altitudinalmente desde los 500 hasta los 4800 m.s.n.m. Éste escenario territorial contiene múltiples unidades geomorfológicas, pisos climáticos y formaciones vegetales, que en su conjunto forman valles como el de Los Chillos, Tumbaco, Guayllabamba, Puéllaro, Nanegal y Perucho; elevaciones como el Puntas, Filocorrales, Sincholagua y Pichinchas; así como grandes áreas de bosque natural en la zona del Saloya, Nambillo y estribaciones del volcán Pichincha.”⁴⁴

El modelo de ocupación y crecimiento físico expansivo del DMQ para erigir una ciudad compacta supone impulsar una ocupación y utilización eco sostenible del territorio que posibilite racionalizar el uso del suelo (frenar expansión, reciclar suelo usado), optimizar las dotaciones de servicios e infraestructuras construidas, evitar los costos de ampliación de redes, mejorar la cobertura y calidad del sistema de transporte público, reducir la incidencia de los costos del suelo y urbanismo, reducir los costos de construcción, disminuir los desplazamientos, acercar los servicios y equipamientos, facilitar el comercio distribuido, que favorezca el contacto e intercambio entre personas, que genere una cultura de valores relacionados con la convivencia y la tolerancia; y que defina nuevas pautas de relación persona-naturaleza.

Para esta reconfiguración es necesario implementar desde la planificación y gestión territorial dos procesos complementarios: la limitación del crecimiento y la consolidación-densificación de la ciudad construida: la limitación del crecimiento urbano a partir de la

⁴⁴ Políticas y Estrategia del Patrimonio Natural del Distrito Metropolitano de Quito 2009-2015. Dirección Metropolitana Ambiental. Quito, julio 2009, 43.

redefinición de las limitaciones urbanas que se sustentan en el (de)crecimiento de la población, en la disponibilidad de suelo urbano, en las limitaciones provenientes de los riesgos y vulnerabilidad y en el modelo de organización y distribución de la población; y, la consolidación y densificación a través de intervenciones urbanísticas, normativas que a la vez que preserven el paisaje, la imagen urbana y la adecuada articulación con el espacio público, optimicen las asignaciones edilicias y las dotaciones de servicios.

Entre sus políticas y líneas maestras para futuras intervenciones territoriales en el DMQ, plantea:

- “Limitar el crecimiento urbano expansivo, revalorizar y refuncionalizar la ciudad construida consolidando un modelo de urbanización compactada”.
- “Optimizar la ocupación y el funcionamiento de la zona urbana de Quito y desalentar el crecimiento expansivo hacia los valles circundantes mediante:
 1. Densificación del área de la ciudad ocupada actualmente;
 2. Ocupación de las áreas vacantes en la ciudad de Quito y en las cabeceras parroquiales; y,
 3. Participación y coordinación de intervenciones para el mejoramiento, rehabilitación, renovación y construcción de viviendas nuevas y obras de desarrollo urbano en el Distrito Metropolitano de Quito”.
- “Apuntalar el sistema de centralidades menores y trabajar en desconcentrar ciertas actividades esenciales concentradas en la macro centralidad del DMQ, proveyéndoles de los equipamientos necesarios y buscando equilibrar su desarrollo, consolidando el crecimiento urbano de la ciudad mediante la generación de suelo para programas habitacionales, con sus respectivas áreas de espacio público, servicios y equipamientos entorno a: salud como hospitales especializados y cementerios, educación y cultura como establecimientos primarios, secundarios y de tercer nivel, en bienestar social como centros de rehabilitación en lugar del penal, y de turismo”.
- “Consolidar los mecanismos legales, institucionales y de gestión para un territorio con suelo urbanizado suficiente y a precios adecuados para satisfacer la demanda de mercado”.

- “Mejorar el sistema de movilidad y accesibilidad vial del DMQ, debido al alto crecimiento urbano que ha tenido de manera informal y poco planificada; uno de los proyectos destacados es la vía al nuevo aeropuerto la misma que ha potenciado el desarrollo de las parroquias aledañas, las mismas que por el crecimiento deben contar con servicios básicos y equipamientos para abastecer las necesidades de sus habitantes, y lograr descentralizar los servicios del DMQ, así también, diseñar y mejorar los sistemas de conexión vial y de transporte público facilitando la movilidad hacia y dentro de las distintas parroquias del Distrito.”

Actualmente la ciudad continúa experimentando un intenso crecimiento expansivo caracterizado por la ocupación de los valles, laderas y quebradas y la concentración excesiva de equipamientos al interior de la macro centralidad del DMQ⁴⁵ - especialmente, en el denominado Centro Urbano Moderno⁴⁶ - ha generado graves problemas de movilidad en su interior y al mismo tiempo, importantes déficits de cobertura en las nuevas áreas urbanas.

Si para los años setenta la ciudad incorporó a su área urbana a las parroquias de Cotocollao y Chillogallo; en los ochenta, Calderón; para los noventa, el valle de Turubamba; y desde los noventa Nayón y sus alrededores. La metropolización de la ciudad ha reconfigurado su disposición y desarrollo tradicionalmente lineal. En la actualidad, vivir en Cumbayá, Tumbaco, Pomasqui, San Antonio de Pichincha, San Rafael e inclusive en Sangolquí – Cantón Rumiñahui, significa vivir en Quito. Por lo menos, esa es la opinión de su población.

Las características de desarrollo económico nacional, las limitaciones geográficas del sitio de implantación de la ciudad y la ausencia de una política que priorice la ocupación racional del suelo del DMQ han determinado y direccionado el proceso de expansión urbana y de conformación de una estructura policéntrica concentrada en la macro centralidad que, ubicada al interior de la ciudad central, articularía al territorio metropolitano. La expansión urbana de Quito hacia los extremos norte, sur y los valles ha

⁴⁵ Que según del PGDT correspondería al territorio comprendido entre Quitumbe al sur y el sector del actual de Carcelén al norte.

⁴⁶ Que según el PGDT corresponde al territorio comprendido entre el Centro Histórico al sur y el sector del parque bicentenario.

generado un complejo y dinámico sistema de interrelaciones e interdependencias que muy difícilmente puede ser reorientado⁴⁷.

De la revisión de la planificación anterior al PGDT y sus mismas consideraciones, se puede colegir que los varios esfuerzos de planificación municipal de la ciudad han tenido un bajo nivel de ejecución debido a la falta de apoyo político de sus máximas autoridades, a la falta de capacidad institucional para efectuar el control y la materialización de sus políticas y líneas maestras esenciales, a la falta de concreción de esas políticas en proyectos urbanísticos –la planificación, en general, reconoce los hechos consumados y no consigue descender al diseño urbano- y muy probablemente, a la falta de participación ciudadana en su ejecución y por lo mismo, a la falta de empoderamiento de los objetivos del plan por parte de la población quiteña. En este sentido, el denominado “Plan General de Desarrollo Territorial del DMQ – PGDT” elaborado en el 2006 correría el mismo riesgo que la planificación anterior.

En el marco de las políticas de ordenamiento territorial del PGDT y para los fines del presente estudio, se considera que es urgente trabajar en la ejecutabilidad y ejecución de la menos tres importantes líneas maestras de ocupación del suelo:

1. Redefinir límites urbanos de la Ciudad Central incorporando territorios que por su cercanía y accesibilidad, en la actualidad, ya constituyen parte de sus territorios urbanos.
2. Consolidar el modelo de ciudad compacta, con prioridad el de la ciudad central; fundamentalmente, mediante la estimulación y gestión de procesos de ocupación y edificación para vivienda. Ocupando no solamente el suelo vacante, sino aquel que está sub-ocupado inclusive con respecto a las regulaciones vigentes que están afectadas por la permanencia del actual aeropuerto.
3. Refuncionalizar la ciudad central ajustando la disposición actual y la disponibilidad futura de su sistema de equipamientos y gestionar la reubicación de aquellos equipamientos que actualmente congestionan la vida urbana de esta parte

⁴⁷ Plan General de Ordenamiento Territorial del DMQ – 2006.

del Distrito hacia los territorios de las Zonas Suburbanas, en las que se conviertan en ejes estructurales de su desarrollo urbano.

“El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, es el tercer plan a escala nacional, el territorio y la Revolución Urbana, que están identificados con la equidad, la cohesión y el ordenamiento territorial. Las metas gubernamentales se operan a través de los territorios.”⁴⁸

La Municipalidad considera que para el año 2025 Quito alcanzará 2'700.000 habitantes⁴⁹. Para el 2017 el modelo de desarrollo urbano expansivo de la ciudad continua con fuerza. En la última década se ha producido la consolidación física del desarrollo urbano del valle de Turubamba al sur de la ciudad con base en, quizá el único proyecto de desarrollo urbano orgánico y planificado que ha tenido la ciudad en décadas, el Plan Quitumbe. Hacia el norte, continúa el proceso de ocupación del valle de Calderón. Los dos procesos orientados a atender la demanda de suelo para el desarrollo de vivienda social. El modelo de ciudad longitudinal estaría llegando a su agotamiento; así lo expresa la superación de los límites físicos que imponía el territorio.

El proceso de ocupación intensiva con vivienda para la clase media y alta que se registra desde los ochenta en los valles de los Chillos y Cumbayá-Tumbaco, respectivamente, continúa. De la misma manera, el proceso de ocupación intensiva para vivienda en los barrios de la parroquia de Nayón.

Al respecto, el PGDT (2006) recoge de manera adecuada las problemáticas de la ciudad y sus soluciones, proponiendo un plan de acción hasta el 2020 que se enfoca en reemplazar el crecimiento urbano disperso por un crecimiento compacto, adaptar la periferia natural como zona agroproductiva y consolidar a nivel regional una estructura pluricentral que acoja al DMQ y las ciudades intermedias cercanas.⁵⁰

Sin embargo, el urbanismo comprende además de la dimensión técnica una dimensión política que implica la búsqueda de consensos entre actores públicos y privados

⁴⁸ Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017: s/p.

⁴⁹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC.

⁵⁰ Plan General de Desarrollo Territorial –PGDT (2006). Actualización. Quito: Municipio de Distrito Metropolitano de Quito.

y que requerirá por parte del gobierno de la ciudad una defensa firme de lo que significa la función social y ambiental de la propiedad reconocida en nuestra Carta Magna⁵¹, para que todos los elementos antes señalados no sólo queden plasmados en los Planes.

Lastimosamente, pese a los postulados de políticas y de principios que pueden encontrarse en la planificación del DMQ, todavía el mercado del suelo y por tanto la especulación inmobiliaria tienen un fuerte impacto en la ciudad y la política urbana se encuentra lejos de actuar como una herramienta redistributiva.

Esto se evidencia con el funcionamiento del nuevo aeropuerto en el sector de Tababela – Puembo despertó grandes inquietudes sobre el desarrollo urbano futuro de la ciudad central y el valle de Tumbaco – Cumbayá. De la misma manera la construcción de la primera fase del Metro para la ciudad.

El actual aeropuerto sumado a la construcción total del Metro significa una gran motivación para repensar la ciudad central. (En los términos propuestos por el PGDT) el aeropuerto internacional de Tababela en la Zona de Tumbaco no significó el incremento de la intensidad de poblamiento de ese valle. Como quedó establecido, ese proceso arrancó en los años ochenta y más bien, la construcción de una de las vías de acceso al aeropuerto, la denominada Ruta Viva, fue la solución para ordenar ese territorio y facilitar su accesibilidad que evidenciaba graves dificultades.

⁵¹ El Art. 321 de la Constitución del Ecuador manifiesta “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.

CAPÍTULO SEGUNDO

PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

2.1 Bases del Derecho Ambiental

2.1.1 Definición del Concepto Ambiente

Tomando el significado del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define al medio ambiente como “El conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales que vive una persona... Conjunto de circunstancias exteriores a un ser vivo...”.⁵² Y para las ciencias naturales, el ambiente es el conjunto de factores externos que actúan sobre un organismo, una persona o una colectividad, dichos factores inciden directamente en la supervivencia, el crecimiento, desarrollo y reproducción de los seres vivos, tanto como en la estructura dinámica de las poblaciones y de las comunidades abióticas.⁵³

La jurista argentina Graciela Ámabile puntualiza que ambiente “...en su sentido estricto, se puede definir como el equilibrio estricto de fuerzas que rigen la vida de un grupo biológico, por lo que tiene una estrecha relación con las fuerzas de la naturaleza...”.⁵⁴ Realiza una distinción la autora nombrada anteriormente del término ambiente con la polución, cita la ley suiza y la ley francesa que definen la polución – haciendo referencia a las aguas- como el deterioro del líquido existente en la superficie o de manera subterránea, a fin de alcanzar la protección sanitaria del hombre, además se destaca como polución a la degradación de las aguas modificando sus características físicas, químicas, biológicas y bacteriológicas.⁵⁵

Así mismo, es muy común que la doctrina jurídica y las explicaciones de las ciencias naturales con respecto al ambiente, asocian a este término con el ecosistema. El Ecosistema es definido en la Ley de Gestión Ambiental ecuatoriana como “...la unidad

⁵² Tomo VI, 19 Edición, (Madrid-España: Espasa Calpe, 1970), 712.

⁵³ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, (Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005), 28.

⁵⁴ Graciela Ámabile, *Problemática de la contaminación ambiental*, (Buenos Aires: Editorial de la Universidad Católica de Argentina, 2008), 17.

⁵⁵ *Ibíd*, 17.

básica de integración organismo-ambiente, que resulta de las relaciones existentes entre los elementos vivos e inanimados de un área dada”.⁵⁶ La presente definición, marca al ecosistema como una integración entre el organismo y el ambiente, es decir consistiría en las interrelaciones de los elementos de la naturaleza.

También la jurista Graciela Güidi, puntualiza al ambiente como un todo; tanto físico-natural, construido y sociocultural, en el cual todos los elementos interactúan entre sí, con un grado de independencia en la asociación de sus elementos.⁵⁷

Así Pedro Fernández expresa que el derecho ambiental “es el conjunto de principios, leyes, normas, jurisprudencia que regulan la conducta humana dentro del campo ambiental, entendido como un sistema global por elementos naturales y ratificales, de naturaleza química, física, biológica o socioculturales, en permanente modificación, por la acción humana o naturales y que rige o condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.⁵⁸ En términos generales, el Derecho Ambiental es la nueva rama autónoma del Derecho que se va constituir como una salida legal a los problemas ambientales, tal como la contaminación del aire agua, etc., la misma que mediante dispositivos legales va a establecer cierto tipo de parámetros de conducta, los que tienen por finalidad preservar el equilibrio y regular las actividades que puedan generar algún tipo de deterioro del mismo”.⁵⁹

Manifiesta Raúl Brañes que el Derecho Ambiental es “el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.”⁶⁰

Pastorino expresa que constantemente, el término ambiente es utilizado en varias acepciones desde un punto de vista de connotación de tipo social, dicho esto el ambiente es el conjunto de agentes físicos, químicos, biológicos y factores sociales susceptibles de

⁵⁶ Ley de Gestión Ambiental, Registro Oficial 245 del 30 de julio de 1999.

⁵⁷ G. Güidi, *Responsabilidad ambiental del Estado*, En J.C. Cassagne, *Responsabilidad del Estado*, (Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2008), 552.

⁵⁸ Pedro Fernández, *Manual de Derecho Ambiental Chileno*, (Santiago de Chile: Editorial Jurídica ConoSur Ltda.), 21-22.

⁵⁹ César A. Fonseca Tapia, *Manual de Derecho Ambiental*, (Arequipa-Perú: Editorial Adrus, 2010), 73.

⁶⁰ Raúl Brañes, *Derecho ambiental mexicano*, (México: Fundación Universo Veintiuno, AC, 1987), 2.

provocar un efecto directo de cualquier tipo sobre los organismos vivos y las actividades humanas.⁶¹

Nótese en este punto, el choque de posturas acerca de la definición de ambiente, pues la discusión se centra en si el ambiente implica tanto el entorno natural, como el aspecto urbanístico.

El derecho urbanístico hace referencia a las disposiciones, generalmente de orden municipal, cuya finalidad es asegurar el desarrollo adecuado, técnico, higiénico de las ciudades. Se trata de un problema social que cada día adquiere mayor importancia, a causa del acrecentamiento de las poblaciones, del extraordinario incremento de los medios de transporte urbano y de la apetencia generalizada de mayor bienestar en todo ambiente donde ha de convertirse.⁶²

Consecuentemente es innegable el hecho de que en algún punto el derecho ambiental roce con el derecho urbanístico, especialmente cuando se trate de la problemática de la higiene y salud pública, el tratamiento de desechos peligrosos, y demás aspectos como la minería.

Emplea Pastorino la crítica, para las contradicciones de una definición de ambiente, es que en las nuevas tesis se emplea un exceso de antropocentrismo; aunque no desconoce que quedan ya pocos espacios naturales en el globo, pero el ambiente natural, tiene sus propias leyes que son la base del estudio de la ecología, y aunque el accionar del hombre ha modificado los ecosistemas, se debe partir de las mismas leyes naturales para la solución de los problemas que aquejan al medio ambiente.⁶³ Por lo manifestado, para dicho jurista la enunciación de ambiente debe abarcar solamente al ambiente natural, y pone como testimonio principal que en el caso de los problemas ambientales, el hombre busca siempre entrometerse con una acción artificial para “tapar” la problemática y no se recurre a la interpretación de la causa que podría ser un desequilibrio natural.

La realidad, no se puede desconocer que la acción del hombre se emplea en casi todas las relaciones naturales. Definir al medio ambiente, se dirá que éste constituye todo

⁶¹ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, 29.

⁶² Guillermo Cabanellas, *Diccionario Jurídico Elemental*, (Buenos Aires: Heliasta, 2006), 397.

⁶³ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, 30-32.

lo que lo rodea a un organismo. Esto, ante la falta de una definición clara en la legislación ecuatoriana.

2.1.2 Protección Jurídica del Ambiente

2.1.2.1 Derechos de la Naturaleza

La Constitución de la República del Ecuador contiene normas sin precedentes a nivel mundial en temas de medio ambiente. Y en este sentido, presenta un avance proteccionista en la esencia misma del derecho al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos. Siendo tan amplias las discusiones acerca de la coyuntura o del reconocimiento planteado, así es que el debate se centra en el carácter de la protección: si en realidad se habla de los auténticos derechos de la naturaleza, o se trata de la extensión de la protección a una categoría jurídica especial.

Carlos Rodríguez menciona que “Cuando un sistema jurídico atribuye a un animal o a un objeto un tratamiento diferenciado, no está elevando la condición de sujeto, sino muy por el contrario, convirtiéndole en objeto, en bien jurídicamente protegido”.⁶⁴

Uno de los primeros juristas en observar a la naturaleza como un potencial destinatario de un derecho fue Christopher D. Stone, quien, descubrió la necesidad de otorgar legitimidad procesal a la naturaleza y hacer de esta recibidora primordial de las indemnizaciones pecuniarias que pudieran generar los daños ambientales, es de este modo que el autor expresa:

Una razón para convertir al medio ambiente en beneficiario en nombre propio de una decisión judicial es impedir que se pueda “disponer de sus intereses” mediante una negociación entre particulares que estén de acuerdo en no hacer cumplir los derechos que se le hayan podido reconocer.⁶⁵

Este afamado jurista, sintió la necesidad de otorgarle derechos propios al medio ambiente por dos circunstancias: la primera es que la naturaleza necesita legitimidad procesal para comparecer ante los tribunales por temas ambientales en calidad de directamente afectada, así esta comparecencia se la ejercerá a través de un “guardián”, el

⁶⁴ Carlos Rodríguez, *La Nueva Constitución del Ecuador ¿La tierra como sujeto de derechos?* En N .C. (Dir.), *Suma Ambiental*, (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011), 205.

⁶⁵ Christopher D. Stone, “*Protección al medio ambiente*”, en C.S. Garret Hardin, *Derecho Ambiental y Justicia Social*, (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009), 214.

mismo que velará por la tutela efectiva de dichos derechos; y, la segunda, es que el sistema indemnizatorio, muchas de las veces, tiene un alcance a título personal de las personas afectadas; en contraste, la naturaleza –que es la que sufre el daño- no recibe parte en dichas indemnizaciones, ya que las partes procesales defienden sus intereses individuales.

Stone prevé la necesidad de un guardián que haga efectivo los derechos de la naturaleza, este guardián puede ser un emisario del Estado, o cualquier persona que se sienta directamente afectado por el acontecimiento ambiental.⁶⁶

2.1.2.2 Reconocimiento constitucional de los Derechos de la Naturaleza

Es necesario justificar el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, desde un punto de vista doctrinario, en esta parte es acertado determinar las normas constitucionales que proclaman el sistema de los derechos de naturaleza, bajo estas premisas se ha concretado:

Artículo 10: “...La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozcan la Constitución.”⁶⁷ Esta norma, instituye el reconocimiento propio de los derechos de la naturaleza en la Carta Magna, en donde se afirma que la naturaleza es titular de los mismos derechos que la misma Constitución consagra, haciendo una clara distinción entre los derechos de las personas, pueblos y comunidades y los derechos de la naturaleza. Constituyendo, como técnica legislativa, que el medio ambiente no es titular de los mismos derechos consagrados para las personas o las colectividades.

En consecuencia, se realiza el reconocimiento de los derechos de la naturaleza en el Capítulo VII del Título II de la Constitución:

“Artículo 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”⁶⁸

⁶⁶ Christopher D. Stone, “*Protección al medio ambiente*”, 215.

⁶⁷ Constitución de la República del Ecuador, Art. 10.

⁶⁸ Constitución de la República del Ecuador, Capítulo VII, Título II, Artículo 71.

Desglosando el artículo mencionado, el mismo que tiene varios elementos que son de vital importancia en la aplicación del derecho, pues presenta una idea del alcance del reconocimiento: adjudicará a la naturaleza con la cosmovisión indígena de la Pacha Mama y reconoce que está es donde nace y se desarrolla la vida, por lo tanto la protección abarca a todos los ecosistemas y niveles de agrupación de vida.

Por otro lado se reconoce, a la naturaleza, el derecho a la conservación ecosistémica; que permite un mayor aprovechamiento del hombre de los recursos naturales. La conservación sigue una línea en el tiempo, apuesta hacia el futuro, en otras palabras “...se trata de una intervención que respeta las leyes y equilibrios del ecosistema para permitir su perdurabilidad en el tiempo”.⁶⁹ Desde un punto de vista ecológico, expuesto por Odum citado por Pastorino, la conservación perseguiría dos objetivos: la protección y el mantenimiento del ambiente en el plano paisajístico –este tema se tratará más adelante-, y el equilibrio entre uso de los recursos y su renovación.⁷⁰

2.2 Principios Ambientales Aplicables

2.2.1 Importancia de los Principios

A los principios los define Cabanellas como: “...Fundamentos o rudimentos de una ciencia o arte...”.⁷¹ Los principios ambientales aplicables al tema materia de la presente investigación, buscan establecer las bases jurídicas para la aplicación del derecho antes y después de un acontecimiento con impacto ambiental.

Los principios en el campo jurídico constituyen las pautas para la aplicación de la norma y la aplicación jurídica, promueven la aprobación de nuevas formas y la correcta interpretación de las ya existentes.⁷² En temas ambientales, el desarrollo del derecho en dicha rama es relativamente joven, por lo que tal como lo comenta Jaquenod de Szögön, el desarrollo de los principios ambientales está vinculado al mundo de lo ideal, es decir al deber ser jurídico.⁷³

⁶⁹ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, 22.

⁷⁰ *Ibíd.*, 19-23.

⁷¹ Guillermo Cabanellas, *Diccionario Jurídico Elemental*, 305.

⁷² N. Cafferatta, *Suma Ambiental*, C. Néstor, Ed, (Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2011), 333.

⁷³ J., Jaquenod de Zsogon, *El derecho ambiental y sus principios*, (Madrid: Dykinson, 1991), 336.

En materia ambiental, el desarrollo de los principios jurídicos constituye el fundamento de la norma y la interpretación de la misma. Si se toma las palabras de Cafferatta, los principios orientan al legislador para que las normas dictadas gocen de una correcta armonía y evitar futuros conflictos jurídicos –función normativa- y, además orientan a los jueces para la correcta interpretación del conjunto normativo –función interpretadora- y de esta manera alcanzar a la eficaz administración de justicia.⁷⁴

2.2.2 Principios ambientales en la Constitución de la República del Ecuador

Una vez destacada la función que cumplen los principios, es oportuno analizar los principios ambientales que contempla la Constitución de la República del Ecuador en material ambiental.

