



Facultad de Derecho

Tema:

**La Problemática de la Conservación de Áreas Verdes de Zonas Protegidas en el Distrito
Metropolitano de Quito**

**Trabajo de Titulación para la obtención del Título de Magíster en Investigación en
Derecho, con Mención en Derechos Constitucionales, Humanos y Ambientales**

Presentado por:

Silvia Karina Rodas Sánchez

Tutor:

Ab. MSc. Francisco Játiva Yáñez

Quito, enero de 2024

Resumen

En este estudio se indaga sobre el impacto que ha tenido la falta de implementación de políticas públicas ambientales a nivel municipal y los comportamientos individuales negativos en la ciudad de Quito. Estos comportamientos incluyen la deforestación, la falta de limpieza de quebradas, la realización de construcciones sin permisos municipales, entre otros. Estos problemas han afectado especialmente a los residentes de las zonas adyacentes a las laderas del Pichincha y otros sectores. El enfoque utilizado consistió en revisar diferentes fuentes bibliográficas, tanto a nivel internacional como nacional, con el fin de estudiar la legislación ambiental relacionada con la preservación de las áreas verdes protegidas en la ciudad de Quito. Se realizó una investigación sobre la historia del Derecho Ambiental en Ecuador y se analizaron los principios ambientales establecidos en la Constitución de 2008, así como otros instrumentos legales relacionados con la gestión ambiental. También se estudiaron las competencias ambientales del Distrito Metropolitano de Quito y se revisaron las ordenanzas municipales relacionadas con las áreas protegidas, en particular las laderas del Pichincha. Se investigó sobre urbanismo, planificación urbana y se revisó un caso de demanda de vecinos que viven cerca del río Monjas en relación con el Municipio de Quito. Por consiguiente, se concluyó que es imprescindible implementar la legislación vigente para proteger los derechos de la naturaleza, y se sugirió tomar medidas concretas para garantizar el cumplimiento de los principios ambientales establecidos.

Palabras clave: derecho ambiental, afectación medioambiental, competencias ambientales, principios ambientales, ecosistemas, biodiversidad

Declaración de Aceptación de Norma Ética y Derechos

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura dentro de la institución, a la vez que autorizo el uso comercial de mi obra a la Universidad Hemisferios, siempre y cuando se me reconozca el cuarenta por ciento (40%) de los beneficios económicos resultantes de esta explotación.

Además, me comprometo a hacer constar, por todos los medios de publicación, difusión y distribución, que mi obra fue producida en el ámbito académico de la Universidad Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee.

Silvia Karina Rodas Sanchez

C.I. 0103459277

Dedicatoria

A mis padres, Luis Rodrigo que ha sido el ejemplo de perseverancia y trabajo y Marlene que ya no se encuentra en esta vida, que fue mi apoyo incondicional y que ahora me protege desde el cielo; y a mis hijas, Daniela y Ana Paula, faros intensos que han ido proporcionando su guía y luz intensa en este trabajo investigativo.

Índice

RESUMEN	2
DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE NORMA ÉTICA Y DERECHOS	3
DEDICATORIA	4
ÍNDICE	5
INTRODUCCIÓN	11
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
Problema	15
OBJETIVOS	15
General	15
Específicos	15
CAPÍTULO I	16
El Derecho Ambiental en la Historia del Ecuador	16
La protección del Medio Ambiente en el contexto constitucional	18
Principios Constitucionales	20
Normativa nacional ambiental	26
Instrumentos de intervención	34
Impuestos ambientales	37
Incentivos económicos ambientales	37