Establece la Carta Magna, en su artículo 395 los siguientes principios ambientales:

Numeral 1 del mencionado artículo, examina el principio de desarrollo sustentable como modelo productivo. Como se explicará ampliamente en líneas posteriores, el principio del desarrollo sustentable, constituye que el desarrollo debe ejercerse de tal manera que se garantice la posibilidad de desarrollo a las generaciones presente y futuras. (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992).

Así en nuestra Constitución, se instituye como principio al desarrollo sustentable, ambientalmente equilibrado, es decir que el equilibrio del ambiente no debe afectarse en su desarrollo por proceso natural. Estableciendo también que en cualquier actividad extractiva o no extractiva que cause impacto al ambiente, se prevea la posibilidad de la regeneración natural de los ecosistemas, es decir que el impacto sea minúsculo, para de esta manera procurar que el mismo ecosistema se restablezca a su estado natural. Finalmente la presente disposición, en su última parte pone que el modelo de desarrollo debe asegurar la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras,

⁷⁴ N. Cafferatta, *Suma Ambiental*, 274.

lo cual constituye la consecuencia inmediata de la aplicación del principio de desarrollo sustentable, explicado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.⁷⁵

El segundo numeral del artículo 395 de la Constitución del Ecuador, manifiesta como principio ambiental la transversalidad en la aplicación de las políticas de gestión ambiental, dicho de otra manera se aplican a todos los niveles de la organización social. En este sentido las políticas de gestión ambiental que se dicten para evitar el daño ambiental o, que marquen las directrices y procedimientos de acción una vez sucedido un siniestro ambiental; son de obligatorio cumplimiento por las instituciones públicas de todos los niveles y por todas las personas, naturales o jurídicas.⁷⁶ Esta obligación de cumplimiento hacia las normas ambientales, constituye una forma de protección hacia el medio ambiente, evidencia la importancia que tiene la naturaleza para la correcta aplicación de las normas constitucionales actuales.

Por su parte, menciona el tercer numeral del artículo ibídem impone la obligación del Estado para garantizar la participación activa y permanente en la planificación y ejecución de todas las actividades que impliquen un impacto ambiental, esta participación la ejercerán las personas, pueblos, comunidades y nacionalidades afectadas con la actividad.⁷⁷ Este principio trae consigo un problema de concepción, ya que en un primer momento todas las personas pueden demostrar que son directamente afectadas con una actividad que cause impacto, en virtud de la interconexión de los ecosistemas y la relación directa de la naturaleza con el ser humano.

Tomando en cuenta que la norma descrita se basa en el principio de participación ciudadana, se consagra en cumplimiento con el principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en su artículo 10 que dice:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados... toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades... así como la oportunidad de

⁷⁵ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 395.

⁷⁶ *Ibíd.*, numeral segundo.

⁷⁷ *Ibíd.*, numeral tercero.

participar en los procesos de adopción de decisiones... Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos al resarcimiento de los daños y los recursos pertinentes”.⁷⁸

Como se ha podido evidenciar, el principio de participación ciudadana implica dos partes sustanciales: en primer lugar, el Estado debe poner a disposición de la población toda la información de los proyectos que pueden causar un impacto ambiental, el acceso a la información real y completa. En segundo lugar, las personas interesadas puedan participar activamente en la toma de decisiones, acerca de un proyecto que presente un potencial impacto ambiental. Dicha disposición está vinculada al mandato Constitucional contenido en el artículo 398, que desarrolla como mecanismos de acción a la consulta previa informada y al consentimiento previo informado, actuando como consultante el Estado.

Pastorino indica la importancia del principio de participación ciudadana en el fundamento de la legitimación procesal:

“... Ya que sin un debido acceso a la justicia por parte de todos los interesados en la gestión de los bienes comunes, es impensable la adopción de medidas acordes a un reconocimiento de los mismos como colectivos... la participación está en base de cualquier consenso posible, y el consenso es el único modo de determinar el modelo de desarrollo deseado.”⁷⁹

El numeral cuatro del artículo 395, establece como principio ambiental aplicable el principio de indubio pro natura. Este consiste, en que en caso de duda acerca de la aplicación de las normas y principios ambientales, se aplicará en el sentido que más favorezcan a la protección de la naturaleza. Este principio tiene una aplicación directa en el plano procesal, ya que es en el momento de aplicación de la norma en el que puede

⁷⁸ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, artículo 10.

⁷⁹ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, 82.

utilizarse el principio. Aplicación que es muy simple, ya que en caso de conflicto de normas, se aplica el que más favorezca a la naturaleza.

Este constituye otro de los mecanismos de protección propuestos, en respuesta a la protección de un bien jurídico superior, de un interés colectivo, en el que su impacto afecta positiva o negativamente a toda la población. Es evidente que la relación jurídica hombre-naturaleza crea una desventaja en contra de la naturaleza, es por tal que su protección abarca un campo de acción más elevado, lo que constituye el justificativo para la enunciación del principio de indubio pro natura.

2.2.3 Relación de los principios con la responsabilidad objetiva por daño ambiental

Los mecanismos de protección al medio ambiente evidencian esfuerzos por reducir el impacto intolerable y evitar a toda costa un daño ambiental.

Todos los principios ambientales operan en dos momentos: en el momento de evitar el daño ambiental; y, cuando sucede algún daño ambiental operan los principios creados para tal situación jurídica.

En todo momento de aplicación del derecho ambiental se tomarán en cuenta los principios ambientales aplicables, resultado de que los principios constituyen las bases fundamentales del desarrollo jurídico de un tema. Partiendo del plano de la protección del ambiente, se toman en cuenta los principios ambientales que mayor relación tienen con el daño ambiental, estos son: desarrollo sustentable, principio de prevención, principio de precaución y principio de contamina paga.

2.3 Principio de Desarrollo sustentable

Mosset Iturraspe trata sobre el tema y dice que es casi imposible, pretender precisar los límites del “daño ambiental”, sin antes encontrar una congruencia con el principio de desarrollo sustentable.⁸⁰

El principio de desarrollo sustentable se halla expresamente explicado por las convenciones internacionales sobre el medio ambiente y las Constituciones de los diversos estados. Aquel principio constituye las bases de las políticas de desarrollo de varios países, así Ecuador no es la excepción.

2.3.1 Declaración de Estocolmo

La declaración de Estocolmo fue el producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972. Aquí se trataron las cuestiones ambientales y fue la primera reunión importante, característicamente se logró relaciones al medio ambiente con el desarrollo.

Acertadamente esta convención dio como resultado una Declaración que cuenta con 26 principios, que han sido la base para el desarrollo de la normativa y la doctrina en materia ambiental. La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano deja en claro la preocupación hacia el medio ambiente, pero desde el punto de vista del desarrollo del hombre, pues la gran conclusión se orientó a que el hombre necesita de la naturaleza para su desarrollo.

En el considerando primero de la Declaración se constituye que:

“El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da sustento y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente... Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el

⁸⁰ Mosset Iturraspe, Hutchinson, & Donna, *Daño Ambiental*, tomo I (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1999), 67.

bienestar del hombre y para el goce de los derechos fundamentales.”⁸¹

En este punto, se puede evidenciar la intención de precautelar el desarrollo del hombre, siempre de la mano de la preservación de la naturaleza.

Siendo la esencia de esta Declaración, que reposa en el principio dos, que promulga:

“Los recursos 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”.⁸²

La problemática se centró en la posibilidad de preservar los medios naturales para que las generaciones futuras puedan beneficiarse de ellos, aplicando el principio de igualdad, ya que se proclama que tanto las generaciones contemporáneas y las futuras deben tener las mismas oportunidades de alcanzar el desarrollo.

Dos problemáticas importantes se anuncian en la presente Declaración: el problema económico y el problema poblacional. Y no hay que perder de vista que en las conferencias que tratan el medio ambiente, reluce siempre el tema económico. Para muestra el preámbulo de la Declaración de Estocolmo:

“En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo... Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presentes sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y proteger el medio. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo.”⁸³

En este punto se evidencia el problema ambiental con relación al desarrollo económico. La pobreza genera contaminación, así se cree en un inicio porque en las zonas

⁸¹ Declaración de Estocolmo, 1972, considerando uno.

⁸² *Ibíd*, principio dos.

⁸³ *Ibíd*, preámbulo.

consideradas de bajos recursos, no existe un tratamiento adecuado de los residuos, no mantienen técnicas adecuadas de explotación de los recursos, entre otras causas. Otro factor que influye en la afirmación, es que en las zonas menos desarrolladas, el acceso a la educación ambiental no es suficiente para que la comunidad tome conciencia de la gravedad del asunto.

Se hizo presente otro problema en Estocolmo, la población va en crecimiento constante, este problema radica en la preservación de la naturaleza. Se reconoce también que el hombre es el centro de toda esta teoría, solo es él quien genera la riqueza, explota el medio ambiente y con ello alcanza el desarrollo. El problema poblacional está estrechamente ligado con el problema ambiental, pues a más población serán mayores las necesidades de satisfacer y, ello se logra con la explotación de los recursos naturales.⁸⁴

2.3.1.1 Informe Brundtland

El principio de desarrollo sustentable tiene su punto de partida en la historia, a partir del Informe Brundtland en 1987, también conocido como “Nuestro Futuro Común”, en donde se muestra la necesidad de establecer un modelo de desarrollo que implique la obligación de no agotar los recursos naturales, con la abstinencia de dañar el medio ambiente. El proyecto fue desarrollado por un grupo de políticos que observaron la necesidad de tratar el tema de la explotación responsable de los recursos para garantizar su renovación. Esta iniciativa se toma a partir de la declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano.

El Informe Brundtland radica en “... Una declaración fundamental sobre el desarrollo sostenible, al que definía como el desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades...”⁸⁵

La problemática que trata de exponer el principio de desarrollo sustentable, la misma busca que la utilización de los recursos sea de manera responsable para asegurar

⁸⁴ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, 1972.

⁸⁵ Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible-Novedades Trimestrales, ab abril 2007. http://esdkorea.unesco.org.kr/download/esd_pub/Final_CD/DESD_2010/ESP/04_Info_Advoc_Tools/PDF/es-avril2007.pdf. Consulta: 14 de marzo de 2017.

la subsistencia y lograr satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Nótese en este punto un adicional a lo establecido en la Declaración de 1972, porque la preservación de la naturaleza se orienta a la posibilidad de la satisfacción de las necesidades humanas, así con el avance de la tecnología se generan y se convierten en necesidades casi primarias, que deben ser satisfechas.

Doctrinalmente se habla indistintamente de desarrollo sustentable o desarrollo sostenible, ya que dichos términos se utilizarán en el presente estudio.

El informe Brundtland decretó también que las naciones en desarrollo deberían tener la posibilidad de satisfacer sus necesidades de empleo, alimento, salud pública, entre otras. En las naciones se determinó que el crecimiento poblacional era un serio problema; en este sentido se concluyó que el crecimiento sostenido de la población constituiría un elemento importante en el objetivo de un desarrollo sustentable. Elementalmente el Informe Brundtland es una especificación más técnica de lo que se llegó a concluir en Estocolmo en 1972.

2.3.2 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, es un producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, congregada en Río de Janeiro en 1992, ratifica los principios consagrados en Estocolmo, poniendo en práctica las conclusiones del Informe Nuestro Futuro Común. Protege un objetivo común de todos los países participantes al establecer "... una alianza mundial y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados..."⁸⁶

La Declaración con el principio de desarrollo sustentable, escruta un tratamiento jurídico especial al modelo de desarrollo de los países. No obstante, se ha convertido en el instrumento insignia y fuente de futuras herramientas internacionales y normas legales que garantizan la sostenibilidad.

⁸⁶ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

El principio primero de la Declaración, es imperativo al establecer que el ser humano es el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo, reconoce que el hombre es quien goza y disfruta de la naturaleza y se constituye en el epicentro de la problemática ambiental.

El principio dos de la Declaración establece la soberanía de los estados en las adopciones de las políticas extractivistas y de gestión ambiental. Se reconoce que todos los recursos naturales dentro de un Estado pueden ser libremente aprovechados en virtud del principio de soberanía. Serán las propias naciones las responsables de que las actividades económicas no causen daños ambientales.

El principio tercero es el punto compatible entre la Declaración de Estocolmo de 1972, el Informe Brundtland y la Declaración de Río de 1992, así establece que el desarrollo debe propenderse de tal forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo de las generaciones presentes y futuras.⁸⁷ Esta es la esencia del principio de desarrollo sustentable, pues al considerar al hombre como el centro de las preocupaciones de la problemática ambiental, se procura la preservación del medio ambiente pero en función de garantizar que las generaciones futuras mantengan la misma posibilidad de satisfacer sus necesidades y alcanzar el desarrollo tal como lo hacen las generaciones contemporáneas.

Se busca que no exista una distinción en la posibilidad del desarrollo, pues el consumismo debe reducirse en la actualidad para asegurar que las futuras colectividades tengan las mismas posibilidades de satisfacer las necesidades propias de su tiempo. Se asigna la preservación de la naturaleza en función del aprovechamiento que pueda darle el hombre.

Por su parte el principio cuarto de la Declaración de Río, concreta el lineamiento que deben seguir los modelos de desarrollo de los Estados, al instaurar el lineamiento que deben seguir los modelos de desarrollo de los Estados, estableciendo que el desarrollo

⁸⁷ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

sustentable y la protección al medio ambiente deberán ser parte integral de la política de desarrollo.⁸⁸

Con respecto al desarrollo de los países, en el principio sexto se consagra que “Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades de los países en desarrollo...”⁸⁹. Con ello se busca que a pesar de la sustentabilidad en el desarrollo que deben buscar las naciones, se considere a los países menos adelantados en su desarrollo para la toma de medidas de tipo ambiental.

Los principios expuestos son los que más se apegan a todas las compatibilidades del principio de desarrollo sustentable, hoy por hoy la Declaración de Río constituye el modelo perfecto para incluir en las políticas públicas y las leyes un desarrollo que tenga armonía con la naturaleza, de tal forma que no afecte la posibilidad de desarrollo de las generaciones futuras.

2.3.3 Desarrollo sustentable en la doctrina

Cafferatta cita que el principio de sustentabilidad es la unión entre el medio y el desarrollo, que busca establecer un modelo de desarrollo que se base en la sana utilización de los recursos y con ello satisfacer las necesidades presentes y futuras de las personas.⁹⁰ Según este jurista el principio de sustentabilidad tiene una aplicación en cuatro áreas: 1) área ecológica, que establece que el modelo de desarrollo debe permitir que se desarrollen los procesos ecológicos, y con ello la regeneración natural de los mismos; 2) el área social, que posibilita la igualdad de oportunidades en el desarrollo, tomando en consideración la inclusión de la comunidad en el modelo, la satisfacción de las necesidades de salud, alimentación, participación ciudadana, entre otros; 3) área cultural, que busca la preservación de la identidad cultural de las comunidades; 4) área económica, que

⁸⁸ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

⁸⁹ *Ibíd.*, 1992.

⁹⁰ N. Cafferatta, *Suma Ambiental*, 344-345.

involucra una internalización de costas ambientales, el uso adecuado de los recursos, la posibilidad de la extracción y explotación de las generaciones presentes y futuras.⁹¹

Y por su parte Mateo Ramón, establece que los postulados de la economía y medio ambiente tiene su armonía en el principio de desarrollo sustentable, para él, en dicho principio se recoge la necesidad de propender el desarrollo de los países menos desarrollados, que establecería un traspaso de tecnologías de los países más desarrollados.⁹²

La sostenibilidad es un elemento fundamental en la pretensión de los países pobres para alcanzar el desarrollo, pues el deterioro de los recursos provocaría un menoscabo en esa posibilidad de salir de la pobreza.⁹³

2.4 Principio de prevención

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la prevención como la “Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo”. El principio de prevención –junto al de precaución- es una de las bases del derecho ambiental.

La opinión de Pastorino se destaca en el hecho de que el principio precautorio está relacionado con el deber ser en el mundo del derecho. Esta enunciación resulta efectiva al momento de valorar el daño ambiental en una línea de tiempo, pues el principio precautorio actúa cuando la actividad ambientalmente riesgosa está en ejecución –incluso antes de estarlo- anticipándose al daño ambiental per se.⁹⁴

La idea de evitar el daño ambiental, emana de las pioneras declaraciones sobre el medio ambiente y constituye la base de su fundamento. Pastorino indica tanto en la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río de 1992 se contempla un trasfondo del principio preventivo, en un doble sentido: en primer lugar la idea del

⁹¹ N. Cafferatta, *Suma Ambiental*, 345.

⁹² Ramón Mateo, *Monopolio público de la tutela ambiental*, JA 1998-IV-1002.

⁹³ *Ibíd.*

⁹⁴ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, 87.

aprovechamiento responsable de los recursos para alcanzar el desarrollo y la realización de las actividades con el más prolijo de los ciudadanos para evitar los daños ambientales, forman una base del principio en cuestión; en segundo lugar, el llamado a la toma de conciencia y la adecuada educación ambiental –a través del principio de información y de participación ciudadana- conducen a la toma de decisiones más inteligentes en materia ambiental.⁹⁵

La declaración de Estocolmo y la Declaración de Río llevan intrínsecamente la idea de evitar los daños ambientales, para de esta manera garantizar un desarrollo sostenible.

Por su parte, el Principio 17 de la Declaración de Río de 1992, presenta una de las herramientas válidas para hacer efectivo el principio preventivo, al pretender la implementación de una evaluación de impacto ambiental ante una propuesta que pueda producir un impacto negativo para el ambiente.⁹⁶ Sin embargo, el Tratado de Maastrich ha reconocido también el principio de prevención, al establecerlo dentro de los objetivos de la política comunitaria en el artículo 130 de dicho Tratado.⁹⁷

Con afinidad a las implicaciones del principio preventivo, se comenta que el constituye un impedimento de un daño al ambiente con la toma de medidas apropiadas antes del inicio de cualquier actividad riesgosa. Una aproximación a la dimensión del principio se ha establecido en el principio 19 de la Carta de la Naturaleza, el cual reza:

El estado de los procesos naturales, los ecosistemas y las especies se seguirá muy de cerca a fin de que se pueda descubrir lo antes posible cualquier deterioro o amenaza, tomar medidas oportunas y facilitar la evaluación de las políticas y técnicas de conservación.⁹⁸

2.4.1 Carácter preventivo del Derecho Ambiental

⁹⁵ *Ibíd.*, 89.

⁹⁶ Declaración de Río, 1992.

⁹⁷ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, 99.

⁹⁸ Carta de la Naturaleza, 1982.

Manifiesta Cafferatta que una de las características fundamentales del derecho ambiental es, su énfasis preventivo, pues se reconoce que tiene un ámbito sancionador – como cualquier acto antijurídico en el mundo del derecho-, pero sus objetivos son netamente preventivos, ya que su coacción posterior resulta ineficaz, en el sentido de que un daño ambiental producido, puede traer consecuencias irreversibles.⁹⁹

El referido jurista empata la teoría de la prevención en el derecho ambiental, con una teoría civilista en la función preventiva del derecho de daños. En este sentido, los actos lesivos que generan la responsabilidad serían, no obstante de los actos que produzcan daños, también el accionar que cause una amenaza de producir un daño injusto. Esta determinación tiene importancia por la responsabilidad por el peligro causado que se constituye en el accionar antijurídico, pues el riesgo provocado debe volverse lícito, es en este punto donde el principio precautorio juega su papel preponderante, ya que con una adecuada aplicación del principio, el riesgo se vuelve lícito y la responsabilidad enfáticamente por el riesgo se vuelve inexistente, esto sin perjuicio de la responsabilidad por el daño que a posteriori se puede causar.¹⁰⁰

El principio preventivo procura:

“Impedir, dentro de los límites racionales, todo aquello que lleve en sí mismo el peligro de generar un perjuicio ambiental, debiéndose utilizar los medios más adecuados para frustrar la amenaza de daño a todo factor degradante, el que se proyecta sobre el concepto de daño futuro...”¹⁰¹

En un punto del derecho ambiental, se concluyó que el sistema indemnizatorio no era suficiente para detener la problemática de la afectación de la naturaleza, por eso se vio la necesidad de enfatizar el carácter preventivo del derecho ambiental.

Otra característica del principio preventivo se deviene en un segundo momento: cuando la actividad está en curso y se trata de contrarrestar los efectos lesivos que se han comenzado a evidenciar y, de continuar la actividad puede provocar un daño ambiental.

⁹⁹ N. Cafferatta, *Suma Ambiental*, 77-79.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 20-23.

¹⁰¹ N. Cafferatta, *Suma Ambiental*, 83.

Se pondría en marcha el principio preventivo para corregir errores o frenar de manera definitiva la actividad.

Por su parte, para tratar de establecer una definición del principio preventivo, se tomará como ejemplo la definición legal que ofrece la normativa argentina en su Ley General del Ambiente, que en su artículo cuatro dice "... Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir..."¹⁰². La presente definición ofrece los elementos esenciales del principio, en el sentido que se refiere a las causas y fuentes, en el análisis del principio preventivo siempre se hablará de un potencial daño, pues es menester recordar que constituye una medida ex ante, en la citada definición se pretende aplicar el principio ante una amenaza real y causal, en donde la causa o fuente debe ser mitigada, para evitar un potencial daño o deterioro ambiental.

De lo expuesto, se puede colegir que el carácter del principio de prevención opera ante los daños efectivamente producidos para el cese de dicha causa, y también ante el peligro de un potencial daño, en donde opera las medidas preventivas para mitigar o disminuir el peligro.

Cabe en este punto exponer, el modelo de la tutela inhibitoria de la legislación argentina, que precisamente por la actuación judicial se pretende cesar un daño que apenas se está produciendo, o el impedimento claro que se acuse ante un peligro del mismo.¹⁰³

Y en otro texto, Cafferatta declara que el fin que persigue el principio precautorio es prevenir los efectos negativos que de una actividad pueda producir, por el carácter global que encierra el principio.¹⁰⁴

¹⁰² Ley General del Ambiente de la República de Argentina. Ley No. 28611, 2002.

¹⁰³ N. Cafferatta, *Suma Ambiental*, 84.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, 279-280.

2.5 Principio de precaución

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española determina que precaución es la “Reserva, cautela para evitar o prevenir los inconvenientes, dificultades o daños que pueden tenerse”. La presente definición, se asemeja con la definición que nos trae la RAE para la prevención. En estricto sentido el principio precautorio –al igual que el principio preventivo- tiene su campo de acción en un momento previo al daño ambiental, a toda costa busca evitarlo.

El jurista Pastorino resalta la importancia del principio precautorio como una de las directrices del derecho ambiental, y desarrollado por el derecho ambiental internacional, con una estrecha relación con el principio de desarrollo sostenible y, con la idea de hacer partícipe a la ciudadanía de las decisiones en torno al medio ambiente.¹⁰⁵

El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, que entró en vigor en 1988, es el primer convenio internacional que presenta rasgos de querer incorporar al principio precautorio como un principio universal del derecho ambiental. Rescato el artículo dos de la Convención en donde se instauran las obligaciones generales de los Estados partes, tenemos las siguientes:

“Las Partes tomarán las medidas apropiadas... para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o que puedan modificar la capa de ozono...”¹⁰⁶

Pero, la base esencial del principio precautorio, se encuentra en el literal a) del punto 2 del artículo dos transcrito, el cual pone la obligación de los estados de cooperar mediante observaciones sistemáticas, investigación e intercambio de información, a fin de comprender y evaluar los efectos que producen las actividades del hombre sobre la

¹⁰⁵ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, 77.

¹⁰⁶ Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, 1988, artículo dos.

capa de ozono –en este caso- además de los efectos de la modificación de la capa de ozono sobre la salud pública y la naturaleza.¹⁰⁷

Por su parte el Principio 15 de la declaración de Rio de 1992, introduce una aproximación al principio precautorio al manifestar que los Estados deben aplicar el criterio de precaución, enfatiza que la certeza científica no deberá utilizarse para retardar la toma de medidas con respecto al deterioro del medio ambiente.

El principio precautorio ha sido desarrollado en la mayoría de convenios y protocolos internacionales que tratan al medio ambiente, un prototipo de ello es el Protocolo de Cartagena Sobre la Seguridad de la Biotecnología, que habla acerca de que la incertidumbre científica acerca de los efectos de la introducción de un organismo vivo a un entorno, no impide a los Estados que se tomen todas las medidas para evitar un efecto ecológicamente negativo. Así mismo, la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático:

“...Incorporó una línea muy importante de uno de los tratados multilaterales sobre el medio ambiente que más éxito ha tenido en toda la historia: el Protocolo de Montreal de 1987, en virtud de la cual los estados miembros están obligados a actuar en interés de la seguridad humana incluso a falta de certeza científica.”¹⁰⁸

Muestra con esto, el derecho ambiental internacional recogiendo con mucho interés el principio precautorio y lo incorpora como parte fundamental de las bases que sustentan la teoría ambiental.

2.6 Principio quien contamina paga

En relación a los daños ambientales, el principio quien contamina paga se presenta ex post a un daño ambiental, es decir cuando el daño ya se ha producido. El principio contamina paga, puede hacerse referencia para justificar dos situaciones: la

¹⁰⁷ *Ibíd.*, literal a), punto dos.

¹⁰⁸ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ONU, 1992.

primera es que quien haya dañado al ambiente responda; y, la segunda que se endurezca la responsabilidad a favor de las víctimas.¹⁰⁹

El principio contamina paga, tiene su inicio en 1972 en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-, que satisfizo una guía para el establecimiento de la política ambiental. “La OCDE consideró que el aprovechamiento de los recursos naturales, al no tener un costo por su utilización, había conducido a un creciente deterioro de la calidad del ambiente... por lo que existía un deterioro ambiental que permanecía ajeno al costo interno de las actividades productivas...”.¹¹⁰ La OCDE lo que pretendía que los artífices de los daños ambientales deberían soportar todos los gastos que incurran en virtud de las medidas que las autoridades ambientales de cada Estado impongan para preservar la calidad del ambiente.

Se funda el principio de contamina paga, en la responsabilidad por daño ambiental, se traslada el deber de restauración en el caso del daño ecológico puro. Es un principio que fija las consecuencias jurídicas de la responsabilidad por daño ambiental. Y es evidente que el principio implica que el autor del daño –más no los perjudicados- sea quien absorba las costas por la consecuencia del daño.

La principal implicación del principio contamina paga, tal como lo advierte Ruda González, es que dicho principio no es una garantía para hace que el autor del daño responda civilmente por el daño –daño a través del ambiente-, ya que el principio solamente se referiría al coste de las medidas adoptadas para prevenir y controlar los efectos del daño.

Puede observarse en dos dimensiones el principio de contamina paga: en primer lugar una internalización de costas ambientales, y el principio de responsabilidad.

La dimensión de la internalización de costos ambientales se orienta a que las autoridades ambientales son quienes deben exigir a los agentes contaminantes para que carguen con los gastos de prevención y control de contaminación. Son las empresas

¹⁰⁹ A. Ruda González, *El daño ecológico puro*, (Pamplona: Aranzadi S.A., 2008), 57-59.

¹¹⁰ G. Nájera, *El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana*, (México D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007), 3.

quienes deben interiorizar esos costos, y hacerlos constar en las cuentas de los balances de las respectivas empresas.¹¹¹ En lo expuesto se refleja la aplicación de la economía del bienestar, que implican que el costo de los bienes y servicios que se comercializan en el mercado debe reflejar también un costo social, es decir el costo de producción y el costo ambiental. En refuerzo de lo dicho, Nájera puntualiza que la internalización busca introducir al sistema económico elementos que reflejen el costo ambiental, si una actividad ocasiona impacto, el costo de ello debe cargarse al contaminante.

Se refleja en el principio 16 de la Declaración de Río, la inclusión de la internalización de costos, que exactamente dice: “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta 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”.¹¹² Lo que se busca es que el costo ambiental lo pague la empresa que se beneficia de la actividad, que lucra de ella, que el costo no se traslade al consumidor final, esto para evitar distorsiones del mercado como las guerras de precios.

La segunda dimensión del principio de contamina paga, es lo que se puede resumir como el principio de responsabilidad, que se encuentra estrechamente relacionado con lo mencionado anteriormente con respecto de la internalización de costos. El principio de responsabilidad se encuentra recogido en la Declaración de Estocolmo de 1972, y se refiere a “... hacer soportar a los responsables de la contaminación o degradación las erogaciones necesarias para prevenir o corregir el deterioro ambiental”.¹¹³ El mismo autor menciona que el principio se resume como quien introduce el riesgo, debe pagar. En esta dimensión, se debe crear el sistema de responsabilidades, tanto para el daño ecológico puro como para el daño a través del ambiente.

¹¹¹ G. Nájera, *El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana*, 4-10.

¹¹² Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.

¹¹³ N. Cafferatta, *Suma Ambiental*, 345.

La gran crítica del principio se basa en que el derecho ambiental se basa en la previsión del daño, en evitar a toda costa el daño ambiental, en tal sentido el principio de contamina paga deber ser la excepción menos deseada, que solo debe entrar en acción ante una contingencia que a toda costa no se ha podido evitar. El principio de contamina paga no puede observarse como una autorización para contaminar, y posteriormente con el cumplimiento de la responsabilidad económica seguir contaminando.

El autor Ruda González, enuncia que el principio resulta ambiguo en su aplicación jurídica, en el sentido que no es claro al momento de su aplicación, pues puede trasladarse de la imposición de una multa al autor del daño, así como la imposición de un tributo ambiental, o el resarcimiento del daño.¹¹⁴

Finalmente otro de los problemas ya en la aplicación del principio recae en que determinadas ocasiones, es imposible determinar el autor de un daño ambiental. En el ámbito local, se debería tomar como ejemplo la problemática de los incendios forestales que se dieron en mayor número durante el verano, que pueden –o no- ser causados deliberadamente, estos hechos quedan en la impunidad por la imposibilidad de determinar el autor de dichas acciones, en ese punto pierde objetividad el principio de contamina paga.

Políticas básicas ambientales del Ecuador

- Reconociendo que el principio fundamental que debe trascender el conjunto de políticas es el compromiso de la sociedad de promover el desarrollo hacia la sustentabilidad;
- Reconociendo que el ambiente tiene que ver con todo y está presente en cada acción humana;
- Reconociendo que, sin perjuicio de necesarios y aconsejables complementos y sistematizaciones jurídicas e institucionales, existen suficientes leyes e instituciones en el Ecuador para realizar y mantener una adecuada gestión ambiental, pero

¹¹⁴ A. Ruda González, *El daño ecológico puro*, 58.

que las leyes y regulaciones se cumplen sólo parcialmente y que muchas instituciones atraviesan por crisis en varios órdenes;

- Reconociendo que el deficiente mantenimiento de la calidad de los equipamientos y servicios y, en general, del hábitat humano, y la ineficiencia en actividades económicas y en servicios contribuyen en buena medida al deterioro ambiental y a la pérdida de la calidad de vida;

- Reconociendo que la gestión ambiental que nadie puede sustituir la responsabilidad de cada quien en esta gestión en su campo de actuación;

- Reconociendo que el ambiente y sus regulaciones jurídicas deben afrontarse de forma integral, pero que es conveniente enfatizar en la prevención y control con la finalidad de evitar la ocurrencia de daños ambientales.

Sin perjuicio de propender a que todas las actividades productivas que se efectúen en territorio ecuatoriano y en las áreas marinas bajo su soberanía y control, económico se realicen combatiendo y evitando la degradación y/o la contaminación ambiental, se dará especial atención con este propósito a las siguientes:

- Todas las actividades hidrocarburíferas (exploración, producción, transporte, industrialización).

- Todas las actividades mineras (particularmente respecto al oro).

- Pesca.

- Agroindustrias grandes en medios ecológicos delicados (Amazonía y otros).

- Producción agrícola con alta tecnología (uso de fertilizantes, pesticidas y químicos, en general).

- Industrias generadoras de desechos peligrosos y tóxicos en las principales ciudades del país y en ciertos sectores rurales.

- Industrias generadoras de emanaciones contaminantes y de emanaciones que afectan a cambios climáticos y a la capa de ozono.

- Sector Transporte de servicio público y privado.”¹¹⁵

¹¹⁵ POLÍTICAS BÁSICAS AMBIENTALES EN EL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador.

Agenda 21

Todas estas medidas han sido consideradas con la finalidad de regular el deterioro del medio ambiente dentro del territorio ecuatoriano, sin embargo a nivel internacional a partir de finales del siglo XX y principios del siglo XXI la corriente conservacionista ha ido creciendo resultando en una serie de propuestas plasmadas en la Agenda 21, suscrita por 172 países miembros de Naciones Unidas, en la cual los países se comprometen a aplicar políticas ambientales, económicas y sociales en el ámbito local encaminadas a lograr un desarrollo sostenible.

Cada región o cada localidad, por su parte, desarrolla su propia Agenda Local 21, en la que deberían participar tanto ciudadanos, como empresas y organizaciones sociales, con el objetivo de generar y consensuar un programa de políticas sostenibles.

Esta se podría definir como una estrategia global que se lleva a la práctica de manera local y que implica a todos los sectores de una comunidad. Es, en definitiva, un compromiso hacia la mejora del medio ambiente y, por ende, de la calidad de vida de sus habitantes.

En apertura, la Agenda 21 debe contemplar tres aspectos:

- 1) la sostenibilidad medioambiental,
- 2) la justicia social; y,
- 3) el equilibrio económico. Todas ellas dependen de la participación ciudadana.

No es posible la Agenda 21 sin la participación de la ciudadanía, no obstante alentada de manera efectiva por los poderes públicos y las diferentes asociaciones públicas o privadas.

Dentro de los muchos temas tratados los de mayor importancia con respecto al medio ambiente son la planificación, la lucha contra la deforestación, contra la desertificación y la sequía, el desarrollo sostenible de las zonas de montaña, el fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible, la conservación de la diversidad biológica, la protección de los océanos y de los mares, así como de las zonas costeras, la

calidad y el suministro de los recursos de agua dulce, la gestión racional de los desechos peligrosos, sean o no radioactivos, y de los desechos sólidos.

2.7 El patrimonio natural

El Patrimonio natural está constituido por la variedad de paisajes que conforman la flora y fauna de un territorio. La UNESCO lo define como aquellos monumentos naturales, formaciones geológicas, lugares y paisajes naturales, que tienen un valor relevante desde el punto de vista estético, científico y/o medioambiental. El patrimonio natural lo constituyen las reservas de la biosfera, los monumentos naturales, las reservas y parques nacionales, y los santuarios de la naturaleza.

“A los efectos de la presente Recomendación se considerará “patrimonio natural”:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas, o por grupos de esta clase de formaciones, que tengan un valor especial desde el punto de vista estético o científico;

Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales de gran valor o amenazadas, que tengan una importancia especial desde el punto de vista de la ciencia o de la conservación;

Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas que tengan un valor especial desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación, de la belleza natural o de las obras conjuntas del hombre y de la naturaleza.”¹¹⁶

2.8 Principio del Derecho Urbano inherente al Patrimonio Natural

Muchas de las ciudades de hoy, como el Distrito Metropolitano de Quito, entre otras, tienen problemas comunes en materia de urbanización como, la pobreza y

¹¹⁶ http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13087&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Consulta: 2 de mayo de 2016.

marginación, la existencia de servicios públicos deficientes y de baja accesibilidad en algunos barrios todavía, reconociendo que los servicios como el del agua tiene una cobertura del 98%.

El derecho como regulador de la vida en sociedad, debe crear normas que contribuyan a la disminución o superación de esos problemas. En ese sentido, más concretamente el derecho urbano, que contiene normas que debe perseguir objetivos de reconstrucción y rehabilitación urbana, revalorizándolas como medio físico, ambiental y arquitectónico, en miras a reequilibrar el territorio y lograr así una planificación general efectiva y un uso más racional del escaso suelo disponible.

Las administraciones locales deben tener presente los cambios ocurridos en las estructuras de la población con el objeto de preparar programas y servicios adecuados que permitan satisfacer las necesidades y exigencias de la población más vulnerable.

Resulta entonces conveniente recordar lo dicho en la Declaración de Roma (Conferencia sobre la Población y el Futuro Urbano), en 1980, en el sentido que “históricamente la ciudad ha sido el motor del desarrollo y la fragua de las energías creadoras del hombre... la ciudad ha sido el lugar donde ha florecido la civilización Creemos que el proceso de urbanización se puede utilizar para lograr el objetivo de la humanidad de alcanzar un progreso justo, pacífico y duradero. Pero, para que así sea, la urbanización se tiene que producir en condiciones planificadas y ordenadas”.

Las normas de derecho urbano deben reflejar este pensamiento. La construcción, conservación y reconversión de la gran ciudad es un desafío, arduo, pero vivificante y alentador a la vez, para todos los profesionales y gestores públicos.

2.8 Derechos urbanos vinculados al patrimonio natural

2.8.1 Derecho a la Ciudad

La Constitución de la República del Ecuador tiene como máximo patrimonio lo natural, siendo un gran logro y ejemplo para otras naciones. Aunque las urbes son dinámicas y se proyectan con nuevas edificaciones, se debe dejar claro cuáles son los lugares que le pertenecen a las ciudades; es decir, a todos sus habitantes.

“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos” nos lo garantiza la Constitución ecuatoriana al hablar sobre los derechos del buen vivir, Sumak kawsay, en su sección sobre Hábitat y vivienda, y luego agrega: “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.” Todos somos gestores del espacio en el que vivimos, tanto el Gobierno local con su planificación o no planificación de la ciudad y sus ordenanzas, cuanto nosotros los ciudadanos que a veces dejamos de serlo para convertirnos simplemente en consumidores de lo que es nuestro por derecho.

Es por ello que la demanda ciudadana por el reconocimiento del derecho a la ciudad en Ecuador se hace cada vez más imperiosa. El carácter con que se están llevando a cabo estos asuntos a nivel jurídico, denota el interés por reafirmar la condición de que todos somos constructores sociales del pueblo ecuatoriano, de modo que los propios ciudadanos vayan abriendo camino hacia una vida en comunidad más inclusiva, participativa y digna.

En este contexto, el trabajo desarrollado por los movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, académicos y profesionales involucrados en las propuestas que forman parte del nuevo documento constitucional, plantea que la ciudad debe construirse a partir de políticas urbanas que propicien los espacios adecuados para la construcción de una ciudad incluyente y equitativa.

Basándose en dicho concepto es que la Constitución de Ecuador ha establecido “el acceso a una vivienda –social- que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento” y reconoce a “las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación”.

Cabe destacar aquí la inclusión en el texto constitucional de la noción de vivienda “adecuada”, el cual es reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), entre otros instrumentos internacionales que cuentan con el respaldo de la Organización de Naciones Unidas (ONU). De esta manera se asiste de forma puntual la problemática de la vivienda social en Ecuador desde una perspectiva más amplia de los derechos humanos, lo que a su vez supone una búsqueda de integración comunitaria que aspira a la justa

creación de viviendas con niveles dignos de habitabilidad en armonía con el medio ambiente.

Esta gestión participativa en la construcción de vivienda social de hecho, uno de los aspectos más citados en este nuevo texto constitucional. En la sección “Los derechos del buen vivir”, artículo 31, queda de manifiesto que los derechos del ciudadano han de basarse bajo una gestión democrática, fundada “en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.

El rol que le compete al Estado por ende, cobra vital importancia en la revisión y manejo de las políticas territoriales vigentes. Según los nuevos aspectos constitucionales que establece la ley en asuntos de derecho a la ciudad y a la vivienda, las entidades públicas locales quedan explícitamente llamadas a tener el control de aquellas áreas señaladas bajo el concepto de “potencial desarrollo a futuro”. Aún más, si consideramos el desplome que experimenta año a año la oferta de viviendas sociales, la gestión que le cabe específicamente a cada municipio se hace primordial para un desarrollo concreto de proyectos de vivienda que otorgue mayor eficiencia a los planes destinados a mejorar los programas de hábitat social.

Las herramientas con que cuenta hoy el Estado ecuatoriano le permiten recuperar desde los procesos de privatización del actual sistema, su papel rector tanto en materias de producción de nuevas viviendas, como en el fomento del crecimiento equitativo de las ciudades. Así lo faculta el nuevo reglamento constitucional en su artículo 375, donde estipula que el Estado podrá ejercer “la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda”.

2.8.2 Paisaje Natural

En las dos últimas décadas ha surgido un nuevo concepto junto a la idea de Patrimonio, se trata de Paisaje Cultural o, como después veremos, del “paisaje natural”, así, simplemente, como auténtico fenómeno patrimonial.

La metodología de análisis del paisaje natural y de su vinculación con el territorio y el patrimonio se deber realizar desde tres horizontes:

1.- A nivel territorial a través de la escala municipal o el paisaje concreto tomándolo como unidad básica.

2.- A escala urbana en los núcleos habitados; y,

3.- A escala arquitectónica.

Estudiando con detenimiento los elementos relevantes presentes en cada uno de ellos, así como la relación existente entre los mismos. De esta manera se comprenderá el paisaje como una síntesis del territorio “basada en la vida y el trabajo acumulado sobre un espacio (en sus diferentes aspectos: histórico, antropológico y geográfico)”.¹¹⁷

El paisaje es el resultado de la puesta en práctica de una cultura territorial y, en este sentido, es un elemento de identidad y recurso patrimonial.

El patrimonio podría, por tanto, definirse como la memoria viva de la cultura de un pueblo, el patrimonio natural y cultural, tangible e intangible, y su contenido integra, además del patrimonio monumental y museístico, otros elementos, como las lenguas y la tradición oral, las formas de expresión de las culturas populares y tradicionales, el “saber hacer”, la artesanía, el patrimonio industrial y, en el campo del patrimonio natural, los sitios y la diversidad biológica. El paisaje en su dimensión patrimonial integra el natural y el cultural.

Resultaría ilegible representar en un mapa la totalidad del patrimonio natural y cultural, por lo que se ha optado por un criterio de selección, recogiendo únicamente aquél reconocido a nivel internacional (UNESCO) y europeo (Consejo Europeo).

Las declaraciones de Bienes de Interés Cultural -monumento, conjunto histórico, sitio histórico, jardín histórico o zona arqueológica- son importantes desde el punto de vista de la protección. Entre ellos destaca, por el protagonismo alcanzado, el conjunto histórico. La declaración de un núcleo como conjunto histórico puede servir para reforzar

¹¹⁷ Esther Prada, “*Estudios del territorio, paisaje y patrimonio*”. Foro europea. Las mujeres en el desarrollo sostenible del medio rural, 2010, s.p.

la imagen sobre la que se apoyen las iniciativas de desarrollo local. Lo mismo ocurre en los casos de reconocimientos emblemáticos de organismos internacionales, como la proclamación de Patrimonio Mundial o de Obra Maestra del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad por la Unesco, la declaración de Itinerario Cultural por el Consejo de Europa o el más reciente reconocimiento de Patrimonio de la Unión Europea.

2.8.3 Bienestar ambiental

La problemática ambiental hoy día tiene una dimensión global, es decir involucra a todo el planeta, para su caracterización se habla permanentemente de su contaminación general, que afecta todos los ecosistemas del mismo, trayendo como consecuencia su deterioro y con el pasar de los tiempos su destrucción, que está directamente relacionada con los seres humanos, sus formas de vida y la manera en que desarrollan sus actividades económicas, sociales, políticas y culturales, y los procedimientos que emplean para explotar sus recursos naturales para el bienestar de la vida humana en el planeta.

El Ecuador, cuyo territorio forma parte de varios de los ecosistemas más importantes del planeta y cuya población afronta los problemas propios de los países en vías de desarrollo, se ha visto afectado por los problemas ambientales mundiales y ha estado inmerso, desde su perspectiva, en parte de los procesos que los han generado al interior del país, son muchas las particularidades que han ido configurando los estilos de desarrollo a lo largo del tiempo y el perfil ambiental del Ecuador de nuestros días.

En lo ambiental, los problemas del Ecuador son ampliamente conocidos. La pobreza es, sin duda, la principal causa y efecto del deterioro ambiental; sin embargo, también son motivo de intensa preocupación: la deforestación, la erosión, la pérdida de la biodiversidad y de los recursos genéticos, la desordenada e irracional explotación de los recursos naturales, la creciente contaminación del agua, del suelo y del aire; el deficiente manejo de desechos, el deterioro de las condiciones ambientales urbanas, los problemas de salud por contaminación y malnutrición, la desertificación y agravamiento del fenómeno de las sequías, el deterioro de las cuencas hidrográficas, y el impacto de los riesgos y desastres naturales.

Esta compleja problemática tiene su origen, fundamentalmente, en la falta de sostenibilidad de los modelos de desarrollo que a lo largo del tiempo se han impuesto en el Ecuador y que han sido los generadores de estructuras de pobreza y deterioro ambiental. A esta causa de carácter estructural, se agregan otros factores restrictivos como son: la falta de cumplimiento de las leyes y regulaciones existentes y de un marco legal, al más alto nivel, que oriente y regule la gestión ambiental; la debilidad institucional de las entidades encargadas de las funciones de regulación, control, apoyo y seguimiento; la falta de políticas económicas que estimulen el uso racional y valoricen los recursos naturales así como los daños que en ellos se producen; la falta de planes y políticas de estado que perduren en el largo plazo; la falta de una sólida base en ciencia y tecnología para recuperar, adaptar y desarrollar tecnologías sustentables; la limitada participación ciudadana por falta de organización y promoción; la ausencia de una educación que incorpore efectivamente la variable ambiental en los contenidos curriculares a todo nivel; y, las deficiencias en la producción y acceso a la información relacionada con la gestión ambiental.

La situación descrita contrasta con la potencialidad de la República del Ecuador. Por sus condiciones naturales el país es poseedor de abundantes y variados recursos naturales. Figura a nivel mundial entre los cinco países con más alto grado de diversidad biológica, posee todavía una estimable riqueza forestal y ha destinado el 16% de su territorio a áreas naturales protegidas. Sus recursos hídricos superficiales y la bondad de sus suelos le permitirían cubrir todas sus necesidades alimentarias y generar excedentes exportables. La zona costera es promisoría para un sinnúmero de actividades productivas: pesca, agricultura, minería y turismo, entre las principales. Cuenta con importantes reservas hidrocarburíferas y de minerales.

A estas condiciones naturales favorables del país se añaden importantes cambios de actitud frente al ambiente en los últimos años por parte de la sociedad civil, de los medios de comunicación colectiva, del Gobierno Central y de los Gobiernos Seccionales y de algunas áreas del sector empresarial, que permiten mantener expectativas positivas y obligan a promover espacios para el debate, la concertación y la implantación de una política sostenible para el país.

Para superar la crisis económica y social que actualmente enfrenta, el país continuará recurriendo en los próximos años a la explotación de los recursos naturales; sin embargo, será indispensable que dicho aprovechamiento lo ejecute en términos sostenibles, para lo cual deberá adoptar una estrategia que procure, en forma simultánea, la rentabilidad económica, la justicia social y la racionalidad ambiental.

Es decir que en el Ecuador no se puede hablar de un país que tenga un pleno bienestar ambiental con la explotación del Yasuní, los permisos para la explotación minera, la invasión del hábitat del cóndor al pie del volcán Cotopaxi con la instalación de grandes antenas, etc., nos hace reflexionar que estamos perjudicando a la naturaleza para la obtención de recursos económicos.

2.9 Patrimonio natural en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

El ordenamiento jurídico de todo país, se fundamenta en la existencia de una jerarquía entre sus normas, lo cual permite diferenciar su nivel de aplicación y resolver, dado el caso, los posibles conflictos que entre ellas pudieran existir, en el orden interno. En el Ecuador, la norma suprema es la Constitución Política, seguida de las leyes (orgánicas, ordinarias y especiales), los tratados internacionales, los reglamentos, los decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales, las ordenanzas y los actos administrativos de las autoridades públicas.