	6
Características de instrumentos de política ambiental	39
Gestión ambiental y sustentabilidad.....	40
Elementos de la gestión ambiental	46
La gestión ambiental en Ecuador	48
CAPÍTULO II.....	50
COMPETENCIAS AMBIENTALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO DE ACUERDO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRATIVO Y ORDENANZAS MUNICIPALES	50
Competencias que se configuran a partir de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano	51
El derecho al espacio público y las áreas verdes urbanas	52
Los objetivos de desarrollo sostenible y su relación con la protección de las áreas verdes	55
El derecho a la ciudad y la protección de las áreas verdes en el Ecuador.....	58
Marco normativo de protección de las áreas verdes en el Distrito Metropolitano de Quito	67
CAPÍTULO III	70
LOS MUNICIPIOS Y EL MEDIO AMBIENTE	70
El urbanismo y su dinámica	70
Urbanismo, planificación urbana y ordenamiento territorial	71
Urbanismo	71

Planificación urbana.....	73
Ordenamiento territorial.....	75
Derecho urbanístico.....	76
Limitaciones en el derecho urbanístico ecuatoriano	78
Acciones afirmativas en planificación urbana	81
Políticas socioambientales y la incidencia en la creación de ciudades sustentables	82
Competencias ambientales y de vivienda en Quito de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial y Administrativo.....	84
Competencias que se configuran a partir de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano	86
Historia Ambiental Urbana de Quito	86
Degradación Ambiental, riesgos urbanos y desastres. (pasado)	88
Análisis jurídico	95
CONCLUSIONES.....	115
RECOMENDACIONES	116
BIBLIOGRAFÍA	118

La Problemática de la Conservación de Áreas Verdes de Zonas Protegidas en el Distrito Metropolitano de Quito

Silvia Karina Rodas Sánchez

Universidad Hemisferios

karinarodas_s@hotmail.com

Resumen

En este estudio se indaga sobre el impacto que ha tenido la falta de implementación de políticas públicas ambientales a nivel municipal y los comportamientos individuales negativos en la ciudad de Quito. Estos comportamientos incluyen la deforestación, la falta de limpieza de quebradas, la realización de construcciones sin permisos municipales, entre otros. Estos problemas han afectado especialmente a los residentes de las zonas adyacentes a las laderas del Pichincha y otros sectores. El enfoque utilizado consistió en revisar diferentes fuentes bibliográficas, tanto a nivel internacional como nacional, con el fin de estudiar la legislación ambiental relacionada con la preservación de las áreas verdes protegidas en la ciudad de Quito. Se realizó una investigación sobre la historia del Derecho Ambiental en Ecuador y se analizaron los principios ambientales establecidos en la Constitución de 2008, así como otros instrumentos legales relacionados con la gestión ambiental. También se estudiaron las competencias ambientales del Distrito Metropolitano de Quito y se revisaron las ordenanzas municipales relacionadas con las áreas protegidas, en particular las laderas del Pichincha. Se investigó sobre urbanismo, planificación urbana y se revisó un caso de demanda de vecinos

que viven cerca del río Monjas en relación con el Municipio de Quito. Por consiguiente, se concluyó que es imprescindible implementar la legislación vigente para proteger los derechos de la naturaleza, y se sugirió tomar medidas concretas para garantizar el cumplimiento de los principios ambientales establecidos.

Palabras clave: derecho ambiental, afectación medioambiental, competencias ambientales, principios ambientales, ecosistemas, biodiversidad

Abstract

This study investigated the impact of the lack of implementation of environmental public policies at the municipal level and negative individual behaviors in the city of Quito. These behaviors include deforestation, failure to clean streams, and construction without municipal permits, among others. These problems have especially affected residents in areas adjacent to the slopes of Pichincha and other sectors. The approach used consisted of reviewing different bibliographic sources, both international and national, in order to study environmental legislation related to the preservation of protected green areas in the city of Quito. Research was conducted on the history of environmental law in Ecuador and the environmental principles established in the 2008 Constitution were analyzed, as well as other legal instruments related to environmental management. The environmental competencies of the Metropolitan District of Quito were also studied and municipal ordinances related to protected areas, particularly the slopes of Pichincha, were reviewed. Research was conducted on urbanism and urban planning, and a case of a lawsuit filed by neighbors living near the

Monjas River was reviewed in relation to the Municipality of Quito. It was concluded that it is essential to implement current legislation to protect the rights of nature, and it was suggested that concrete measures be taken to ensure compliance with established environmental principles.