La Constitución aprobada en el último referéndum, hace alusión a una jerarquía relativamente distinta de las leyes, debido a la creación de nuevas jurisdicciones territoriales (regiones y distritos especiales), lo cual ligeramente modifica este orden arriba mencionado.¹¹⁸ Cabe recalcar que dicho nuevo orden no afectaría –necesariamente- las regulaciones vigentes y aplicables a la Preservación del Patrimonio Natural.

¹¹⁸ Artículo 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución, los tratados y convenios internacionales, las leyes orgánicas; la leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

2.9.1 En la Constitución

Principios Fundamentales

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

Proteger el patrimonio natural y cultural del país.

Responsabilidades

Capítulo 9no.

Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

Numeral 13. Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos.

Organización Territorial del Estado

Régimen de competencias.- Cap. 4to. Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: Numeral 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

En general, hay dos derechos constitucionales en los que el sector patrimonial toma vida (derechos humanos¹¹⁹ y derechos de la naturaleza¹²⁰), mientras que quien los ejecuta o los pone en práctica es el Régimen del Buen Vivir¹²¹, para el cual, el patrimonio cultural y natural, son sus recursos estratégicos. De manera específica, la Constitución de la República del Ecuador, recoge los nuevos conceptos de:

¹¹⁹ Constitución de la República del Ecuador, Art. 11, numeral 2

¹²⁰ Constitución de la República del Ecuador, Art. 71

¹²¹ Título VII, Capítulo 1, sección 5; y, Capítulo 2, sección 3.

• **Patrimonio Natural.** Su concepto está determinado en el artículo Art. 404: “El patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción.”

El Patrimonio Natural, en lo relacionado con la NATURALEZA y AMBIENTE, está determinado en el artículo 395; con los ECOSISTEMAS, en el artículo 250 y 404; con las ÁREAS PROTEGIDAS, en el artículo 405; con los RECURSOS NATURALES, en el artículo 408; con el SUELO, en el artículo 409; con el AGUA, en el artículo 411; con la BIOSFERA, ECOLOGÍA URBANA y ENERGÍAS ALTERNATIVAS, en los artículos 413 y 414.

Adicionalmente, la Carta Magna establece la necesidad de integración internacional en materia del patrimonio cultural y natural, incorporando de manera específica aspectos relacionados, en los artículos 416, numerales 5 y 13 y 423, numerales 2 y 4.

Según se ve, la Constitución del 2008, es la que marca las particularidades del estado del Patrimonio Cultural, Arquitectónico y Natural, es la que señala un hito entre el modelo de desarrollo anterior y la actual comprensión de las relaciones sociedad/naturaleza, ecosistemas/cultura; de esta manera se crean vínculos sociales de identidad, diferencias, o pertenencias con otras personas o colectivos.

Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

Capítulo Tercero

Integración latinoamericana

Art. 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado Ecuatoriano se comprometerá a:

2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.

En la Constitución de la República del Ecuador y fundamentada en la teoría del neoconstitucionalismo, se destaca el hecho de que no es necesario contar con legislación que desarrolle los preceptos constitucionales, sino que estas directa e inmediatamente aplicables, por lo tanto, a pesar de que en la actualidad no exista normativa que regule los derechos de la naturaleza, se han ido desarrollando y materializando estos derechos en relación al ambiente y a la naturaleza.

Además, se introduce este concepto novedoso; que trata de los derechos de la naturaleza, e inspirado en la filosofía del Buen Vivir, que promueve la convivencia en armonía con la naturaleza o Pacha Mama, mediante el cuidado de la biodiversidad, de los recursos naturales, de la biósfera y del patrimonio natural.

2.9.2 En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Puesto en vigencia en octubre de 2010, publicado en el Registro Oficial No. 303 de 19 de Octubre del 2010, incorpora normas de protección al patrimonio cultural y decreta el camino a seguir en la transferencia de las **competencias** exclusivas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Introduce temas relacionados con el patrimonio natural del cantón; y otorga a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad de elaborar participativamente,

políticas, objetivos y estrategias de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial (PDyOT), planes coherentes y articulados con el Plan Nacional de Desarrollo.

Siendo así la compatibilidad y concurrencia de la competencia exclusiva de preservar, mantener y difundir el patrimonio natural y construir los espacios públicos para estos fines, se determina en el siguiente articulado del COOTAD:

El Artículo 4, enumera los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, y los literales d. y e. hacen referencia a la recuperación y conservación de la naturaleza y al mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable;...

El artículo 55, es producto del ordenamiento constitucional (Art.264), pues se incorpora casi textualmente los (numerales) literales que hacen referencia a las Competencias Exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, añade en el literal a) que se regulará el uso del suelo y la ocupación del suelo urbano y rural en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

En el literal g) los GADs municipales planifican, construyen y mantienen la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

El literal h) concreta la competencia exclusiva de: Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

El artículo 57, enumera las atribuciones del Concejo Municipal, y entre ellas la del literal v) señala que por motivos de conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y para garantizar la unidad y la supervivencia de pueblos y 13 nacionalidades indígenas, los concejos cantonales podrán constituir parroquias rurales con un número menor de habitantes del previsto en el COOTAD.

El artículo 87, se redacta en iguales términos que el 57, salvo que la conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y la garantía en la unidad y la supervivencia de pueblos y nacionalidades indígenas.

El Artículo 104, manifiesta en régimen especial de gobierno para las Islas Galápagos, en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad.

El Artículo 111, define los sectores estratégicos como aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental.

El inciso tercero de este artículo enumera algunos sectores estratégicos, pero en razón de que este Informe se dirige al ámbito patrimonial, se puntualizan los sectores estratégicos relacionados y que constituyen entre otros los recursos naturales no renovables; la biodiversidad y el patrimonio genético; y el agua.

EL COOTAD en su artículo No. 144 del Ejercicio de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural.- dice: “Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines”.

Tangible e intangible. “La preservación abarcará el conjunto de acciones que permitan su conservación, defensa y protección; el mantenimiento garantizará su sostenimiento integral en el tiempo; y la difusión procurará la propagación permanente en la sociedad de los valores que representa... Además los gobiernos municipales y distritales podrán delegar a los gobiernos parroquiales rurales y a las comunidades, la preservación, mantenimiento y difusión de recursos patrimoniales...

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán, mediante convenios, gestionar concurrentemente con otros niveles de gobierno las competencias de preservación, mantenimiento y difusión de los patrimonios.

El gobierno central emitirá las políticas nacionales, salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural, le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales, como: lenguas, formas de expresión,

tradición oral y diversas manifestaciones y creaciones culturales; las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico; los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos; las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas; entre otras; los cuales serán gestionados de manera concurrente y desconcentrada.

Los bienes declarados como patrimonios naturales y culturales de la humanidad se sujetarán a los instrumentos internacionales.

Este Código valora, incluso la importancia del patrimonio y su posible pérdida, por eso el Artículo 207, tienen por objetivo compensar a los gobiernos autónomos descentralizados por la explotación de recursos naturales no renovables, los efectos negativos de su explotación y la disminución del patrimonio nacional.

PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: DEFINICIÓN Y NATURALEZA Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: definición y naturaleza. Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, y los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y el de Planificación y Finanzas Públicas -COOTAD y COPFP- (en vigencia desde octubre del 2010), que permiten a los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADS-, desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral.

En orden, el artículo 41 del COPFP: “Los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”.

El artículo 43 del COPFP: “Los Planes de Ordenamiento Territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar,

compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo”. Por lo anterior, es indispensable que los dos Planes guarden absoluta concordancia entre sí.

2.9.3 Clasificación del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)

“De acuerdo a la Ordenanza Metropolitana No. 255 de Régimen de Suelo para el DMQ y Plan General de Desarrollo Territorial del DMQ (2000-2020) existen tres categorías de uso de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable; categorías que en la revisión del Plan mencionado (2006 al 2010), se redefinieron en función del modelo de crecimiento –reconcentración urbana, hacia la ciudad compacta - el escenario demográfico y la necesidad de un manejo sustentable del suelo; en ese sentido están designadas para categoría de suelo urbano 32.356,2 ha. que corresponden al 7.6 % de la superficie del distrito; el suelo urbanizable a 10.120,6 ha. que representan el 2.4% y la categoría de suelo no urbanizable comprende el 90% de la extensión total del DMQ, con 381.707, 03 ha. que representan el territorio de 20 parroquias¹²² y 120.771 habitantes que en su mayoría se dedican a actividades agrícolas y agropecuarias. Aproximadamente el 35% del territorio corresponde a áreas naturales con alguna categoría de protección; y el 38.6% de los suelos de esta última categoría, por su aptitud podrían ser declarados zonas protegidas. (PGDT, 2006).

Bajo este contexto, en el DMQ existen 25 áreas protegidas, que actualmente pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), responsabilidad del Ministerio del Ambiente, bajo la siguiente clasificación:

¹²² Pacto, Gualea, Nanegal, Nanegalito, San José de Minas, Atahualpa, Puéllaro, Perucho, Chavezpamba, Pintag, Nono, Calacalí y Lloa. Las parroquias de Guayllabamba, El Quinche, Checa, Pifo, Yaruquí, Tababela, Puenbo comparten pequeñas áreas urbanizables.

- 23 zonas de bosque y vegetación protectora, dentro de las cuales se incluyen los 9 bloques de protección ecológica que corresponden de manera general a las laderas del Pichincha y Atacazo, parte del Bosque Protector Mindo Nambillo, la Cuenca Alta del Río Guayllabamba, Maquipucuna, entre otros. Estas zonas, en su gran mayoría, fueron declaradas a través de acuerdos ministeriales desde 1976.

El Distrito Metropolitano de Quito: Los cambios legales e institucionales causados por el establecimiento del Distrito Metropolitano de Quito tienen importancia especial para todos los aspectos de la futura planificación urbana del área metropolitana, y son especialmente relevantes en lo concerniente al manejo del ecosistema en toda su área de influencia. En 1992 se conformó legalmente el Distrito Metropolitano de Quito, que estableció límites jurisdiccionales más extensos e inició una nueva forma de gobierno local en el área. La estructura del Distrito Metropolitano reemplaza al sistema anterior, más disperso, de cantones y parroquias y enfatiza los principios de toma de decisiones descentralizada y diversidad local, al tiempo que amplía el territorio incluido bajo su autoridad general. El nuevo Distrito incluye 16 parroquias del núcleo urbano y 24 parroquias suburbanas organizadas en cuatro zonas centrales y seis suburbanas. Tanto a nivel de parroquia como de zona existen consejos de representantes elegidos democráticamente y cada zona está manejada por un administrador nombrado por el Alcalde en pleno. Los representantes de cada zona tienen voz pero no voto en este Concejo legislativo.

La administración desconcentrada en administraciones zonales da una mayor jurisdicción favorable que responden al alcalde, un enfoque regional amplio para regularizar el uso del suelo y la provisión de servicios, al tiempo que responde a la situación local. Son numerosas las oportunidades para una intervención más intensiva y amplia del gobierno local en aspectos relacionados con el manejo de recursos naturales en las zonas urbanas periféricas.

Pero en mi investigación he encontrado que existen dos tipos de suelo: el urbano, destinado a las actividades residenciales, productivas secundarias, comerciales, de servicios y de administración y cuenta con servicios de agua, alcantarillado y energía, accesos viales y recolección de desechos sólidos; y, el rural, orientado a las actividades

productivas primarias (agrícolas, pecuarias, forestales, mineras), a la protección ambiental y del patrimonio social y cultural (comunidades).

2.9.4 Ordenanzas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Estas ordenanzas contienen disposiciones relativas al uso y ocupación del suelo, específicamente al Plan de Uso y Ocupación de Suelo, tienen particular importancia, pues definen lineamientos para el tratamiento, uso y control del suelo no urbanizable del DMQ, y por tanto, en la implementación de la Estrategia del Patrimonio Natural del DMQ deberán ser tomadas necesariamente en cuenta, a fin de lograr una armonización y aplicación coordinada de las ordenanzas frente a la preservación.

Ordenanza Metropolitana N° 143: Reformatoria a la Ordenanza Metropolitana 095, del Nuevo Régimen del Suelo, que Regula el Uso y Protección del Espacio Público del Centro Histórico de Quito.

En su contenido central trata de preservar la integridad de los espacios públicos del Centro Histórico de Quito.

Transcribiré unos artículos que me parecieron más relevantes:

“Art. II. 105. 1.- COMPETENCIA.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de la Administración de la Zona Centro es competente para ejecutar las acciones destinadas a proteger el espacio público en el área patrimonial del Centro Histórico de Quito.

Art. II. 105. 2.- PLAN DE MANEJO Y CONTROL DEL ESPACIO PÚBLICO DEL CENTRO HISTÓRICO.- Corresponde a la Administración de la Zona Centro elaborar el Plan de Manejo del Centro Histórico en función de la normativa correspondiente con el fin de preservarlo.

Art. II. 105. 3.- CAMPAÑA DE VALORACIÓN Y DIFUSIÓN.- La Administración de la Zona Centro en ejecución del Plan de Manejo y control del espacio público del Centro Histórico, coordinará acciones con el FONSAL, la Empresa del Centro

Histórico, la Dirección Metropolitana de Educación y Cultura y demás dependencias correspondientes para programar y ejecutar campañas de:

- a) Difusión de la normativa del Centro Histórico; y,
- b) Valoración de la recuperación y preservación del Centro Histórico.”¹²³

Ordenanza N° 255: Ordenanza Metropolitana de Régimen de Suelo para el DMQ.

En resumen, establece el Régimen Urbanístico, regula la ordenación, ocupación, habilitación, transformación y control del uso del suelo en el DMQ, según su clasificación.

Muy importantes estos artículos:

“Capítulo II

DEL SUELO

SECCION I

DEFINICIONES GENERALES

Art. ...(6).- Suelo.- Es el soporte físico territorial, incluidos el subsuelo y el espacio aéreo urbano, donde se desarrollan las diferentes actividades, en función de los usos asignados en el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), las regulaciones establecidas en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), las Normas de arquitectura y urbanismo, y demás planes e instrumentos de planificación complementarios.

Art. ...(7).- Clasificación general del suelo.- En función de su aprovechamiento, el suelo será clasificado por el Plan General de Desarrollo Territorial dentro de una de las siguientes categorías:

- a) **Suelo urbano.-** Es aquel que cuenta con vías, redes de servicios e infraestructura pública y con ordenamiento urbanístico definido y aprobado como tal por el PGDT y otros instrumentos de planificación;

¹²³ Ordenanza Metropolitana N° 143 reformativa a la Ordenanza Metropolitana 095, publicada en el R.O. N° 30 Junio 2, 2005.

b) **Suelo urbanizable o de expansión urbana.-** Es aquel que el PGDT destina para el crecimiento urbano previsible, bajo las normas y en los plazos que establece este Plan y de acuerdo a las etapas de incorporación previstas en el mismo; y,

c) **Suelo no urbanizable o rural.-** Es aquel que por su condición natural o ambiental; su vocación agrícola, ganadera, forestal o de extracción de recursos naturales; su interés paisajístico, histórico-cultural, u otro especial, no puede ser incorporado en las categorías anteriores.

Esta clasificación general del suelo se regirá por los usos, características de ocupación, utilización y fraccionamiento definidos en el PUOS u otros instrumentos de planificación.

Art. ... (8).- Uso de suelo.- Es el destino de uso asignado a los predios y a las edificaciones que se pudieran construir.

En función del uso principal, se establecen los usos permitidos y prohibidos en busca de un equilibrio funcional, de nivel de impacto ambiental y urbano que cada uso conlleva, y las condiciones y restricciones de su localización. Los datos de uso de suelo serán definidos en el PUOS y otros instrumentos de planificación.

El uso de suelo de propiedad de las comunas asentadas dentro del perímetro del DMQ será determinado mediante un acuerdo tripartito entre la Municipalidad, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y el Cabildo, instancia máxima de la comuna, sobre la base de estudios realizados por la Municipalidad y otros organismos calificados.¹²⁴

Ordenanza N° 031: Ordenanza que contiene el Plan de Uso y Ocupación de Suelos (PUOS).

Tiene como tema central: Procura la ocupación y uso de suelo acorde la normativa nacional y local vigente, manteniendo la competencia exclusiva y privativa de control para el Municipio.

¹²⁴ Ordenanza Metropolitana N° 255, publicada en el R.O. N° 413 Agosto 28, 2008.

“Sección I

CONSIDERACIONES GENERALES

Art. 1.- Definición.- El Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) es el instrumento de planificación territorial que fija los parámetros, regulaciones y normas específicas para el uso, ocupación, edificación y habilitación del suelo en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 2.- Contenido.- El PUOS complementa la propuesta de organización y desarrollo territorial establecido por el Plan General de Desarrollo Territorial PGDT y determina con carácter normativo el uso, la ocupación y edificabilidad del suelo a través de la definición de los coeficientes y forma de ocupación, el volumen y altura de la edificación, las características de áreas y frentes mínimos para la habilitación del suelo, la categorización, dimensionamiento del sistema vial y la definición de áreas patrimoniales.

Art. 3.- Objetivo.- El PUOS procura el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del DMQ, ordenando la estructura territorial, el desarrollo físico y la distribución de usos, equipamientos y actividades, respetando el patrimonio cultural, la imagen urbana, las características morfológicas, el entorno natural y la conectividad vial.”¹²⁵

2.10 El Desarrollo Urbano del Distrito Metropolitano de Quito

“El Distrito Metropolitano de Quito se encuentra ubicado en el centro norte de la provincia de Pichincha; limita al norte con la provincia de Imbabura, al sur con los cantones Mejía y Rumiñahui, al este con los cantones Pedro Moncayo, Cayambe y provincia de Napo, y al oeste con los cantones Pedro Vicente Maldonado, Los Bancos y la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

¹²⁵ Ordenanza Metropolitana N° 031, publicada en el R.O. N° 83 Octubre 24, 2008.

Políticamente se conforma, por la cabecera cantonal Quito -con ocho administraciones zonales: Quitumbe, Eloy Alfaro, Centro, Norte, La Delicia, Calderón, Tumbaco y Los Chillos- y 33 parroquias suburbanas, donde ejercen funciones los GAD parroquiales rurales: Calderón, Conocoto, Tumbaco, Amaguaña, Pomasqui, San Antonio de Pichincha, Cumbayá, Pintag, Alangasí, San José de Minas, Yaruquí, Guayllabamba, El Quinche, Pifo, Puembo, Nayón, Puéllaro, Pacto, Llano Chico, Checa, La Merced, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Zámiza, Atahualpa, Tababela, Guangopolo, Lloa, Chavezpamba, Perucho, Nono y Gualea.

El callejón interandino constituye el entorno en el cual se ubica el Distrito Metropolitano de Quito, entre los dos principales ramales de la cordillera de los Andes ecuatorianos, en una topografía irregular y bañado por múltiples ríos que convergen a las subcuencas de los ríos Guayllabamba y Blanco. Comprende un mosaico ecológico, paisajístico, cultural y geográfico, enmarcado altitudinalmente desde los 500 hasta los 4800 m.s.n.m. Éste escenario territorial contiene múltiples unidades geomorfológicas, pisos climáticos y formaciones vegetales, que en su conjunto forman valles como el de Los Chillos, Tumbaco, Guayllabamba, Puéllaro, Nanegal y Perucho; elevaciones como el Puntas, Filocorales, Sincholagua y Pichinchas; así como grandes áreas de bosque natural en la zona del Saloya, Nambillo y estribaciones del volcán Pichincha.”¹²⁶

El modelo de ocupación y crecimiento físico expansivo del DMQ para erigir una ciudad compacta supone impulsar una ocupación y utilización eco sostenible del territorio que posibilite racionalizar el uso del suelo (frenar expansión, reciclar suelo usado), optimizar las dotaciones de servicios e infraestructuras construidas, evitar los costos de ampliación de redes, mejorar la cobertura y calidad del sistema de transporte público, reducir la incidencia de los costos del suelo y urbanismo, reducir los costos de construcción, disminuir los desplazamientos, acercar los servicios y equipamientos, facilitar el comercio distribuido, que favorezca el contacto e intercambio entre personas,

¹²⁶ Políticas y Estrategia del Patrimonio Natural del Distrito Metropolitano de Quito 2009-2015. Dirección Metropolitana Ambiental. Quito, julio 2009, p. 43.

que genere una cultura de valores relacionados con la convivencia y la tolerancia; y que defina nuevas pautas de relación persona-naturaleza.

Para esta reconfiguración es necesario implementar desde la planificación y gestión territorial dos procesos complementarios: la limitación del crecimiento y la consolidación-densificación de la ciudad construida: la limitación del crecimiento urbano a partir de la redefinición de las limitaciones urbanas que se sustentan en el (de)crecimiento de la población, en la disponibilidad de suelo urbano, en las limitaciones provenientes de los riesgos y vulnerabilidad y en el modelo de organización y distribución de la población; y, la consolidación y densificación a través de intervenciones urbanísticas, normativas que a la vez que preserven el paisaje, la imagen urbana y la adecuada articulación con el espacio público, optimicen las asignaciones edilicias y las dotaciones de servicios.

2.11 El Patrimonio Natural del Distrito Metropolitano de Quito

El Distrito Metropolitano de Quito está ubicado entre los ramales occidental y oriental de la Cordillera de los Andes, que configuran las subcuencas de los ríos Guayllabamba y Blanco. Su particular posición geográfica y la conformación de su territorio, determinan la existencia de rangos altitudinales que van desde los 490 msnm, en las parroquias del subtrópico como Gualea y Pacto, hasta los 4.950 msnm, en la cima del Sincholhua. Estas particularidades permiten encontrar en el DMQ una amplia gama de ecosistemas vegetales, distribuidos en mosaicos paisajísticos de alta montaña, valles interandinos, estribaciones altas y medias de los flancos occidental y oriental de la cordillera de los Andes, siendo de especial importancia el eje Pichincha-Atacazo, a cuyos pies se ha desarrollado la ciudad de Quito.

El territorio del Distrito alberga 17 ecosistemas, con un alto nivel de endemismo y biodiversidad. Estudios recientes registran 21.490 especies de plantas, 111 especies de mamíferos (29% del total nacional) y 540 especies de aves (33,4% del total nacional)¹²⁷;

¹²⁷ MECN-SA (DMQ). MUSEO ECUATORIANO DE CIENCIAS NATURALES. (2010). Áreas Naturales del Distrito Metropolitano de Quito: Diagnóstico Bioecológico y Socioambiental. Reporte Técnico No. 1. Serie de Publicaciones del Museo de Ciencias Naturales (MECN). Imprenta Nuevo Arte. Quito.

muchas de estas especies se encuentran severamente amenazadas y en peligro de extinción.

Esta importante biodiversidad se refleja a nivel distrital, en el sector noroccidental se encuentra la primera área de conservación metropolitana, que protege 17.157 Ha de las micro cuencas de los ríos Mashpi, Guaycuyacu y Sahuangal.

El patrimonio natural del DMQ no ha sido suficientemente reconocido, a pesar que 317.901 Ha, equivalentes al 75% de todo el territorio del DMQ, corresponde a vegetación natural e intervenida, frente al 7,6% de la superficie que ocupa la mancha urbana¹²⁸.

“Este patrimonio se encuentra sometido a diversas presiones de orden social y económico. Entre las principales amenazas a la integridad del patrimonio natural del DMQ se destacan las siguientes:

- a) Cambio en el uso del suelo para cubrir la demanda habitacional y la ampliación de la frontera agrícola, especialmente monocultivos;
- b) Deforestación de bosques nativos y fragmentación de hábitats;
- c) Construcción de infraestructura en ecosistemas frágiles, orientada a proyectos de desarrollo y para abastecer la demanda del recurso agua;
- d) Contaminación y presión sobre acuíferos, cauces hídricos y suelo;
- e) Contaminación industrial y domiciliaria;
- f) Actividades mineras dentro de ecosistemas con alta biodiversidad;
- g) Cacería y tráfico de especies silvestres;
- h) Variabilidad climática que ha originado una reducción de los caudales naturales y de la calidad del agua.”¹²⁹

Estos factores han ocasionado una importante pérdida de territorios rurales y recursos no renovables. Así, entre 1986 y 2009 se registra una pérdida de la cobertura

¹²⁸ Secretaría de Ambiente. Centro de Gestión del Conocimiento e Información Ambiental (2009). Mapa de cobertura vegetal. Quito.