Keywords: environmental law, environmental affectation, environmental competencies, environmental principles, ecosystems, biodiversity

Introducción

Uno de los desafíos que enfrentan las sociedades contemporáneas es encontrar nuevas formas políticas y sociales que permitan gestionar de manera responsable los recursos naturales compartidos. Para hacer frente a la devastación ambiental, se ha adoptado internacionalmente la creación de áreas naturales protegidas como la principal herramienta para conservar la biodiversidad. Sin embargo, en muchos casos estas políticas de conservación entran en conflicto con las dinámicas sociales y económicas de los territorios en los que se implementan.

El objetivo principal de la presente investigación es contribuir a la resolución de los graves problemas ambientales que enfrenta la capital de Ecuador. Problemas que se deben principalmente a la falta de cumplimiento de la normativa pertinente y a la falta de políticas adecuadas de planificación ambiental en las zonas verdes protegidas del Distrito Metropolitano. Quito es una ciudad con numerosas irregularidades topográficas que han sido modificadas para permitir su expansión. Además, su crecimiento descontrolado hacia el occidente, a lo largo de la Avenida Mariscal Sucre, ha causado daños a numerosas quebradas, que han perdido su capacidad de drenaje natural, lo que a su vez ha propiciado desastres naturales que podrían haberse evitado con la aplicación adecuada de las regulaciones municipales y la implementación de planes de protección de las laderas del Pichincha.

Teniendo en cuenta el reciente problema suscitado en la Comuna y la Gasca, junto con otros graves aluviones anteriores, podrían haberse evitado o al menos reducido si se hubiera aplicado la normativa nacional y local existente para proteger las laderas del Pichincha. Los planes implementados no fueron suficientes y parece que la violación de las ordenanzas

municipales en relación con la construcción de viviendas cerca de los ríos fue un factor importante en los desastres ocurridos.

Durante diferentes administraciones, el Consejo Metropolitano de Quito ha tomado medidas para proteger las laderas del Pichincha. Bajo la alcaldía de Durán Ballén, se construyó la Av. Mariscal Sucre con el objetivo de aliviar el tráfico de la ciudad, siendo designada como la cota de agua de Quito y prohibiendo cualquier construcción sobre ella. Sin embargo, posteriormente, se edificaron varias urbanizaciones privadas, iniciando con el Centro Comercial El Bosque. Además, también se produjo la invasión de otras áreas por encima de la cota de agua, lo cual resultó en la formación de barrios marginales sin servicios básicos, que posteriormente se han ido regularizando gradualmente. En otras administraciones, se implementaron planes para mitigar los riesgos de aluviones, como la construcción de ductos, taludes y presas en las quebradas. A pesar de estos esfuerzos, el peligro de posibles aluviones que afecten a los habitantes de los barrios cercanos a estas quebradas aún persiste. Por lo tanto, la problemática no únicamente afecta a la ciudadanía y sus bienes, sino también al ecosistema.

La metodología aplicada para realizar la investigación es de tipo bibliográfica, análisis de la normativa medioambiental tanto a nivel, internacional, nacional, y aquella que se refiere al Distrito Metropolitano de Quito. Ya que, es importante identificar y revisar las leyes, regulaciones y políticas ambientales vigentes en el Distrito Metropolitano de Quito que se relacionen con la protección y conservación del medio ambiente. Esto incluye leyes generales, regulaciones específicas para distintas actividades y normativas municipales.

Se realizó una búsqueda exhaustiva de estudios científicos, investigaciones y publicaciones relacionadas con el daño ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito. Estos estudios pueden abarcar diferentes aspectos ambientales, como calidad del aire, calidad del agua, biodiversidad, contaminación del suelo, entre otros. La metodología aplicada también permitió la revisión de informes generados por instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y otros entes relacionados con el medio ambiente en el Distrito Metropolitano de Quito, mismos que proporcionaron información actualizada y detallada sobre el estado ambiental y los posibles impactos negativos en la zona.

El primer capítulo aborda una revisión general del Derecho Ambiental en el Ecuador, lo contemplado en la Constitución de 1998, y, especialmente, lo pertinente de la Constitución de Montecristi, de 2008, capítulo que va ligado con el acápite segundo, donde se desarrolló un análisis sobre las competencias ambientales del Distrito Metropolitano de Quito de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial y Administrativo y Ordenanzas Municipales; además se analizó el derecho al espacio público y las áreas verdes urbanas, los objetivos de desarrollo sostenible y su relación con la protección de las áreas verdes, el derecho a la ciudad y la protección de las áreas verdes en el Ecuador y el marco normativo de protección de las áreas verdes en el Distrito Metropolitano de Quito.

En el tercer capítulo se examina el tema de los municipios y su relación con el medio ambiente, centrándose en la dinámica del urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial, y las limitaciones que enfrentan en este ámbito. También se analizan las competencias que tienen los municipios en materia ambiental y de vivienda en Quito, de acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial y Administrativo.

El capítulo concluye con un análisis jurídico de una demanda presentada por vecinos de áreas cercanas a las márgenes del río Monjas contra el Municipio de Quito, alegando la violación de sus derechos ambientales contemplados en la normativa nacional, regional y local. Asimismo, se presentan las conclusiones del estudio sobre la normativa ambiental y se ofrecen recomendaciones para mejorar y solucionar los problemas ambientales en las laderas del Pichincha, haciendo uso de la ley nacional y las ordenanzas municipales pertinentes.

Planteamiento del Problema

Problema

¿Cómo afecta la transgresión de la normativa ambiental al no tener una política adecuada de planificación ambiental de zonas verdes protegidas en el Distrito Metropolitano de Quito?

Objetivos

General

- Analizar el incumplimiento de la normativa ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, en la protección de áreas verdes en las laderas del Pichincha

Específicos

- Investigar sobre la normativa ambiental internacional, nacional y local sobre las áreas verdes de zonas protegidas.
- Establecer la problemática del crecimiento indiscriminado de la población en el Distrito Metropolitano de Quito y la afectación de las áreas verdes protegidas.
- Establecer una posible solución para la protección de áreas verdes

CAPÍTULO I

El Derecho Ambiental en la Historia del Ecuador

En 1983, en el Ecuador por primera vez, mediante reforma constitucional, se garantiza derechos ambientales; en este texto constitucional se establecía que el Estado garantizará el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Otro aporte importante es que, con esta reforma, se determina que el Estado es responsable de tutelar y preservar la naturaleza.

En el año de 1995, en el Ecuador, a través del Decreto 1802, se instauraron políticas básicas ambientales como estrategias para orientar el desarrollo sostenible; se basaba en que, para alcanzar el desarrollo sostenible, debía existir una armonía entre lo social, económico y lo ambiental.

En 1996 se introduce una nueva reforma constitucional en el Ecuador, en la que se estableció que

“El Estado protege el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sostenible. Se declara de interés público...”. (Reformas a la Constitución Política del Ecuador. 1996. Registro Oficial No. 969 de 18 de junio de 1996)

En esta reforma, entre otras, se establece un sistema de áreas naturales protegidas, la responsabilidad del Estado por daños ambientales y la responsabilidad tanto administrativa, civil y penal de daños ambientales por parte de personas naturales y jurídicas, tanto nacionales como extranjeras.

En la Constitución de 1998 se establece como deber del Estado, la protección del medio ambiente que garantiza y reconoce a las personas, el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, garantizando un desarrollo sustentable. También se determina que se limitarán derechos y libertades cuando afecten al medio ambiente, y se podrá expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro para la conservación del medio ambiente.