¹²⁹ http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip_2012/s/plan_de_desarrollo_2012_2014.pdf

boscosa de 33.518 Ha, mientras que para el mismo período la mancha urbana pasó de 7.060 Ha a 23.846 Ha¹³⁰.

La construcción de un Distrito que ofrezca mejores condiciones de vida demanda una aproximación integradora de los espacios urbanos y rurales, a través de herramientas de ordenamiento territorial y desarrollo productivo que incorporen decididamente los derechos de la naturaleza y garanticen una respuesta efectiva para asegurar la conservación de la biodiversidad y ecosistemas.

De mantenerse la tendencia actual de pérdida de hábitats y especies, las consecuencias incluyen un deterioro de la calidad de vida de los habitantes, limitaciones para el desarrollo económico, y aumento de la vulnerabilidad ante eventos catastróficos como incendios forestales, sequías, inundaciones y deslaves.

En este sentido, la garantía de la dotación de agua es uno de los problemas urbanos a futuro en el DMQ, debido al incremento en la demanda, el cambio climático y la degradación de páramos y bosques protectores que son las principales fuentes abastecedoras del recurso. El total distrital de cobertura de agua potable es de 96%¹³¹. Sin embargo, se sabe que en la actualidad, de cada 7,2m³/s de agua que consume Quito, 5 m³/s provienen de la Amazonía del país¹³², lo que demuestra una alta dependencia, sobre todo de las cuencas orientales.

El Municipio del DMQ, a través de la Dirección Metropolitana Ambiental, con la finalidad de alcanzar los objetivos de gestión ambiental para el desarrollo sustentable, mediante Resolución de Alcalde No. 0077 el 6 de Agosto del 2004, declaró sus políticas ambientales, estructuradas en 4 ejes estratégicos, que son:

1. Institucionalidad de la Gestión Ambiental;
2. Gestión de la Calidad Ambiental;
3. Gestión ambiental del capital natural; y,
4. Gestión ambiental socialmente justa y económicamente sustentable.

¹³⁰ MDMQ (2011). MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SECRETARÍA DE AMBIENTE. 2011. Estudio Multitemporal de cambios en la cobertura vegetal del Distrito Metropolitano de Quito.

¹³¹ INEC. ECUADOR EN CIFRAS. 2011. www.ecuadorencifras.com

¹³² FONAG. FONDO DEL AGUA DE QUITO. (2010). Sistema de información para la gestión y planificación de recursos hídricos en la cuenca alta del río Guayllabamba. Quito.

Dado el carácter local de la Estrategia en construcción, a continuación se describen las políticas ambientales del Distrito Metropolitano de Quito:

Art. 2. Institucionalidad de la Gestión Ambiental: promover el fortalecimiento institucional y técnico de la autoridad ambiental local, así como su reconocimiento como tal, frente a los distintos actores de la sociedad, en el sentido de consolidar su rol de rector, regulador, coordinador, supervisor y fiscalizador ambiental en el DMQ, en concordancia con las políticas nacionales.

Art. 3. Gestión de la Calidad Ambiental: planificar la gestión ambiental del Distrito, que permita estructurar objetivamente el desarrollo sustentable de su territorio, en concordancia con la política ambiental nacional.

Art. 4. Gestión ambiental del Capital Natural: permitir la planificación para el desarrollo sustentable del DMQ, con la activa participación de la sociedad civil en la definición de sus objetivos y metas de calidad de vida de su comunidad. Se deberá buscar todo tipo de asociación inter-institucional con las municipalidades vecinas de conformidad con la ley, y con la visión de desarrollo de procesos de gestión ambiental integrada e integral a nivel de región geográfica.

Art. 5. Gestión Ambiental Socialmente Justa: permitir la focalización de las acciones de gestión ambiental hacia la consolidación de los vínculos con los organismos nacionales e internacionales de cooperación técnica y económica que aseguren la ejecución de actividades tendientes a alcanzar el mejoramiento de la calidad ambiental e ir estableciendo acciones permanentes de carácter transversal y complementaria en aquellos aspectos vinculados con la educación y la salud.

En relación con la información analizada, se destaca lo siguiente, que se aplicará solo en el MDMQ:

- Determinar a las áreas protegidas como uno de los mecanismos más relevantes para la conservación del Patrimonio Natural y uso sustentable de los recursos naturales.
- Privilegiar el rol de los gobiernos locales en la gestión local de la conservación del Patrimonio Natural.
- Buscar la participación justa y equitativa en los beneficios provenientes de la biodiversidad.

- Desarrollar una planificación urbana y periurbana para mejorar la calidad de vida de mujeres y hombres habitantes del territorio.

2.12 Parroquia rural de pacto: antecedentes y análisis del conflicto socio ambiental

El noroccidente del Ecuador cuenta con una de las regiones más biodiversas del mundo que desafortunadamente está seriamente afectada como consecuencia del asentamiento de muchas actividades económicas:

El noroccidente del Ecuador es uno de los sitios con mayor concentración de especies a nivel mundial (...) no obstante, es probablemente poco conocido. Esto derivado a la ejecución de pocas acciones efectivas para su conservación, con el consecuente deterioro (1,95% en la década 1983-1995 en gran parte del noroccidente, según Sierra 1996) de los recursos. Salvo tres reservas del Estado que incluyen parcialmente el noroccidente, las áreas restantes han sido dedicadas a agricultura, ganadería y extracción selectiva de madera.

Las grandes empresas madereras han concentrado en el noroccidente las actividades de extracción forestal aprovechando la disponibilidad de aceptables volúmenes de madera del bosque húmedo tropical. El 80% de la madera que se consume en el país proviene de esas provincias.

Pese a la situación de destrucción expuesta hay poca información sobre riqueza florística, ecología de las especies, aspectos etnobotánicos, cuantificación y valoración de recursos y otros aspectos, los cuales son elementos necesarios para un manejo integral.¹³³

El noroccidente de la provincia de Pichincha es un sector que está dentro de esa bioregión, la cual es considerada una de las diez mayores regiones del planeta por su gran biodiversidad y endemismo. Es una zona llena de bosques, fauna y flora conteniendo así

¹³³ Ing. William Gibson, *Estudio Ampliatorio de Impacto Ambiental Área minera “La Conquista”*, (Quito: Mayo 2004), 55.

la mayor diversidad junto a la región de Intag, las dos zonas forman partes de la gran zona denominada el “Gran Chocó”.

El gran chocó se extiende a lo largo de la costa del Pacífico, desde el norte de Panamá hasta el noroeste del Ecuador, ha sido reconocida internacionalmente como una de las áreas biológicamente más diversas del planeta. Presenta un gran endemismo de flora y fauna. Diferentes estudios han registrado la existencia de 6300 especies de plantas, de las cuales 1500 están en peligro de extinción debido a la deforestación. Se han registrado gran variedad de especies entre las que se destacan peces y anfibios raros, más de 600 especies de aves, cinco especies de felinos y cuatro especies de monos. En estos bosques habitan: murciélagos, tigrillos, cuchuchos, raposas, venados, puercos de monte, entre las aves más representativas están: garzas, tucanes, carpinteros, gavilanes, colibríes. Existen también ranas, sapos y reptiles como: lagartijas, serpientes y tortugas. En los ríos habitan aproximadamente unas 82 especies de peces como: anchoas, sábalo, sardinas, viejas, lenguados barbuditos. Los insectos de estos bosques muchos son polinizadores o vectores de enfermedades o sirven de alimento a una gran cantidad de animales.¹³⁴

La Parroquia de Pacto se encuentra ubicada en la zona noroccidental del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, Cantón Quito. El nombre surgió de los Yumbos ya que éstos solían ir a negociar y tener alianzas dentro de este territorio¹³⁵. Sus límites son:

- Al Norte: Provincia de Imbabura
- Al sur: Cantón San Miguel de los Bancos
- Al este: Parroquia Gualea
- Al Oeste: Cantón San Pedro Vicente Maldonado

Pacto pertenece a la zona ecológica el Chocó que tiene como característica principal el de poseer suelos frágiles, “el paisaje de la zona es andino perteneciente a las

¹³⁴ http://www.viajandox.com/esme_sanlorenzo_bosquechoco.htm

¹³⁵ Daniela Padilla, “Conflicto Minero en la Parroquia de Pacto: Límites y Posibilidades de Solución”, (maestría en relaciones internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2008), 52.

estribaciones de la cordillera occidental, que tiene paisajes montañosos de bosques naturales con alta nubosidad y alta humedad”¹³⁶. Esta vertiente occidental cuenta con una variedad de fuentes hídricas, varios pisos ecológicos y una gran superficie de bosques naturales.

Esta zona va desde los 1200 mts de altitud hasta los 500 mts, favorecido por su variedad de clima templado con un rango de valoración de 19 a 21 grados centígrados aproximadamente, con temperaturas máximas de 30 grados. Y las lluvias se presentan durante todo los meses.¹³⁷ Se presentan relieves montañosos medios y bajos, las quebradas forman valles pequeños.

De acuerdo a la división territorial, la parroquia de Pacto está constituida por los siguientes barrios: Pacto, Pactoloma, La Delicia, La Esperanza, Guayabillas, Pachijal, Mashpi, Santa Rosa, El Paraíso, Anope, El Castillo, Sahuangal, Guayllabamba, La Victoria, El Progreso, Buenos Aires, Ingapi, San Juan, San José, Santa Teresa, El Triungo, Guaycu Yacu y San Pablo¹³⁸.

Pacto cuenta con un río principal, el Guayllabamba que divide a la provincia de Pichincha e Imbabura, sus afluentes llevan agua a las provincias anteriormente mencionadas y Esmeraldas. Cuenta con catorce ríos secundarios como el río Chirapi, Mashpi, Sahuangal, Sardinias, San José, Pachijal, Anope, Chulupe, Gualcuyapu, Piripe, Pisáis, Chontal, San Francisco y Santana. Las aguas de estos ríos son utilizados por las poblaciones cercanas, ya que representan la única fuente hídrica del sector, pues en esta zona el agua potable no está al alcance de toda la población.

Minerales

Los alrededores de Pacto corresponden a una zona donde afloran rocas pertenecientes a volcanismo marino dando origen a suelos ricos en aluminio, magnesio, sodio, hierro, manganeso entre otros elementos. Cerca del poblado de Pacto hay una interesante concentración de vetas de cuarzo mineralizadas así como también se ha

¹³⁶ Ministerio de Energía y Minas, *Estudio Ampliatorio de Impacto Ambiental*, Pacto, Mina La Conquista 2005, 52.

¹³⁷ *Ibíd.*, 37-38.

¹³⁸ FONSAL, *Mapa Arqueológico del Distrito Metropolitano de Quito*, Bloque Pacto NW., Quito 2004, 1.

reconocido varias estructuras silisificadas y relacionadas a éstas, esporádicamente se reconoce oro libre. La mineralización principal es la pirita, el oro, plata, además de calcopirita, covelita.¹³⁹

A la Parroquia de Pacto se la considera como una zona con un desarrollo minero incipiente, pero de grandes expectativas por las características mineralógicas. No se pudo negar que actualmente se convirtió en una minería similar a la existente en Bella Rica, Portovelo o Zaruma.

Décadas atrás Pacto era conocido como un lugar de importancia para la extracción de oro de carácter aluvial en especial, los moradores del sector tenían la minería como una importante actividad económica, pero está decayó como consecuencia de los bajos costos del oro. En los años 90 se inició la extracción de oro en esta región especialmente al sur de Pacto donde se afectó en su mayoría a los ríos Chirapi y Cholupes.

Población

Pacto tiene una superficie de 346,34 Km², se encuentra más o menos a una distancia de 80 km al noroccidente de Quito –más o menos a dos horas de la capital- y cuenta con una población aproximada de 6.824 habitantes.

La población económicamente activa es de 47,6% que se dedican a la agricultura, básicamente de caña para producir panela orgánica.

Los primeros colonos se asentaron en la región de Pacto aproximadamente en el año de 1930, asentando sus viviendas a orillas del río Chirapi. El pueblo no tuvo ningún crecimiento hasta que el año 2005 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) entregó 216 casas a los diferentes barrios de la Parroquia de Pacto. Según cifras del INEC existen 1140 viviendas, de las cuales, en el 70,2% viven sus propietarios, cada dormitorio está habitado, en promedio, por 2,6 habitantes.¹⁴⁰ Aunque en Pacto y Guala, según datos del INEC, el porcentaje de analfabetismo llega al 9,6% de la

¹³⁹ FONSAL, *Mapa Arqueológico del Distrito Metropolitano de Quito*, 2.

¹⁴⁰ Daniela Padilla, “Conflicto Minero en la Parroquia de Pacto: Límites y Posibilidades de Solución”, 55.

población, el 87,4% de hogares se abastece de agua entubada y el 65,3% de hogares elimina sus desechos en pozos sépticos.¹⁴¹

2.12.1 Antecedentes de las Concesiones Mineras en la Parroquia Rural de Pacto

Existe un gran potencial minero en la zona de Pacto donde se han entregado varias concesiones¹⁴² Data desde 1991 donde hubo algunas respuestas fallidas sobre las concesiones como invalidez del título o simplemente existieron varios abandonos del mismo. Pero mientras fueron pasando los años estas concesiones seguían activándose. Para el año 2007, según el Ministerio de Energía y Minas, existen alrededor de 41 concesiones que están otorgadas, en trámites o inscritas, se extienden por toda el área de Pacto y sus alrededores.

Sobre las concesiones, para entenderlas un poco más, es necesario conocer los tres tipos que tenemos en la zona. La concesión, como ya se mencionó, son permisos que da el Estado a empresas públicas o privadas, especialmente privadas, sobre bienes del Estado para exploración, investigación, explotación y extracción de recursos. Las concesiones otorgadas son las que están ya autorizadas por el Estado. Concesiones inscritas son las conferidas que han sido legalizadas en las instituciones respectivas, sea en los ministerios correspondientes o en las cámaras según el caso. Por último tenemos que las concesiones en trámite son las que se están procesando su aceptación en las instituciones pertinentes.

El Proyecto Pacto, uno de los diez que la Enami tiene en concesión, lo integran 2.394 ha del área minera Ingapi, en Pacto, y 2.251 ha del área Urcutambo, en Gualea. En el 2009, la Minera Silex estimó en esta zona un potencial de 300 mil onzas de oro, repartidas en nueve vetas.

¹⁴¹<http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/23/nota/4256161/mineria-actividad-que-vuelve-inquietar-noroccidente-quito>. Consulta: 16 de marzo de 2017.

¹⁴² Acto de autoridad soberana por el cual se otorga a un particular, llamado concesionario, determinado derecho para la explotación de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de una obra convenida.

En Pacto, la Empresa Nacional Minera (Enami), sin consulta previa y con poca transparencia, tiene dos concesiones mineras que juntas suman cerca de cinco mil hectáreas, casi el mismo tamaño de la isla San Cristóbal en las Galápagos. Sucederá lo de siempre con la explotación intensiva de recursos naturales. Por un lado, el gobierno dirá que tendrá recursos para combatir la pobreza; por otro, un grupito de gente se enriquecerá poniendo máquinas, vendiendo químicos y exportando minerales. Al final, los habitantes de Pacto y nosotros, los quiteños, dejaremos de tener un espacio de ríos cristalinos, animales “raros”, y a cambio, tendremos otra zona de conflicto social y más pobreza.¹⁴³

Los moradores de Pacto consideran que la minería metálica no es una actividad productiva. Por el contrario, ésta imposibilita el desarrollo de otras actividades de gran importancia económica para la población y la zona, especialmente las que tienen que ver con eco turismo, conservación, ganadería y agricultura.

Esta actividad ha generado contaminación, destrucción de la belleza escénica, y destrucción del tejido social. Los conflictos inherentes a la extracción de recursos minerales, han ocasionado que la parroquia sea escenario de incidentes violentos, al punto de atentar contra los derechos humanos de los habitantes que se resisten a la misma.

Gracias a la persistente presión que los moradores de Pacto han ejercido sobre las autoridades, hace dos años fueron clausuradas todas las minas ubicadas dentro de la parroquia. Sin embargo, las personas y compañías interesadas en la explotación minera insisten constantemente en reabrir estas minas, y no existe aún regulación adecuada por parte de las autoridades encargadas del sector.

No se realiza la explotación legal de canteras, ya que por el momento no existen estudios técnicos que identifiquen los lugares y métodos idóneos para desarrollar esta actividad, y la población no está de acuerdo en que esta actividad se desarrolle sin ningún control técnico ambiental. Bajo esta perspectiva, la comunidad menciona que permitirá realizar minería de material pétreo sólo para beneficio comunitario, como la construcción

¹⁴³ Blog de Ramiro Ávila Santamaría, “Yo soy Pacto y no quiero minería”. <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/yo-soy-pacto-y-no-quiero-mineria>. Consulta: 17 de marzo de 2017.

de obras, apertura y mantenimiento de vías. Sin embargo, se ha identificado que los ríos Mashpi y Pachijal, están sujetos a explotación de material pétreo en varios puntos de su cauce. Esta explotación la realiza el Municipio de Pedro Vicente Maldonado, el Municipio de San Miguel de los Bancos, y el Gobierno Provincial de Pichincha para arreglar caminos vecinales. También los dueños de fincas y haciendas hacen uso de este material, en ocasiones de manera indiscriminada.¹⁴⁴

Lamentablemente, ninguno de estos actores realiza esta explotación de manera legal, y, con estudios técnicos que garanticen minimizar el impacto ambiental sobre los sistemas hídricos.

“Nosotros dibujamos lo que es la minería porque desde hace más de 15 años venimos luchando contra empresas extranjeras y mineros ilegales. No estamos contra un gobierno, estamos en contra de que se nos quiera imponer algo que no queremos”, sostiene Inés Soriano.

Esta mujer, nacida en la parroquia Pacto hace 60 años, fue parte de las más de 70 personas que ese día acudieron a la reunión que la Coordinadora de Comunidades por la Defensa de la Conservación del Noroccidente (Codecono) organizó para hablar sobre los alcances de la minería. Desde hace poco más de un año, cuando la situación lo amerita, los moradores de las parroquias Pacto y Gulea se autoconvocan en torno a la Codecono, tras conocer que 4.645 hectáreas de sus territorios fueron concesionadas, en agosto del 2012, a la Empresa Nacional Minera (Enami-EP), para el Proyecto Aurífero Pacto.¹⁴⁵

El gobierno del Ecuador sigue empeñado con la minería contra la voluntad de la gente quiteña que vive en Pacto. La Enami reconoce en su estudio de impacto ambiental que el 75% de sus habitantes rechazan la minería. y considera que existe en la zona, por la minería, una conflictividad alta.

¹⁴⁴ <http://www.pacto.gob.ec/index.php/ct-menu-item-33/ct-menu-item-45>. Consulta: 17 de marzo de 2017.

¹⁴⁵ <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/23/nota/4256161/mineria-actividad-que-vuelve-inquietar-noroccidente-quiteno>. Consulta: 17 de marzo de 2017.

Quito también es Pacto, una zona rural, declarada área natural protegida por el Distrito Metropolitano, habitada por campesinos que viven de la agricultura, en donde se cultivan más de seiscientas variedades de frutas tropicales, se encuentran aves raras, osos de anteojos, aire limpio, agua cristalina y bosques primarios.¹⁴⁶

Es necesario establecer los mecanismos para regular el uso y manejo de las microcuencas hídricas, protegiéndolas de la deforestación causada por la tala de bosque, la ampliación de la frontera agrícola y la actividad minera.

La microcuenca del río Chirapi se ve afectada por serios problemas de contaminación ocasionados por la actividad minera aurífera. Desde 1995 y hasta la fecha se vierten efluentes con cianuro y mercurio provenientes del lavado de las piscinas de cianuración en las minas de oro ubicadas en los alrededores de Pacto, en donde además existe un mal manejo de aguas servidas. Estas fuentes de contaminación son una amenaza significativa para la salud de los pobladores, ya que dentro de esta microcuenca está la mayor concentración poblacional de la parroquia.¹⁴⁷

El alcalde de Quito, Mauricio Rodas, en una visita a Pacto y Gualea, respaldó el desarrollo sustentable que experimenta la zona. Según la Agencia Pública de Noticias de Quito, afirmó que “mal haría” en permitir una explotación minera que destruya el capital natural del sector.

Datos sobre la percepción del proyecto que tiene la población, que son parte de los estudios de impacto ambiental que aún están en revisión en el MAE, muestran que en Pacto y Gualea, el 75 % y el 60% de los habitantes encuestados, respectivamente, rechazan la minería.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Blog de Ramiro Ávila Santamaría, “Yo soy Pacto y no quiero minería”. <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/yo-soy-pacto-y-no-quiero-mineria>. Consulta: 17 de marzo de 2017.

¹⁴⁷ <http://www.pacto.gob.ec/index.php/ct-menu-item-33/ct-menu-item-45>. Consulta: 17 de marzo de 2017.

¹⁴⁸ <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/23/nota/4256161/mineria-actividad-que-vuelve-inquietar-noroccidente-quiteno>. Consulta: 17 de marzo de 2017.

“Socializar (como llaman los técnicos al proceso de difusión) no es consultar”, porque el Estado, al no consultarles antes de entregar la concesión, ha violado su derecho constitucional.

Las comunidades han informado a las autoridades provinciales, cantonales y parroquiales y a la opinión pública, que en sus parroquias tienen áreas protegidas metropolitanas que son parte del sistema de áreas protegidas a nivel nacional. Con la ordenanza No. 088,¹⁴⁹ el Distrito Metropolitano de Quito declaró la microcuenca de los ríos Mashpi, Guaycuyacu y Sahualgal como áreas naturales protegidas, en las que no se autoriza actividades extractivas de recursos no renovables.

Se acogieron al artículo 57 de la Constitución de la República y cuestionaron el proceso desarrollado por la ENAM y el MAE que no consideró los principios de consulta previa, libre e informada, antes de realizar este proyecto. Tampoco fueron consultados sobre la concesión de tierras para la exploración y posterior explotación minera, lo que atenta contra el más elemental principio de participación.

En base al artículo 98 de nuestra Carta Magna, los individuos y las colectividades tenemos el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público que vulneren y puedan vulnerar nuestros derechos. Por lo que manifiestan que están en total desacuerdo con un proceso que vulnera los derechos del buen vivir y los derechos de la naturaleza.¹⁵⁰

Convocaron a una “consulta comunitaria de buena fe”, que es una forma de ejercer el derecho a la democracia comunitaria, que está en la Constitución del Ecuador (Art. 95). El pueblo de Pacto quiere decir al Ecuador lo que el gobierno no quiere escuchar: Pacto no

¹⁴⁹ Ordenanza Metropolitana N° 0088 de 23 de junio de 2011.

¹⁵⁰ <https://elpezcuezo.wordpress.com/2014/05/08/mineria-en-el-noroccidente-del-distrito-metropolitano-de-quito-dmq-pacto-via-pactoporlavidaboletin-y-fotos-enamiep/>.

Consulta 17 de marzo de 2017.

sacrificará su naturaleza y su vida de campo a cambio de falsas promesas y luchará, creativamente, por mantener su forma de vida.¹⁵¹

¹⁵¹Blog de Ramiro Ávila Santamaría, “Yo soy Pacto y no quiero minería”. <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/yo-soy-pacto-y-no-quiero-mineria>. Consulta: 17 de marzo de 2017.

CAPÍTULO TERCERO

DESARROLLO SOSTENIBLE

Existen distintas posiciones con relación a la sostenibilidad del desarrollo. La definición más conocida es la que figura en el Informe Brundtland (1987), donde se lo caracteriza como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. En este sentido, el significado de desarrollo sostenible parece ser el de un desarrollo viable en el tiempo, cuya condición esencial es que las capacidades del sistema socioeconómico no disminuyan y puedan estar a disposición de las generaciones venideras. Estas capacidades se ven determinadas, a su vez, por las limitaciones impuestas por la tecnología y la organización social sobre la capacidad del medio ambiente para satisfacer el incremento de las necesidades humanas.

3.1 El desarrollo sostenible o lo sostenible en el desarrollo

Durante varios siglos la humanidad tenía la percepción de que los recursos naturales eran inagotables, por tanto no existía la conciencia sobre los efectos negativos ambientales producto del creciente y desmedido desarrollo industrial y tecnológico. Sin embargo, desde los años sesenta del siglo anterior comenzó a expresarse en la sociedad, en especial en Estados Unidos, la intranquilidad por el estado del medio ambiente, y una década más tarde la preocupación ecológica, si bien incipiente todavía, fue reconocida en la escala internacional cuando comenzaron a surgir algunos convenios internacionales para la protección del medio ambiente.

Pero sobre todo cuando las Naciones Unidas convocó a la primera reunión internacional en Estocolmo “la Conferencia sobre el Medio Humano 1972”, un hito que estableció no sólo el inicio de eventos, cumbres, acuerdos u otros hechos relevantes, sino

de una serie de principios de acción política y derecho ambiental internacional¹⁵² en base a estudios de expertos científicos que fueron cimentando un nuevo concepto y modelo: el desarrollo sostenible, que fue presentado en Río de Janeiro en la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de la Tierra de 1992”. Este discurso presente y discutido hasta la actualidad, ha sido decodificado por la ONU conjuntamente con el tema del calentamiento global y pérdida diversidad, para reorganizar la agenda económica política e institucional internacional frente a la crisis ecológica planetaria.

Este modelo de un desarrollo sostenible ha sido un discurso socialmente aceptado y con gran poder de legitimación que se ha extendido, profundizado y desgastado en el mundo con la globalización. Las claves fundamentales para su éxito no sólo giran en torno a un crecimiento económico sostenible, sino en la viabilidad ecológica mediante la reducción y superación de la pobreza que aquejan a millones de humanos, mitigación de los efectos sociales, económicos y ambientales del cambio climático, así como en el manejo racional y eficiente de los recursos naturales para garantizar, tal como lo enuncia el informe Brundtland de las Naciones Unidas, la satisfacción de necesidades sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

Antonio Elizalde¹⁵³ asevera que el desarrollo sostenible debe ser entendido como una nueva cosmovisión que modifique las concepciones actuales sobre las dimensiones económicas y tecnológicas. Él sostiene que los humanos, antes de ser consumistas son ante todo seres físicos y biológicos, algo inherente a la condición humana y social. Sin embargo, el individualismo extremo construido culturalmente por Occidente, ha hecho olvidar que la existencia humana es por antonomasia social y que los bienes de la tierra son bienes sociales (comunes) por tanto bienes compartidos, y en este sentido, la vida consciente de sí misma la condición social que hace a los humanos plenamente humanos.

¹⁵² Carmen Plaza, “La política y el Derecho de medio ambiente de la Unión Europea: su desarrollo y evolución a través de los Tratados”, en L. Ortega y S. de la Sierra, *Estudios de la Unión Europea*. (Centro de Estudios Europeos, 2011), 282.

¹⁵³ Antonio Elizalde, *Desarrollo Humano y Ética para la Sustentabilidad*, (Santiago: PNUMA/ Universidad Bolivariana, 2003), 15-16.

“Por el contrario, el individualismo nos torna a los humanos en seres egoistas, egocéntricos, desconfiados, ególatras, desconsiderados, ambiciosos y mezquinos”¹⁵⁴

3.2 La responsabilidad social

Hablar de una sola definición de responsabilidad social (RS) es imposible; son varias las definiciones disponibles en ambas de las acepciones al concepto de RS como son responsabilidad social empresarial (RSE) y responsabilidad social corporativa (RSC)¹⁵⁵. Una de las definiciones ampliamente aceptada por la comunidad internacional es la de la Comisión Europea, en donde “la responsabilidad social de las empresas viene dada por las iniciativas voluntarias de estas, más allá de sus obligaciones legales, para lograr objetivos sociales y ambientales en su actividad cotidiana”¹⁵⁶. Mientras que el Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa menciona que “la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es una forma de dirigir las empresas basado en la gestión de los impactos que su actividad genera sobre sus clientes, empleados, accionistas, comunidades locales, medioambiente y sobre la sociedad en general”¹⁵⁷.

Identificamos los aspectos comunes para llegar a un consenso sobre la RS: primero, el contexto en que se desarrolla el concepto es desde la esfera privada empresarial y/o corporativa; es el compromiso voluntario más allá de lo que la ley exige por manejar y hacerse cargo de los impactos económicos, sociales y ambientales ocasionados por la actividad propia de la empresa o corporación. Se construye una conciencia global y sistémica, pues se toman en cuenta a todos los actores (directos e indirectos) involucrados,

¹⁵⁴ *Ibíd*, 52-117-118.

¹⁵⁵ Congreso de los diputados. (31 de Julio de 2006). Informe de la Subcomisión para potenciar y promover la Responsabilidad Social de las Empresas. Obtenido de Boletín Oficial de las Cortes Generales : http://observatoriorsc.org/wpcontent/uploads/2013/07/subcomision_rsc_libro-blanco_informe.pdf. Consulta: 2 de mayo de 2017.

¹⁵⁶ Comisión Europea. (s.f.). La responsabilidad social de las empresas (RSE) en EU. Obtenido de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=331&langId=es>. Consulta: 2 de mayo de 2017.

¹⁵⁷ Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa. (s.f.). Qué es RSC. Obtenido de <http://observatoriorsc.org/la-rsc-que-es/>. Consulta: 2 de mayo de 2017.

siguiendo una voluntad ética y altruista a la vez, buscando generar relaciones éticas y eficaces que representen un ganar –ganar para todas las partes¹⁵⁸.

Según la terminología empleada en RS, los actores o partes involucradas conforman los grupos de interés (en la nomenclatura anglosajona son conocidos como stakeholders) y su participación en los procesos de RS es vital, pues ellos pueden llegar a ser los mejores aliados de una empresa/corporación para conseguir alcanzar las metas propuestas, o ser los detractores que pongan trabas a los objetivos. Por otra parte, la RSE les permite a los stakeholders exponer a las empresas sus intereses frente a las actividades productivas que éstas realizan, ya que el bienestar de las partes involucradas puede verse favorecida o afectada por dichas actividades empresariales. De allí que la RSE/RSC es vista también como una estrategia de negocio empresarial/corporativa que aporta ventajas competitivas de rentabilidad en el mercado, en donde el desarrollo sostenible se fundamenta en tres pilares: económico, social y medioambiental¹⁵⁹.

Dicho todo esto, la definición de RSE acuñada por Cajiga para el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) nos parece la más precisa, clara y completa:

Responsabilidad Social Empresarial, es el compromiso consciente y congruente de cumplir integralmente con la finalidad de la empresa, tanto en lo interno como en lo externo, considerando las expectativas económicas, sociales y ambientales de todos sus participantes, demostrando respeto por la gente, los valores éticos, la comunidad y el medio ambiente, contribuyendo así a la construcción del bien común.¹⁶⁰

¹⁵⁸ F. Vallaey, ¿Qué es la Responsabilidad Social Universitaria? . Obtenido de Pontificia Universidad Católica del Perú: http://www.ausjal.org/tl_files/ausjal/images/contenido/Documentos/Publicaciones/Educacion%20superior/Que%20es%20la%20Responsabilidad%20Social%20Universitaria%20-%20Francois%20Vallaey.pdf. Consulta: 2 de mayo de 2017.

¹⁵⁹ J. F. Cajiga Calderón, El Concepto de Responsabilidad Social Empresarial. Obtenido de http://www.cemefi.org/esr/images/stories/pdf/esr/concepto_esr.pdf y J. L. Navarro Espigares, & E. Hernández Torres, Responsabilidad Social Corporativa en el ámbito del sector público. Obtenido de Universidad de Granada: http://hvn.es/invest_calid_docencia/bibliotecas/publicaciones/archivos/doc_50.pdf. Consulta: 2 de mayo de 2017.

¹⁶⁰ J. F. Cajiga Calderón. El Concepto de Responsabilidad Social Empresarial. Obtenido de http://www.cemefi.org/esr/images/stories/pdf/esr/concepto_esr.pdf. Consulta: 2 de mayo de 2017.

3.3 La responsabilidad social y el desarrollo sostenible

Siendo que la responsabilidad social (RS) contempla las dimensiones económica, social y medioambiental como ejes desde donde se desarrollan aquellas buenas prácticas que representarán beneficios para los stakeholders y la sociedad en general, entendemos que la RS finalmente es una estrategia para alcanzar el desarrollo sostenible, tal como fue planteado en el Informe Brundtland anteriormente mencionado.

Desde un escenario mundial tan complejo como el que vivimos en el siglo XXI, caracterizado por crisis financiera, pobreza, desigualdad social y calentamiento global, surge la necesidad de adoptar el paradigma del desarrollo sostenible, a partir de promover prácticas como la RS, por ejemplo. La Unión Europea (UE) marca un precedente frente al resto de la comunidad internacional en este tema, con la publicación del Libro Verde en 2001 y fomentar desde el poder político la implantación de RSC en las empresas, así como incrementar la transparencia y fiabilidad en los procesos de evaluación a las iniciativas socialmente responsables en Europa¹⁶¹. Por tanto, lo que hasta ese momento se consideraba como buenas prácticas socialmente responsables que se adoptaban de forma voluntaria, ahora con vistas como una contribución esencial del desarrollo sostenible, desde la gobernanza y el ejercicio político.

En 2006, España publica su homólogo al Libro Verde de la EU, llamado Libro Blanco de la RSC en España, documento que recoge el debate generado entre stakeholders y una subcomisión parlamentaria de RSC española en torno a las prácticas de RS en las empresas y cómo estos principios pueden ser incorporados como medidas de gobernanza de las administraciones públicas, dando cuenta de demandas sociales por políticas públicas que promuevan y a la vez regulen la RS en todos los grupos de interés que integran la sociedad.¹⁶²

¹⁶¹ F. J. Alcaraz Quiles, “*Análisis de las prácticas de responsabilidad social en gobiernos locales: un estudio empírico*”. (Granada: Universidad de Granada, 2013), 20.

¹⁶² Congreso de los diputados. (31 de Julio de 2006). Informe de la Subcomisión para potenciar y promover la Responsabilidad Social de las Empresas. Obtenido de Boletín Oficial de las Cortes Generales : http://observatoriorisc.org/wpcontent/uploads/2013/07/subcomision_rsc_libro-blanco_informe.pdf. Consulta: 2 de mayo de 2017.

Considerando todas las iniciativas internacionales en materia de RS, se puede reconocer el papel central del sector público en su promoción en aras de alcanzar un desarrollo sostenible global¹⁶³. En particular, el sector local por su proximidad a los ciudadanos y grupos de interés puede ser un protagonista principal de la obtención de resultados de forma transparente y responsable ante los ciudadanos, contribuyendo así a la sostenibilidad global¹⁶⁴. Así, el debate de la RS se traslada desde el ámbito empresarial privado a la esfera de la administración pública y sus políticas, en tanto que los poderes públicos asumen la doble función de: promocionar y regular las prácticas de RS dentro de sus jurisdicciones geopolíticas en los distintos sectores de la sociedad y ser ejemplo de aplicar los criterios de RS en sus propias prácticas internas y externas a la institución¹⁶⁵.

Farneti y Siborini¹⁶⁶, justifican el rol protagónico que debe cumplir la administración pública al momento de implementar la RS en su gestión como componente del desarrollo sostenible, en base a tres puntos: la administración pública y sus organismos tienen un enorme impacto operacional sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente; dado que el sector público es un gran comprador de bienes y servicios del sector privado, el poder público puede entre sus facultades establecer políticas y programas que contribuyan con la sostenibilidad y promuevan el contrato social; y la finalidad del sector público es prestar servicios y crear valor público, para lo cual elabora políticas multisectoriales que apunten hacia el desarrollo sostenible.

De allí que cada vez son más las iniciativas de escala global por promover esta incorporación de medidas y prácticas socialmente responsables al sector público como acciones para el desarrollo sostenible, como lo ocurrido en la reunión del G-20 en Busan

¹⁶³ A. Ball, A, "Waste management, the challenges of the PFI and sustainability reporting", *Business Strategy and the Environment*, 15(4), 2006, 258-274.

¹⁶⁴ C. Cueto Cedillo, "*La aplicación de modelos de transparencia y responsabilidad por las Corporaciones Locales y su potencial efecto multiplicador sobre el desarrollo sostenible global*", *Boletín AECA*, junio 2009, 10-14.

¹⁶⁵ F. J. Alcaraz Quiles, "*Análisis de las prácticas de responsabilidad social en gobiernos locales: un estudio empírico*". Parafraseando a UE, 2011. (Granada: Universidad de Granada, 2013), 26 y J. L. Navarro Espigares, & E. Hernández Torres, *Responsabilidad Social Corporativa en el ámbito del sector público*. Obtenido de Universidad de Granada: http://hvn.es/invest_calid_docencia/bibliotecas/publicaciones/archivos/doc_50.pdf. Consulta: 2 de mayo de 2017.

¹⁶⁶ Citados en F. J. Alcaraz Quiles, "*Análisis de las prácticas de responsabilidad social en gobiernos locales: un estudio empírico*". (Granada: Universidad de Granada, 2013), 20.

(2010), en donde los ministros “instaron a los gobiernos a poner en práctica medidas creíbles de sostenibilidad, diferenciadas y adaptadas a las circunstancias nacionales de cada país, especialmente en el ámbito de la sostenibilidad fiscal”¹⁶⁷.

Además, la visión de la RS como una estrategia para conseguir la sostenibilidad es incorporada en planes de desarrollo urbanístico sustentable para construir ciudades del mañana. Ejemplo de ello es la iniciativa del gobierno francés con colaboración del resto de municipalidades de la UE, plasmado en el documento Reference Framework For Sustainable Cities (RFSC) (traducción al español: Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles) el cual es una herramienta en línea que consta de 25 preguntas de verificación a ser usada por las autoridades europeas locales que dirigen los procesos de desarrollo urbanístico sustentable de las ciudades europeas¹⁶⁸.

Para el estudio de la responsabilidad social de los gobiernos municipales del Ecuador, se considera pertinente trabajar con la definición de una responsabilidad corporativa pública a nivel local¹⁶⁹:

La Responsabilidad Corporativa Pública Local (RCPL) es un compromiso voluntario, más allá del cumplimiento de la legislación propia del nivel de competencia local, en torno a la atención directa y/o indirecta de necesidades de los grupos de interés, a través de un gobierno y administración pública transparente y responsable en sus diferentes niveles de gestión, que contribuyan a multiplicar la sostenibilidad colectiva, tanto económica, como social y medioambiental.

Así este concepto recoge uno de los siete principios de RS propuestos por la ISO 26000¹⁷⁰, a manera de sugerencia, como aquellos principios no excluyentes que facilitan la integración de la RS en la gestión de las organizaciones de toda índole. El principio al

¹⁶⁷ *Ibíd.*, 11.

¹⁶⁸ RFSC. The Reference Framework for Sustainable Cities 2016. Obtenido de About: <http://rfsc.eu/about/>. Consulta: 2 de mayo de 2017.

¹⁶⁹ C. Cueto Cedillo, de la Cuesta González, M., & Moneva Abadía, J. M. (2014). “*La oferta informativa sobre RSC en las administraciones locales españolas*”, Revista Prisma Social, nº 12, 91.

¹⁷⁰ Arganadoña, A., & Isea Silva, R. (Junio de 2011). ISO 26000, Una Guía para la Responsabilidad Social de las Organizaciones. Obtenido de Cuadernos de la Cátedra "La Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo No. 11: http://www.iese.edu/es/files/catedralacaixa_vol11_final_tcm5-72287.pdf. Consulta: 2 de mayo de 2017.

que se hace referencia es el de transparencia, mediante el cual se sugiere que las organizaciones suministren de forma abierta y clara (empleando un lenguaje accesible e intelegible), toda la información que requieran las partes interesadas con respecto a las actividades que desarrollan dichas organizaciones y que impacten en la sociedad, su economía y el medio ambiente.

El principio de transparencia va muy estrechamente ligado a otro de los siete principios, como es el de rendición de cuentas, no sólo de los aspectos económicos sino sociales y ambientales, lo cual implica además asumir responsabilidades por los impactos negativos causados y tomar los correctivos necesarios para contrarrestarlos.¹⁷¹

En la comunidad internacional, instituciones como la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés de International Federation of Accountants) realizan recomendaciones a los países por incorporar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), de modo que el sector público fomente la transparencia y la rendición de cuentas acerca de su gestión financiera a largo plazo, promoviendo un ejercicio de sostenibilidad. Estas recomendaciones están plasmadas en la Guía para la para presentación de informes sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas de las entidades, elaborada por la IFAC en 2013, con especial énfasis por recalcar la importancia de la sostenibilidad financiera a largo plazo y cómo esta repercute social y ambientalmente.¹⁷²

De hecho, las administraciones públicas que difundan información tanto financiera, como social y ambiental en base a su gestión, de forma clara, oportuna y accesible a sus grupos de interés, fomentarán la transparencia a largo plazo. Mediante esta transparencia y rendición de cuentas, los grupos de interés perciben a sus gobiernos como gobiernos abiertos, en los cuales se puede ejercer una participación ciudadana efectiva, contribuyendo así a construir una sociedad más democrática en pro del bienestar común sostenible.

¹⁷¹ *Ibíd.*, Consulta: 2 de mayo de 2017.

¹⁷² Alcaraz Quiles, “*Análisis de las prácticas de responsabilidad social en gobiernos locales: un estudio empírico*”, 30.

En esta era de la tecnología, la doctrina política de gobierno es posible por el uso de las TIC (Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación), por lo que las páginas web oficiales y redes sociales se vuelve el medio de comunicación más próximo entre los gobiernos y sus grupos de interés. Esta forma innovadora de gobernanza se conoce como gobierno electrónico (Corporación Ekos, 2013) y su relevancia actual es tal que fue planteada como una de las tres esferas del marco estratégico del Programa de la ONU en materia de administración y finanzas públicas.

3.4 Declaraciones, Normas y Estándares de la Responsabilidad Social y el Desarrollo Sostenible

Las siguientes declaraciones, normas y estándares que rigen la responsabilidad social y el desarrollo sostenible a nivel internacional, son reconocidos y ratificados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incorporando sus principios y líneas de acción en políticas públicas locales, informes técnicos y demás documentos rigen en la jurisdicción del DMQ:

3.4.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se recogen 30 artículos que precautelan los derechos humanos considerados básicos. Este documento declarativo y orientativo fue aprobado en 1948 en París y, Ecuador como país firmante de la ONU, está obligado a cumplirlos¹⁷³. A nivel local, el MDMQ reconoce la práctica de los derechos humanos como uno de los principios en los que se fundamenta la ORDM No. 084 de Responsabilidad Social, por lo que se reconoce que los derechos humanos son inherentes a todos los habitantes del DMQ, “sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, género, orientación sexual, origen nacional o étnico, religión, lengua,

¹⁷³ Organización de las Naciones Unidas . (Declaración Universal de los Derechos Humanos. Obtenido de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Consulta: 2 de mayo de 2017.

opinión o afiliación política o de cualquier otra índole, posición económica o cualquier otra condición”.¹⁷⁴

3.4.2 Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo

Mencionada anteriormente, la Declaración de Río de 1992 marcó un precedente importante en temas ambientales y de sostenibilidad. Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo, se plantearon 27 principios según los cuales los estados y sus ciudadanos deben asumir acciones que prevengan y contrarresten los impactos negativos generados al medioambiente.¹⁷⁵

El MDMQ toma como referencia estos principios y se basa en el concepto de desarrollo sostenible dispuesto en el Informe Brundtland, para el diseño estratégico del Plan Metropolitano de Desarrollo de Ordenamiento Territorial (PMDOT) 2015-2025.

3.4.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promueve políticas que contribuyen con el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de 34 países miembros, en temas diversos como dirección de emprendimiento, PYMES y desarrollo local, cooperación y desarrollo, educación y habilidades, agricultura y comercio, empleo, asuntos laborales y sociales, tecnología e innovación y dirección de gobernanza pública y desarrollo territorial por nombrar algunos de ellos.¹⁷⁶

Si bien Ecuador no pertenece al grupo de países miembros, el MDMQ a través del CMRS, reconoce a la OCDE como organismo de referencia en RS y toma en

¹⁷⁴ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (12 de Noviembre de 2015). Ordenanza Metropolitana No.084. Obtenido de Ordenanza Metropolitana de Responsabilidad Social para el fomento del Distrito Metropolitano de Quito como un Territorio Sostenible y Responsable: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202015/ORDM%20-%2020084%20%20%20%20%20%20%20Responsabilidad%20Social%20para%20el%20Fomento%20del%20DMQ.pdf. Consulta: 2 de mayo de 2017.

¹⁷⁵ Organización de las Naciones Unidas . (s.f.). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Obtenido de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Consulta: 3 de mayo de 2017.

¹⁷⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. Temas OCDE. Obtenido de <http://www.oecd.org/centrodemexico/temas/>. Consulta: 3 de mayo de 2017.

consideración las líneas directrices para las empresas multinacionales como: divulgación de la información, derechos humanos, empleo y relaciones laborales, medio ambiente, lucha contra la corrupción, entre otros.¹⁷⁷

3.4.4 Principios del Pacto Global

El Pacto Global de las Naciones Unidas consta de 10 principios que se derivan de declaraciones de las Naciones Unidas en temas de derechos humanos, normas laborales, medioambiente y anticorrupción y buscan promover la RSE como una estrategia de negocio para las empresas que voluntariamente se adhieran a estos principios.

En 2011, se crea la Red del Pacto Global de Naciones Unidas en Ecuador con el fin de promover los 10 principios en el país. Esta Red está conformada por más de 50 miembros pertenecientes al sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil y la academia. En agosto de 2014, el MDMQ firma su adherencia a la Red, incorporando estos principios en su gestión política-administrativa, como parte del modelo de gobernanza y gestión urbana del territorio.¹⁷⁸

3.4.5 Norma ISO 26000

La ISO 26000 es una guía sobre responsabilidad social, presentada como un conjunto de normas promulgada por la Organización Internacional de Normalización (ISO por sus siglas en inglés para International Organization for Standardization) a nivel mundial, la cual provee directrices de acción a organizaciones del sector público y privado en el ejercicio de un desarrollo sostenible en las dimensiones económica, ambiental y social. En otras palabras, se constituye como una guía para las prácticas socialmente

¹⁷⁷ Consejo Metropolitano de Responsabilidad Social (CMRS). (26 de Febrero de 2016). Informe de Gestión Consejo Metropolitano de Responsabilidad Social Año: 2015. Obtenido de <http://responsabilidadsocialquito.com.ec/wpcontent/uploads/2016/03/DOC-ESCANEO-RENDICI%C3%93N-DECUENTAS-CMRS.pdf>. Consulta: 3 de mayo de 2017.

¹⁷⁸ *Ibíd*, CMRS.

responsables, en base a un consenso internacional de expertos de las distintas partes interesadas o stakeholders.¹⁷⁹

A diferencia de las otras normas ISO de certificación existentes, la ISO 26000 es una guía voluntaria de normas a las que las organizaciones pueden acogerse en caso de querer ser socialmente responsables, según siete materias fundamentales: 1. Gobernanza de la organización, 2. Derechos humanos, 3. Prácticas laborales, 4. Medio ambiente, 5. Prácticas justas de operación, 6. Asuntos de consumidores y 7. Participación activa y desarrollo de la comunidad.¹⁸⁰

Ecuador ratifica la ISO 26000, mediante la participación de expertos del Servicio Ecuatoriano de Normalización (INEN) en el Grupo de Trabajo de ISO sobre Responsabilidad Social (ISO/WG SR), en julio de 2010 (ISO, 2010) y el MDMQ, a través del CMRS, reconoce a ISO 26000 como norma que rige la RS.¹⁸¹

3.4.6 Global Reporting Initiative (GRI)

La Global Reporting Initiative (GRI) es una institución independiente con sede en Ámsterdam que ofrece un modelo de elaboración de memorias de sostenibilidad con orientaciones técnicas y conceptuales para presentar resultados de desempeño en los ámbitos económico, social y ambiental, tanto para las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, sin importar su tamaño, actividad, ubicación, etc.

Trabaja en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y en su versión más actualizada, la Guía G4 incluye contenidos básicos sobre el gobierno, ética e integridad, la lucha contra la corrupción, entre otros¹⁸².

¹⁷⁹ Organización Internacional de Normalización. (2010). ISO 26000 visión general del proyecto. Obtenido de ISO 26000 Responsabilidad Social: http://www.iso.org/iso/iso_26000_project_overview-es.pdf. Consulta: 3 de mayo de 2017.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, ISO, 2010

¹⁸¹ *Ibíd.*, CMRS.

¹⁸² Global Reporting Initiative. (5 de Agosto de 2015). Preguntas frecuentes. Obtenido de G4 Sustainability Reporting Guidelines: <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/G4%20FAQ%20-%20ES.pdf>. Consulta: 3 de mayo de 2017.

3.4.7 Otras normas de RS

Otras normas internacionales que rigen la RS y que el MDMQ reconoce a través del CMRS, son: la Norma SA 8000 establecida en 1997 por la Agencia de Acreditación del Consejo de Prioridades Económicas (CEPAA, por sus siglas en inglés para Council on Economic Priorities Accreditation Agency), como norma internacional certificable en temas de “trabajo infantil, trabajo forzado, salud y seguridad, libertad de asociación y negociación colectiva”, entre otros¹⁸³; la Norma AA 1000 elaborada por el Instituto Social y Ético de Contabilidad (ISEA, por sus siglas en inglés para Institute for Social and Ethical Accountability), el cual busca promover estándares de mejora en sostenibilidad en el triple balance económico, social y ambiental, en organizaciones de todos los sectores de la sociedad, independientemente de su tamaño; y los Principios del Ecuador (en inglés: Equator Principles), los cuales se basan en los estándares medioambientales y sociales considerados por la Corporación Financiera Internacional (IFC) para el otorgamiento de créditos de fomento al sector privado interesado en realizar inversiones en países en desarrollo. Según estos Principios, las entidades de crédito deben evaluar estos criterios al momento de otorgar financiamiento a proyectos privados en países en desarrollo y:

(...) conceder créditos sólo para aquellos proyectos que puedan acreditar la adecuada gestión de sus impactos sociales y medioambientales, como la protección de la biodiversidad, el empleo de recursos renovables y la gestión de residuos, la protección de la salud humana, y los desplazamientos de población.¹⁸⁴

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

En el año 2000, los 189 países miembros de la ONU firmaron la Declaración del Milenio, donde se definieron ocho objetivos globales para erradicar la pobreza en un plazo de 15 años, conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos ocho objetivos fueron¹⁸⁵:

¹⁸³ *Ibíd.*, CMRS, párrafo 10.

¹⁸⁴ *Ibíd.*, CMRS, párrafo 14.

¹⁸⁵ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Obtenido de Informe 2015: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdgreport-2015_spanish.pdf. Consulta: 7 de mayo de 2017.

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Si bien el balance en 2015 indica que se alcanzaron logros significativos en muchas de las metas de los ODM, otros problemas que subyacen a la pobreza aún persisten, como la desigualdad de género, las brechas entre hogares ricos y pobres, brechas entre zonas urbanas y rurales, el cambio climático, la inaccesibilidad a los servicios básicos y los conflictos armados¹⁸⁶. Otras críticas hacia los ODM es que “(...) representan una visión reduccionista del desarrollo (...); {y} omiten objetivos fundamentales incluidos en la Declaración del Milenio, como paz y seguridad, derechos humanos, democracia y buena gobernanza, así como protección de los sectores más vulnerables”¹⁸⁷

Ya para 2012, en preparación para la Conferencia de Desarrollo Sostenible de la ONU Río+20, se planteaba la necesidad de definir nuevos objetivos que permitan combatir la pobreza desde un enfoque sostenible:

Los indicadores medioambientales, económicos y sociales nos demuestran que nuestro actual modelo de progreso es insostenible. El cambio climático está destruyendo nuestro camino hacia la sostenibilidad. El nuestro es un mundo de desafíos inminentes y recursos cada vez más limitados. El

¹⁸⁶ Íbid.

¹⁸⁷ Molina, N., & Espey, J. (Abril de 2012). Tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Estableciendo las opciones y los elementos esenciales para un nuevo marco de desarrollo en 2015, citando a Vademootele, 2011. Obtenido de <https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Tras-los-objetivos-dedesarrollo-del-milenio-Post-2015-Options-Paper-Spanish.pdf>. Consulta: 7 de mayo de 2017.

desarrollo sostenible brinda la mejor oportunidad de adaptar nuestro rumbo.

Es por esta razón que he dado primera prioridad a este desafío.¹⁸⁸

Es por esto que la Agenda 2013 para el Desarrollo Sostenible plantean 17 nuevos objetivos para estos próximos 15 años, llamados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), desafiando a todos los países ratificantes a perseguir la lucha contra la pobreza, sin dejar de lado otras necesidades sociales como educación, salud, empleo y protección de los derechos humanos, además de promover el cuidado al medio ambiente para contrarrestar el cambio climático, en un contexto de paz¹⁸⁹.

Los 17 ODS son dispuestos en un modelo compuesto de cinco esferas llamadas las “5 pes”, para las categorías de Personas, Prosperidad, Planeta, Paz y Partenariado. Este modelo permite vincular de una forma didáctica los ODS con las áreas social, económica y medioambiental de la RS, en un contexto de paz que promueve sociedades pacíficas, justas e inclusivas mediante una estrategia de partenariado que fomente la participación, el diálogo y la discusión entre distintos actores de modo que se construyan alianzas (globales) que permitan alcanzar el desarrollo sostenible¹⁹⁰.

Así, la esfera “Personas” corresponde a la esfera social y agrupa los cinco primeros ODS¹⁹¹:

- Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas su formas en todo el mundo
- Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
- Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

¹⁸⁸ Molina, N., & Espey, J. (Abril de 2012). Tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Estableciendo las opciones y los elementos esenciales para un nuevo marco de desarrollo en 2015. Citando a Ban (ONU) 2012. Obtenido de <https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Tras-los-objetivos-dedesarrollo-del-milenio-Post-2015-Options-Paper-Spanish.pdf>. Consulta: 7 de mayo de 2017.

¹⁸⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Obtenido de Informe 2015: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdgreport-2015_spanish.pdf. Consulta: 7 de mayo de 2017.

¹⁹⁰ *Ibíd.*

¹⁹¹ *Ibíd.*

- Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
- Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

La esfera “Prosperidad” corresponde a la esfera económica y agrupa los siguientes ODS¹⁹²:

- Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
- Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
- Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países
- Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

La esfera “Planeta” corresponde a lo medioambiental y agrupa los ODS¹⁹³:

- Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
- Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
- Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

¹⁹² Íbid.

¹⁹³ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Obtenido de Informe 2015: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdgreport-2015_spanish.pdf. Consulta: 7 de mayo de 2017.

- Objetivo 15: Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frena la pérdida de la diversidad biológica

Mientras que los objetivos restantes son:

- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
- Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Si bien los ODS no son jurídicamente obligatorios, Ecuador como país miembro de la ONU está llamado a adoptar estos objetivos dentro de su marco legal nacional, tanto a nivel del gobierno central como en los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados. De hecho, el plan de desarrollo nacional ejecutado por el gobierno central llamado Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 ya recogía varios de los objetivos planteados más tarde en los ODS, como auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad (PNBV, Objetivo 2), mejorar la calidad de vida de la población (PNBV, Objetivo 3), garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global (PNBV, Objetivo 7), consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible (PNBV, Objetivo 8) y garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana (PNBV, Objetivo 12)¹⁹⁴

3.5 El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

Desde mayo de 2014 y durante un período de cinco años, el señor Mauricio Rodas Espinel ocupa el cargo de alcalde, quien es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno del Distrito Metropolitano Autónomo. Su predecesor fue el señor Augusto Barrera

¹⁹⁴Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>. Consulta: 7 de mayo de 2017.

Guarderas, quien se desempeñó desde 2005 a 2008 como Concejal Metropolitano de Quito y, posteriormente de 2009 a 2014, como Alcalde Metropolitano de Quito. Durante ambos períodos municipales, el MDMQ ha marcado un precedente a nivel de los demás GAD en el país, al implementar ordenanzas de RS: primero fue la ORDM No. 0333 de RS en 2010 y luego, la ORDM No. 084 de RS para el fomento del DMQ como un territorio sostenible y responsable en 2015.

En agosto de 2014, el MDMQ firma el compromiso para ser parte del Programa de Ciudades Sostenibles del Pacto Global de la ONU, el cual reconoce el potencial de las ciudades para contribuir en la construcción de sociedades sostenibles, mediante la integración de los aspectos económicos, ecológicos, políticos y culturales en el modelo de gobernanza y la gestión urbana de los gobiernos locales.¹⁹⁵

De allí que el MDMQ ha sido reconocido a nivel nacional e internacional por el modelo de gestión pública que ejecuta con enfoque en responsabilidad social y desarrollo sostenible. La Corporación Ekos (2013), reconoce en su publicación Gestión Pública Mejores Prácticas Ecuador 2013 la normativa legal (ORDM No. 406) que regula y establece los parámetros en que se llevan a cabo las alianzas público-privadas entre Empresas Públicas Metropolitanas e inversionistas o empresarios privados y el “Distintivo Q”, el cual es una distinción (como su nombre lo indica) a la calidad del servicio turístico en el DMQ, como dos de las mejores prácticas de GAD que con su gestión contribuyen al desarrollo local, de la política y servicios públicos en territorio. El Diario El Universo (2016) señala también que Quito se considera la urbe que lidera la sostenibilidad en el país, mediante un artículo del mismo nombre y, a nivel internacional, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés: World Wildlife Fund), a través de su programa “We Love Cities” (en español: Nosotros Amamos las Ciudades), reconoció a Quito como una de las ciudades más sostenibles del 2016, junto con Bogotá, Cali y Montería en Colombia, San Isidro y Miraflores en Perú y Río de Janeiro, Recife y Belo Horizonte en Brasil como las ciudades más sostenibles en Latinoamérica.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Pacto Global. (2011). Programa de Ciudades del Pacto Global de las Naciones Unidas. http://citiesprogramme.com/wpcontent/uploads/2011/07/UNGCCP_Brochure_EMAIL_SPAN.pdf. Consulta: 7 de mayo de 2017.

¹⁹⁶ World Wildlife Fund (WWF). (2016). We Love Cities. <http://www.welovecities.org/>. Consulta: 7 de mayo de 2017.

3.6 Organismos de Responsabilidad Social en Ecuador

Instituto de Responsabilidad Social Empresarial del Ecuador (IRSE)

El Instituto de Responsabilidad Social Empresarial del Ecuador (IRSE) es una organización privada sin fines de lucro, que aborda de manera técnica y metodológica la RSE en nuestro país y guía a las organizaciones de toda índole en su gestión hacia el desarrollo sostenible. Ofrece servicios de diagnóstico, planificación, acompañamiento, capacitaciones ad hoc, diseño de proyectos sociales sostenibles y elaboración de memorias de sostenibilidad según la GRI, en congruencia con la normas ISO 26000 y el Sistema de Gestión Ética y Socialmente Responsable SGE 21.

Consortio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social (CERES)

El Consortio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social (CERES) es una organización privada sin fines de lucro que promueve la responsabilidad social en los distintos sectores de la sociedad ecuatoriana, como indica su misión: “Promover el concepto y las prácticas de la Responsabilidad Social a través de un grupo de organizaciones fortalecidas y comprometidas con el desarrollo sostenible del Ecuador”¹⁹⁷. Agrupa una red de más de 40 empresas públicas, privadas, organizaciones del tercer sector e instituciones educativas, todas ellas comprometidas con el desarrollo sostenible, pues han incorporado los principios de RS en su modelo de gestión.

Entre sus roles más destacados, cumplen la función de secretaría para el Pacto Mundial para Ecuador y ocupan la vicepresidencia del Consejo Metropolitano de Responsabilidad Social de Quito. Además, son miembros del Grupo Consultivo de la Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Junta Directiva de Forum Empresa, la red de RSE más importante de Latinoamérica.

¹⁹⁷ Consortio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social. Párrafo 5 (2016). Nosotros. Quiénes somos: <http://www.redceres.com/#!nosotros/cqn6>. Consulta: 7 de mayor de 2017.

¿De qué forma se debe regular y ejercer el control del desarrollo urbano del DMQ, para que constituya una verdadera herramienta de preservación del patrimonio natural?

Como punto de partida sería la rendición de cuentas, donde todas las entidades adscritas al MDMQ tendrían la obligación de crear una herramienta de cuentas secundaria a la impuesta por ley y exhibir al año cuentas transparentes y fiables sobre las actividades que se han realizado para la preservación del patrimonio natural. Así mismo, a través de análisis de documentos estos serían: revisión documental de Actas de Sesiones, Ordenanzas, Resoluciones de Alcaldía/de Consejo, Sesiones del Concejo, Informes de Ley de Transparencia, Código de Ética, Planes, notas de prensa, Informes de Gestión, Memorias de Sostenibilidad y demás documentos que contengan información sobre la preservación del patrimonio natural impulsado por el MDMQ, vigentes hasta 2017. Existen ciertos documentos como los Informes de Ley de Transparencia que son actualizados mes a mes.

Y es que para el MDMQ, se puede construir un distrito sostenible, en donde se garantice la calidad de vida de todos los ciudadanos en el presente sin comprometer con ello la calidad de vida de las generaciones futuras.

Un distrito sostenible y responsable integra de manera participativa y corresponsable a todas las partes interesadas, garantizando las dimensiones económica, social, ambiental, cultural y gubernamental de la siguiente forma: desarrollando un modelo económico local que promueva la competitividad (dimensión económica), brindando servicios sociales de calidad, un hábitat adecuado para sus ciudadanos y un sistema de transporte que promueva la movilidad urbana sostenible (dimensión social), desarrollando una gestión ambiental local que busque mitigar las huellas ambientales y el cambio climático (dimensión ambiental), preservando los legados culturales como identidad, conocimientos, la diversidad e interculturalidad (dimensión cultural) y aplicando mecanismos de buen gobierno, de modo que haya un manejo adecuado y

transparente de las cuentas públicas, deudas y demás obligaciones fiscales (dimensión gubernamental).¹⁹⁸

3.7 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2015-2025

En febrero de 2015, el Concejo Metropolitano de DMQ aprueba mediante la Ordenanza Metropolitana No. 0041 el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ (PMDOT) 2015 – 2025, donde se definen las directrices y objetivos durante la próxima década para que en el DMQ se logre mejorar la calidad de sus habitantes de manera integral y sostenible. Esta planificación estratégica se sustenta en principios como: calidad de vida para todos los ciudadanos, mayores oportunidades para todos, correspondencia entre el desarrollo y el ordenamiento territorial, transversalidad e integralidad, innovación hacia la ciudad inteligente, las múltiples centralidades de Quito y la corresponsabilidad. Si el el PDMOT no está integrado en el ciclo del modelo de gestión de Desarrollo Sostenible del MDMQ como tal, su implementación genera las condiciones materiales necesarias para que el DMQ se desarrolle como un territorio sostenible. Este documento se alinea además con el marco legal ecuatoriano y las normas y declaraciones internacionales en Desarrollo Sostenible como el Pacto Global, la Norma ISO 26000 y los ODS.

Con el objetivo principal de hacer de Quito una Ciudad Inteligente, el plan estratégico de desarrollo gira en torno a tres ejes principales definidos como: Ciudad de Oportunidades (CO), Ciudad Solidaria (CS) y Ciudad Inteligente (CI), los cuales responden a dimensiones estratégicas del desarrollo económico, social y medioambiental respectivamente. La movilidad se considera como eje articulador transversal a las tres dimensiones, pensados a su vez en el asentamiento espacial del territorio específico.

Así, el PMDOT 2015 – 2025 concibe una visión integral de ciudad e incorpora en la planificación estratégica el paradigma del desarrollo sostenible, en donde el crecimiento económico, la inclusión social y el respeto medioambiental deben desarrollarse en completo equilibrio para ofrecer una mejor calidad de vida a los quiteños

¹⁹⁸ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2015). Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.

y quiteñas en el presente, sin comprometer los recursos materiales, humanos y naturales de las generaciones futuras. Este documento se alinea estrechamente con el ODS No. 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, así como también tiene concordancia con el programa Ciudades Sostenibles del Pacto Global del cual el MDMQ es firmante.

Si bien el diseño de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial es potestad de todo GAD según lo estipulan la Constitución de la República del Ecuador (Artículos 241, 264 Numeral 1, 266), el COOTAD (Artículos 54 Literal e, 84 Literal e, 295, 296, 300 y 467) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) (Artículos 29, 41, 43 y 46), el PMDOT 2015 – 2025 expresa claramente la visión que tiene incorporando la visión de sostenibilidad como estrategia que permite alcanzar al corto y mediano plazo una calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos, el desarrollo de una economía popular y solidaria que permita el crecimiento productivo de sus habitantes y el manejo adecuado y responsable de los recursos naturales e impactos generados en el medio ambiente, de modo que el bienestar en el presente no compromete los recursos y oportunidades disponibles en el futuro o largo plazo.

3.8 Difusión externa

El MDMQ comunica a las partes interesadas y a la ciudadanía en general información actualizada, de libre acceso (sin costo) y a través de medios de difusión masiva como prensa escrita y empleando las nuevas TIC, de modo que los distintos formatos vayan acorde a la accesibilidad y preferencia de los usuarios.

- Informes de gestión y memorias de sostenibilidad

Según el artículo 37 de la ORDM No. 084, se deben realizar y presentar informes de buenas prácticas y desarrollo sostenible en el DMQ. Es así que en las distintas secretarías, empresas metropolitanas, agencias, institutos y otras dependencias del MDMQ, se redactan informes de gestión, que es el modo escrito de presentar resultados y rendir cuentas a las partes interesadas, Otro formato que cumple el mismo fin de presentar resultados, transparentar información y rendir cuentas son las memorias de sostenibilidad, como aquellos informes de gestión que presentan un triple balance con datos y cifras de los impactos sociales, económicos y medioambientales que resultan de

la operación de dicha secretaría, empresa metropolitana, agencia u otra dependencia del MDMQ. Las memorias de sostenibilidad se redactan en base al formato propuesto en la Guía GRI en su última versión G4, la cual plantea la selección y organización de la información, agrupada en aspectos que tienen concordancia con la ISO 26000.

En el MDMQ, entre las distintas agencias y empresas metropolitanas públicas son la EMAPS y Quito Turismo las cuales redactan anualmente memorias de sostenibilidad como tal. Si bien los informes de gestión y las memorias de sostenibilidad es material que se encuentra disponible de forma escrita y de manera abierta y gratuita a la ciudadanía, su difusión se limita al número de ejemplares impresos, aunque ahora la mayoría de material se digitaliza y es posible acceder a él a través de internet. No obstante, el formato y lenguaje utilizado en estos documentos es academicista, empleando tecnicismos y conceptos que no son fácilmente comprensibles o llamativos al ciudadano común: “Hemos identificado que el formato de tener un libro grande de memorias de sostenibilidad es técnicamente lo que la responsabilidad social dice, pero al rato lo queremos es llegar a las partes interesadas, hemos buscado otros canales de comunicación (...)”¹⁹⁹

3.8.1 Diario El Quiteño

Desde el 2010, circula gratuitamente cada miércoles el periódico “El Quiteño-El Diario del DMQ”, el cual es repartido en las paradas del sistema de transporte Trolebús y en los puntos de Atención al Cliente de las Ocho Administraciones Zonales. En su extensión de 12 páginas con fotografías a color, empleando un lenguaje popular, acompañado de cifras y gráficos tipo infografías, se informa a la ciudadanía del DMQ sobre temas de seguridad, movilidad, educación, acción social, obras de infraestructura, espacio público, cultura y deportes²⁰⁰. Si bien la impresión de un periódico no tiene un

¹⁹⁹ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). (16 de Febrero de 2016c). ORD M No. 101 Ordenanza Metropolitana que Regula la Gestión de la Información en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202016/ORDM%20-20101%20%20%20%20%20%20%20%20%20Gesti%C3%B3n%20de%20la%20Informaci%C3%B3n%20en%20el%20MDMQ..pdf Consulta: 10 de mayo de 2017.

²⁰⁰ Agencia Pública de Noticias de Quito. (2010)

impacto medioambiental, es un medio de difusión amigable y accesible a las personas que no están familiarizadas con las TIC o que tienen acceso limitado a ellas. Sin embargo, también se puede encontrar la versión digital de El Quiteño, en la dirección web <http://www.elquiteno.info/>.

3.8.2 Redes sociales

Las redes sociales son sitios web que ofrecen un formato más coloquial a los usuarios para acceder de forma rápida, libre y abierta a información de interés común, en donde se puede tomar contacto de forma impersonal (virtual) con otras personas y compartir contenidos, así como expresar opiniones, quejas y sugerencias. Las distintas dependencias del MDMQ tienen cuentas oficiales en las redes sociales más visitadas en la web, como Facebook, Twitter y Youtube, lo que les permite estar en contacto permanente con sus partes interesadas.

3.8.3 Páginas web del MDMQ

Las páginas web son el medio de comunicación masivo que utiliza el MDMQ para comunicar a los grupos de interés sobre sus prácticas de sostenibilidad, fomentando éstas a través de ejemplos de buenas prácticas y transparentando información respecto al MDMQ, a modo de rendir cuentas sobre la gestión pública. El uso de TIC le permite al MDMQ desarrollar un gobierno electrónico, generando una cercanía entre la ciudadanía (partes interesadas) y los procesos de la administración pública local:

(...) El municipio de Quito siempre está cambiando su página web y las está incorporando de manera más integrada, porque anteriormente se manejaba, cada secretaría trabajaba muy de lado, cada uno hacía su trabajo sin integrarse entre sí, pero ahora hay una visión holística de que todos podamos trabajar integralmente.²⁰¹

²⁰¹ Agencia Pública de Noticias de Quito. (2016)

Por tanto, el MDMQ dispone de varias páginas web oficiales que informan sobre el Desarrollo Sostenible, que responde a una doble estructura de cómo organizar la información: la primera, corresponde a la fragmentación de la información en función de las competencias administrativas del desarrollo económico, social, ambiental y urbanístico, que van de la mano también con la información exigida por la LOTAIP y que es difundida a través de link llamado “Transparencia”, dispuesto en cada una de las páginas web de las agencias, unidades y secretarías del MDMQ encargadas. La segunda estructura, corresponde a difusión de la información según una especialización funcional de las líneas de desarrollo sostenible siguiendo los criterios de transparencia y buen gobierno.

3.8.4 Portal: Gobierno Abierto

Mediante la Resolución de Alcaldía No. A017, la Secretaría General de Planificación es responsable de elaborar e implementar políticas, programas y proyectos que favorezcan el acceso, redistribución y reutilización de los datos públicos del MDMQ, según las normativas nacionales vigente anteriormente mencionadas y la voluntad política del MDMQ en implementar la filosofía de Gobierno Abierto, como estrategia que:

“(…) busca mejorar el desempeño gubernamental a través de fomentar la transparencia en la gestión de la administración pública, la colaboración de las y los ciudadanos con criterio de inclusión, en el desarrollo colectivo de soluciones a los problemas de interés público y en el mejoramiento en la prestación de servicios públicos a través de la implementación de plataformas de gestión de información e interacción social”²⁰²

Por ende, el portal web gobiernoabierto.quito.gob.ec difunde información de desarrollo sostenible que engloban actividades del MDMQ como un organismo

²⁰² Secretaría General de Planificación. (s.f.). Gobierno Abierto. Obtenido de Qué es el Gobierno Abierto?: http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=988. Consulta: 10 de mayo de 2017.

institucional integral, ofreciendo de forma digital y sin costo, información y datos estadísticos, geográficos, indicadores de gestión y documentos de interés para la población del DMQ que fomente su participación ciudadana. Dicha información se encuentra ordenada en las categorías de Transparencia, Colaboración, Participación y Servicios Ciudadanos, además de una sección de noticias que publica los Tweets de las cuentas oficiales de @QuitoPlanifica, @MauricioRodasEC, @MunicipioQuito y @zonalesquito; y el link ¿Qué es el Gobierno Abierto?

3.8.5 Reconocimiento a la RS en el DMQ

Según el artículo 39 de la Ordenanza No. 084, el CMRS reconocerá anualmente las mejores prácticas en RS y DS entre las organizaciones públicas, organizaciones privadas con fines de lucro/sin fines de lucro, organizaciones comunitarias e iniciativas de personas naturales. Esta distinción permitirá promover además entre el resto de organizaciones públicas y privadas la adopción de prácticas socialmente responsables y sostenibles dentro de sus ámbitos de acción.

Otros reconocimientos que ya otorga el GAD-DMQ a través de sus secretarías y agencias, pueden considerarse de igual manera reconocimientos a las mejores prácticas de RS y DS en el ámbito económico, turístico y ambiental, pues toman en cuenta los intereses de los grupos de interés como trabajadores y consumidores y se precautela la sostenibilidad de la naturaleza. Hablamos de la Distinción Ambiental Metropolitana Quito Sostenible DAM-QS otorgada por la Secretaría de Ambiente (SA) que busca reconocer de forma pública a las empresas, instituciones, colectivos, barrios y personas que realizan buenas prácticas ambientales y con ello aportan a la reducción de las huellas ambientales, en las dimensiones: movilidad sostenible, manejo de residuos, buenas prácticas ambientales (BPA) – Huella Ambiental, Patrimonio Natural y construcción sostenible.²⁰³

²⁰³ Secretaría de Ambiente. (2016). Distinción Ambiental Quito Sostenible. Obtenido de http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/images/Secretaria_Ambiente/Buenas_Practicas_Ambientales/distincion/PresentacionDAMQS.pdf. Consulta: 21 de mayo de 2017.

3.9 Programas y proyectos medioambientales que construyen una Ciudad Inteligente (CI)

En sus 423.813 hectáreas, el 60.7% de la superficie del DMQ tiene una cobertura vegetal en estado natural, la cual se ve amenazada principalmente por la expansión urbana, la deforestación y los incendios forestales. Así mismo, las actividades económicas y productivas en el DMQ llevan a deteriorar la calidad de los recursos naturales, como agua, aire y suelo, además de un aumento del ruido atmosférico. Se estima que la vulnerabilidad del DMQ frente al cambio climático es moderada –aunque con este fuerte invierno, ha quedado al descubierto que no estamos preparados-, pero puede cambiar a vulnerabilidad alta debido a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) por la quema de combustibles fósiles en el transporte y la pérdida de la cobertura vegetal natural del DMQ por el cambio de uso del suelo, que acentúan los efectos del cambio climático.²⁰⁴

La Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito (SADMQ) es la entidad del GAD-DMQ encargada de la gestión ambiental integral del DMQ. El Plan Ambiental Distrital (PAD) 2015-2025 expone los programas y proyectos medioambientales que ejecuta el GAD-DMQ para construir una Ciudad Inteligente (CI), enmarcados en el PMDOT 2015-2025 y los cuales se alinean a los ODS correspondientes a la esfera ambiental, es decir los ODS No. 6, 12, 13 y 15, la función como gobierno del distrito autónomo metropolitano de “regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacionales”²⁰⁵ y la competencia según la Constitución, artículo 264 numeral 4.

Son cinco planes que desarrollan una gestión ambiental integral del DMQ, siguiendo líneas estratégicas de acción como: “investigación y generación de información, comunicación y difusión, participación ciudadana, sensibilización y educación, fortalecimiento institucional y coordinación intersectorial”.²⁰⁶

²⁰⁴ Secretaría del Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito (SADMQ, 2015) Ecooficinas. Obtenido de Manual de buenas prácticas ambientales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/images/Secretaria_Ambiente/Documentos/buenas_practicas/manuales/manual_ecoficinas.pdf. Consulta: 21 de mayo de 2017.

²⁰⁵ COOTAD, Art. 84, literal K

²⁰⁶ SADMQ, 2015.

Estos planes se definieron en base al diagnóstico ambiental general que se realizó mediante dos ejes de trabajo: la revisión bibliográfica de estudios como el PMDOT 2015-2025, planes sectoriales, normas técnicas y demás documentos técnicos y legales con respecto a la gestión ambiental integral y participación activa de los grupos de interés, mediante mesas de diálogos, entrevistas a expertos y grupos focales. Por tanto, el PAD se basa en principios de corresponsabilidad, sostenibilidad, participación, eficiencia y eficacia, transparencia, equidad, planificación conjunta, integralidad, subsidiaridad, complementariedad y precaución.²⁰⁷

El Plan de Gestión del Patrimonio Natural, se alinea al ODS No. 15 y responde puntualmente a la Política A2 del PMDOT 2015-2025, que busca “promover la sustentabilidad ambiental del territorio garantizando los servicios ecosistémicos del patrimonio natural, fomentando su conocimiento, su manejo sustentable y su contribución al tejido urbano-rural”²⁰⁸. Adicional al PMDOT, las metas e indicadores de cumplimiento de este plan están definidas en función a varios instrumentos de política pública para la gestión del patrimonio natural del DMQ como la Agenda Ambiental Quito 2011-2016 y el Plan de Arbolado Urbano 2015-2019 por ejemplo.²⁰⁹

El Plan de Gestión de Patrimonio Natural se sustenta en el diagnóstico realizado a la gestión del patrimonio natural del DMQ, el cual indica que las 257.254 hectáreas de cobertura vegetal en estado natural del DMQ son ricas en biodiversidad con 17 ecosistemas endémicos, las cuales ofrecen servicios ambientales a los habitantes de este territorio. Sin embargo, la expansión urbana, los incendios forestales y demás impactos negativos a consecuencia de actividades productivas y comerciales como la extracción ilegal de madera y la explotación de canteras, proyectos hidroeléctricos y construcción de vías, atentan contra la conservación de estos hábitats, por lo que es necesario establecer políticas públicas locales en materia ambiental para su recuperación, en corresponsabilidad y participación de los distintos grupos que conforman la sociedad quiteña.²¹⁰

²⁰⁷ *Ibíd.*

²⁰⁸ Municipio del Distrito Metropolitana de Quito. (2015). Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.

²⁰⁹ SADMQ, 2015.

²¹⁰ SADMQ, 2015.

Para ello, según la Ordenanza No. 2013, se crea el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP), que protege un “total de 148.996 ha. entre bosques, páramo y arbustos, equivalente al 35% de todo el territorio del DMQ”²¹¹.

Programas y proyectos del Plan de Gestión del Patrimonio Natural del DMQ

Plan de Gestión de Patrimonio Natural

Programa de investigación aplicada y educación ambiental

- Establecimiento del plan de monitoreo de la condición y gestión de las áreas naturales priorizadas en el DMQ
- Establecimiento, diseño e implementación del proyecto de educación ambiental e investigación aplicada.

Programa de conservación de la biodiversidad

- Declaración de nuevas áreas o ampliación como parte del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP)
- El uso sustentable del suelo rural a través de la operativización de los planes de manejo del SMANP
- Recuperación y mantenimiento de cobertura vegetal en subsuelos degradados y establecimientos de corredores para la conectividad
- Establecimiento de corredores de conectividad entre la Red Verde Urbana y las áreas del SMANP
- Recuperación integral de quebradas priorizadas
- Manejo integral de cuencas proveedoras de agua del DMQ.

Programa de apoyo a la producción sostenible

²¹¹ *Ibíd.*

- Establecimiento de proyectos productivos sostenibles

El Plan de Calidad de los Recursos Naturales tiene como objetivo “prevenir, controlar y

Mitigar la contaminación ambiental para garantizar el derecho a un ambiente sano respetando los derechos de la naturaleza”²¹², en relación a las políticas públicas ambientales locales expuestas en el PMDOT 2015-2025, que garantizan el derecho de la ciudadanía a vivir en un ambiente sano, precautelando la calidad de los recursos naturales (política A4) y fomentan en la ciudadanía los principios de ciudad sostenible, soportados por compromiso conjuntos que logren incidir en los patrones de producción, comportamiento y hábitos de consumo de todos los sectores del DMQ (política A5)²¹³. La ejecución de este plan, contribuye al cumplimiento del ODS No. 6 que garantiza la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos y el ODS No. 12 de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Según el diagnóstico realizado a la calidad de los recursos naturales del DMQ: agua, suelo y atmósfera (aire-ruido), la Huella Ecológica (HE) del Distrito Metropolitano de Quito es de 1,77 ha. de superficie de suelo requerida por cada habitante promedio, la cual se encuentra por sobre la HE promedio para Ecuador de 1.62 ha.²¹⁴. Esto indica que los patrones de producción y consumo de los habitantes del DMQ afectan en mayor escala en comparación al referente nacional y degradan la calidad de los recursos naturales existentes en este territorio.

3.10 Quito y el Hábitat III

Quito, como ciudad y área urbana del distrito metropolitano del mismo nombre, representa un gran desafío urbanístico en sus 324 km² de extensión y sus 2.239.191

²¹² SADMQ, 2015.

²¹³ *Ibíd.*

²¹⁴ Obtenido de Ordenanza Metropolitana de Responsabilidad Social para el fomento del Distrito Metropolitano de Quito como un Territorio Sostenible y Responsable: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202015/ORDM%20-.

habitantes para el 2010²¹⁵, convirtiéndola en la segunda ciudad más poblada de Ecuador después de Guayaquil. Para alcanzar el cumplimiento del ODS No. 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, el GAD-DMQ ejecuta los programas sociales, económicos y medioambientales, además de planes de Vivienda de Interés Social y de relocalización desarrollados por la EPMHV²¹⁶, proyectos llevados a cabo por la Agencia Metropolitana de Tránsito en gestión administrativa, remuneración de personal, seguridad y educación vial, fortalecimiento del control del tránsito y el mejoramiento del servicio en el Sistema Integrado de Transporte Público²¹⁷, programas culturales como la Gestión Integral de la Oferta Municipal por la Fundación Museos de la Ciudad, entre otros.

En octubre del año pasado, Quito fue la ciudad sede de la III Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible “HABITAT III” de la ONU. Durante este evento se construyó la Nueva Agenda Urbana, en donde los Estados miembros de la ONU expusieron los desafíos y compromisos para alcanzar el desarrollo urbano sostenible y resiliente, contribuyendo a una prosperidad inclusiva que ofrezca oportunidades para todos, a través de una estructura de gobernanza urbana que planifique y gestione el desarrollo urbano-espacial²¹⁸. Si bien este evento fue coordinado desde el gobierno central del Ecuador, este influyó en la agenda local del GAD-DMQ, el cual dispuso actividades propias abordando temáticas introductorias al Hábitat III. Así mismo, esta conferencia sirvió de plataforma para exponer a Quito como ciudad de interés entre la comunidad internacional, dándose a conocer los programas que ya lleva a cabo el GAD-DMQ para el fomento del territorio metropolitano como socialmente responsable y sostenible.

²¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). Fascículo provincial Pichincha. Obtenido de Resultado del Censo 2010 de Población y Vivienda en Ecuador: http://www.inec.gob.ec/cpv/descargables/fasciculos_provinciales/pichincha.pdf. Consulta: 22 de mayo de 2017.

²¹⁶ Empresa Metropolitana Pública de Hábitat y Vivienda. Ley de transparencia. Planes y programas: <http://www.epmhv.quito.gob.ec/index.php/lotaip-literal-k>. Consulta: 22 de mayo de 2017.

²¹⁷ Agencia Metropolitana de Tránsito. Planes y programas de la institución en ejecución. Ley de transparencia: http://www.amt.gob.ec/files/lotaip2016/06/literal_k_junio2016.pdf. Consulta: 22 de mayo de 2017.

²¹⁸ Gobierno Nacional de la República del Ecuador. (2016). Ecuador en el proceso preparatorio de HABITAT III. <http://www.rumboahabitat3.ec/es/acerca-de-habitat/pais-anfitrion.html>. Consulta: 22 de mayo de 2017.

3.11 Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público

La misión de este organismo es “elaborar y difundir políticas, normativas y herramientas técnicas para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Asentamientos Humanos, en lo concerniente a los procesos de gestión del suelo, producción social del hábitat y promover normativas para la regulación del ordenamiento territorial urbano, en el marco de la garantía a los derechos a un hábitat seguro y saludable, y al derecho a la ciudad y de sus espacios públicos; así como realizar la correspondiente capacitación y acompañamiento técnico a los GADS”.²¹⁹ Llegando a ver una sobrepoblación en la capital que conlleva muchas veces a la deforestación por la construcción de casas, de personas que emigran del campo en busca de días mejores y vivir en la ciudad se vuelve caótico. Esta institución trata de alguna manera de buscar soluciones a corto plazo para que este problema no se agrande.

Mientras el objetivo principal de esta subsecretaría es “fortalecer las capacidades del Ministerio en virtud de su competencia de rectoría de hábitat y asentamientos humanos, definiendo estrategias, lineamientos y políticas para la producción social del hábitat y la generación de territorios seguros, que vayan acompañados de un proceso de capacitación y fortalecimiento de los GAD en la gestión y planificación del territorios, con enfoque en la gestión eficiente del suelo”.²²⁰ Con la seguridad de que el uso del suelo sea urbano para que sea ocupado por asentamientos humanos, sin que se provoque en el futuro tremendos huecos por las lluvias o los malos rellenos que pueden llegar a generarse por un mal estudio efectuado.

Sus responsabilidades son numerosas, pero transcribo las más importantes:

- Coordinar y supervisar la elaboración de políticas y regulaciones nacionales en materia de urbanismo, gestión del suelo, producción social del hábitat, ordenamiento territorial urbano y reasentamientos humanos, en coordinación con los GADS.
- Coordinar, apoyar y supervisar el diseño de herramientas técnicas de apoyo a los GADS, contempladas en la ley y en sus procesos de planificación,

²¹⁹ Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público. <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/subsecretaria-de-habitat-y-asentamientos-humanos/>. Consulta: 22 de mayo de 2017.

²²⁰ *Ibíd.*

regulación y control del uso, ocupación y desarrollo del suelo urbano cantonal y distrital, además de los asentamientos rurales concentrados.

- Coordinar y supervisar la elaboración de programas de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento a los GADS, en los temas inherentes al hábitat, asentamientos humanos y derecho a la ciudad.

- Coordinar y supervisar el diseño e implementación de herramientas de análisis espacial, planificación territorial y orientación de la inversión pública, para facilitar la toma de decisiones y focalizar intervenciones prioritarias en materia de hábitat, vivienda, agua potable, saneamiento, residuos sólidos y asentamientos humanos, a nivel nacional.

- Coordinar y supervisar los programas de asistencia técnica a los GADS en los procesos de: elaboración del “Componente de Hábitat, Asentamientos Humanos y vivienda” de los correspondientes planes de ordenamiento territorial; gestión de suelo; avalúos y catastros; reasentamientos humanos; gestión del espacio público; mejoramiento integral de barrios; y, organización comunitaria para la gestión del hábitat, como respuesta a solicitudes formales por parte de los GADS, en casos que ameriten una gestión estatal subsidiaria, complementaria y concurrente.²²¹

²²¹ Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público. <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/subsecretaria-de-habitat-y-asentamientos-humanos/>. Consulta: 22 de mayo de 2017.

CONCLUSIONES

- En América del Sur se implantó el derecho urbanístico a partir de las Leyes de Indias dadas por Felipe II en 1563 y las Reales Ordenanzas de Carlos V en 1526, así la idea era hacer que en este sector se implemente la sana convivencia urbana, con la idea también de generar diseños de ciudades un tanto imitadas por el arte urbana de los españoles, tal es el caso de la Plaza Grande en Quito, la cual en ese entonces se la conocía como Plaza Mayor, tomándola como una expresión de la convivencia social, considerando también el crecimiento poblacional de los siguientes años.
- Existe el urbanismo como parte de un derecho que incluye el conjunto de conocimientos que incluyen el estudio de la creación, desarrollo, reformas y progreso de los poblados de acuerdo a sus necesidades materiales, partiendo de que urbanismo procede de la locución latina urbs urbis (ciudad), tomando como principal aspecto el proceso de crecimiento de las grandes urbes alrededor del mundo; dentro del derecho urbanístico se incluyen a su vez ciertos principios como integración, delimitación de competencia, compatibilidad, perdurabilidad y edificabilidad.
- El derecho ambiental es conocido como el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales que vive una persona, para lo cual el ambiente se convierte en uno de los factores externos que interactúa sobre un entorno específico, una persona o colectividad; sabiendo también que dicho derecho se encuentra impregnado en la Constitución de la República del Ecuador de manera implícita, puesto que existen normas específicas sobre el medio ambiente, entre las que se encuentran el artículo 395 numeral 1 que habla del principio de desarrollo sustentable como modelo productivo; el numeral 2 del artículo 395 que se refiere a la transversalidad en la aplicación de políticas de gestión ambiental y otros como el numeral cuatro del artículo 395 que indica el principio ambiental aplicable al

indubio pro natura (aplicación de normas que favorecen a la protección de la naturaleza).

- La declaración de Estocolmo fue generada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, referente a cuestiones ambientales con énfasis en el desarrollo, considerando que la Declaración se basa en dos principios específicos que son los recursos de la tierra (aire, agua, flora, fauna) y por otro lado la necesidad de preservar el beneficio de las generaciones presentes y futuras con sustentabilidad.
- El desarrollo sostenible habla acerca de humanidad y su intento por preservar los recursos naturales que eran inagotables, la conciencia sobre los efectos negativos ambientales producto del creciente y desmedido desarrollo industrial y tecnológico; además de hablar de responsabilidad social significa dos subtemas que se centran en la responsabilidad social empresarial (RSE) y responsabilidad social corporativa (RSC), lo cual se encuentra respaldado por organismos como la ONU, en su Declaración Universal de los Derechos Humanos que recogen treinta artículos que permiten precautelar los derechos humanos básicos, encontrándose en ese marco la responsabilidad social y su práctica.
- Existen otras declaraciones internacionales como la de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se incluye lineamientos sobre el desarrollo local, cooperación, educación, habilidades, agricultura, comercio, empleo, asuntos laborales y sociales, tecnología e innovación; así como las normas ISO 26000, siendo una guía sobre la responsabilidad social, que se presenta como un conjunto de normas promulgadas por la Organización Internacional de Normalización (ISO) con respecto a la importancia de esta temática con incidencia tanto a nivel económico, ambiental y social.

RECOMENDACIONES

- Se recomienda al Municipio Metropolitano de Quito crear más planes de desarrollo urbanístico, que garanticen una adecuada implementación no solo de sitios accesibles para el desarrollo urbano, sino que además se considere la capacitación a la ciudadanía para el cuidado del patrimonio natural, además de dar a conocer la normativa vigente sobre este tema.
- Para lograr un desarrollo sostenible, se requiere sobremanera de una responsabilidad social integral, a través de la difusión del cuidado del medio ambiente, sabiendo que el Distrito Metropolitano de Quito cuenta además de sectores urbanísticos con sitios netamente naturales, que han de ser preservados para lograr dicha sostenibilidad.
- Es necesario crear planes de difusión acerca del derecho urbanístico, contando además con medios de comunicación masiva, además de las redes sociales, por ejemplo con el uso de blogs que permitan informar al ciudadano acerca de las nuevas estrategias y adelantos del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano de Quito.
- Se recomienda que los GADs no solo supervisen programas en los procesos de elaboración de los componentes del hábitat, asentamientos humanos y vivienda, de cada plan de ordenamiento territorial, sino que a la par propongan junto con las autoridades gubernamentales y municipales esquemas para reestructurar periódicamente dichos componentes en base a las nuevas necesidades que han de ser escuchadas desde la comunidad.

Bibliografía

- Agencia Metropolitana de Tránsito. *Planes y programas de la institución en ejecución*. 2017. http://www.amt.gob.ec/files/lotaip2016/06/literal_k_junio2016.pdf. .
- Ámbile, Graciela. *Problemática de la contaminación ambiental*. Argentina: Editorial de la Universidad Católica de Argentina, 2008.
- Brañes, Raúl. *Derecho ambiental mexicano*. México: Fundación Universo Veintiuno, 1987.
- Bueno, Rodrigo. *Fundamentos del Derecho Urbanístico en Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1986.
- Carceller, Antonio. *Introducción al derecho urbanístico*. Madrid: Tecnos, 1997.
- Constitución de la República . «Organización del territorio.» 2008.
- Cordero, Eduardo. *Naturaleza, Contenido y Principios del Derecho Urbanístico Chileno*. Chile: Universidad Católica del Norte, 2015.
- Diccionario enciclopédico Universal cultural S.A. *Diccionario enciclopédico Universal cultural S.A.* Madrid: Polígono Industrial, 1977.
- Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo-Ciudad y Municipio*. Buenos Aires: As, 1997.
- Empresa Metropolitana Pública de Hábitat y Vivienda. 2017. <http://www.epmhv.quito.gob.ec/index.php/lotaip-literal-k>.
- Fernández, Pedro. *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. Santiago de Chile: Jurídica, 2011.
- Fonseca, César. *Manual de Derecho Ambiental*. Perú: Adrus, 2010.
- Galvis, Fernando. *Manual de Derecho Urbanístico*. Bogotá: Temis, 2014.
- Garcés, Juan. *Tesis de Economía: Plan de Desarrollo Urbanístico de Viviendas Populares “Puerto del Río” en la ciudad de Guayaquil*. Guayaquil: Puerto del Río, 2015.
- García, Eduardo, y Luciano Parejo. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid: Civitas, 1997.

- Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2016.
<http://www.rumboahabitat3.ec/es/acerca-de-habitat/pais-anfitrión.html>. (último acceso: 2017).
- Guidí, G. *Responsabilidad ambiental del Estado*. Santa Fe: Rubinzal, 2008.
- INEC. *Fascículo provincial de Pichincha*. 2017.
http://www.inec.gob.ec/cpv/descargables/fasciculos_provinciales/pichincha.pdf.
Consulta.
- Ley de Gestión Ambiental. *Ley de Gestión Ambiental Registro Oficial 245*. RO, 1999.
- Mosset Iturraspe. «Daño Ambiental.» Buenos Aires, 1999.
- Municipio de Distrito Metropolitano de Quito. . *Plan General de Desarrollo Territorial*.
Quito: PGDT, 2006.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. « Ordenanza Metropolitana No.084.»
Quito, 2011.
- N Cafferatta. *Suma Ambiental*. Dykinson: Madrid, 1991.
- Nájera, G. *El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana*. México DF: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007.
- Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2011.
- Parada, Ramón. *Derecho administrativo. Tomo III, Bienes públicos, Derecho urbanístico*. España: Marcial Pons, 2000.
- Pastorino, L. *El daño al ambiente*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005.
- Plan General de Ordenamiento Territorial del DMQ. «Plan General de Ordenamiento Territorial del DMQ.» Quito, 2006.
- Plan Nacional del Buen Vivir. «Plan Nacional del Buen Vivir.» Quito, 2013-2017.
- Real Academia de la Lengua Española. *Real Academia de la Lengua Española*. Madrid: Calpe, 1970.
- Rendón, Teresa. *Derecho Municipal, 1er. Ed.* . México: Porrúa, 1985.
- Ríos, Laurato. *El urbanismo y los principios fundamentales del Derecho Urbanístico*, .
Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1985.
- Rodríguez, Carlos. , *La Nueva Constitución del Ecuador ¿La tierra como sujeto de derechos?* . Buenos Aires: Suma Ambiental, 2011.

- Rotter, Hans. *Derecho Urbanístico Colombiano*. Bogotá: Temis, 1990.
- Ruiz, Massieu. «Derecho Urbanístico.» Madrid, 2013.
- Stone, Christopher. *Protección al medio ambiente*. Bogotá: Garret Hardin, 2009.
- Stone, Christopher. «Protección al medio ambiente.» Madrid, 2014.
- Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público. *Habitat y Vivienda*. 2017.
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/subsecretaria-de-habitat-y-asentamientos-humanos/> . .
- Taller, Adriana. *Curso de Derecho Urbanístico*, . Culzoni Editores: Buenos Aires, 2011.
- Villavicencio, Soraya. *Ordenamiento Estratégico del Territorio de la Parroquia de Zámiza del Distrito Metropolitano de Quito*”. Quito: UDLA, 2011.
- Zsogon, Jaqueanod de. *El derecho ambiental y sus principios*. Madrid: Dykinson, 1991.