La Constitución de 1998 garantiza la preservación de la naturaleza. Se declara de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético. Se incorporan principios ambientales como la preservación del medio ambiente, prevención de la contaminación ambiental, principio de sostenibilidad, establece una política ambiental, donde la ley regulará actividades que puedan afectar al medio ambiente, contempla el principio de restauración o recuperación de espacios naturales degradados. También se establece un sistema nacional de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad e introduce la aplicación de convenios internacionales. Esta Constitución introduce un régimen de responsabilidades tanto administrativas, civiles y penales, que atenten contra la normativa ambiental, también establece una consulta previa a las comunidades sobre sus criterios, que deberá ser previamente informada. Se prohíbe ciertas actividades que puedan afectar al medio ambiente como la fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, y no permite la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

La Constitución de 1998 determina que se regulará las actividades de producción, importación, distribución de sustancias que se consideran tóxicas para las personas y el medio ambiente. Establece que el Estado será responsable por daños ambientales, determina el

principio de precaución, cuando no exista evidencia científica del daño, cuando por acción u omisión pueda traer como consecuencia un daño ambiental. Introduce la legitimación activa que puede ejercer cualquier persona natural o jurídica, a más de los directamente afectados, para ejercer acciones que puedan afectar el medio ambiente (Arcila, 2018)

La Protección del Medio Ambiente en el Contexto Constitucional

La Constitución de la República de 2008, en su Art. 14, inciso primero, ha desarrollado el derecho de la población a que viva en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, garantizando la sostenibilidad y el buen vivir. Para que se pueda ejercer este derecho es pertinente la prevención del daño ambiental que va de forma concordante con el Art. 66.27 dentro de los derechos de libertad: el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.

El Art. 72 de la Constitución del 2008, garantiza el derecho de la naturaleza a la restauración, en caso de impacto ambiental grave y permanente, incluyendo la explotación de los recursos no renovables. El Estado buscará los mecanismos más eficaces para alcanzar su restauración y deberá adoptar las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

De acuerdo a este artículo, se precautela las medidas de protección eficaces y oportunas que eviten impactos negativos en el ambiente, bajo la certidumbre en la existencia del daño y en la realidad de que no se verifique evidencia científica del mismo. En la eventualidad de que estas medidas no sean eficaces, resultando en un daño ambiental, la naturaleza tiene el derecho que se ejerza su restauración, como sujeto de derechos, como parte del medio ambiente.

En el Art. 73 de la Constitución del 2008, se garantiza que el Estado implementará medidas de precaución y restricción, para actividades que puedan afectar a la extinción de especies, destrucción del ecosistema y a la alteración permanente de los ciclos naturales, introducción de organismos y material orgánico e inorgánico, que alteren de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

De esta manera, la norma suprema ha sido clara explicando que es en la naturaleza donde se produce y realiza la vida, por tanto, es susceptible de derechos, especialmente al respeto integral de su existencia, mantenimiento y la regeneración de sus ciclos vitales. En este sentido Ayala (2022) plantea que los derechos de la naturaleza tienen una interrelación con la planificación de desarrollo. Al normarse estos derechos, se está incidiendo en un plano progresivo en donde se protege al eslabón más débil. Barahona (2020), teniendo en cuenta que en el análisis que se va a realizar en este trabajo, concibe a la naturaleza, no como sujeto sino objeto, como parte del medio ambiente.

En esta misma línea Becerra (2017) ha sostenido que esta es una nueva perspectiva jurídica, haciendo evidente la necesidad que se proteja de manera urgente trascendiendo incluso el marco de derecho; sin embargo, tiene una clara incidencia en el marco normativo para generar una institucionalidad y los medios eficientes para generar un interés colectivo en la sociedad.

En la Constitución de la República del Ecuador (2008) en el Art. 74 inciso primero, desarrolla que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen derecho a beneficiarse del ambiente, y de las riquezas de la naturaleza para efectivizar su buen vivir. Así también, el Plan Nacional del Buen Vivir 2017 - 2021 (2017), plantea que sus lineamientos

estratégicos son, conocer, valorar, conservar y el manejo sustentable respecto del patrimonio natural y la biodiversidad terrestre, acuática, continental, marina y costera, bajo un acceso justo y equitativo a sus beneficios.

El beneficio se debe obtener en el marco de la razonabilidad y para que se garantice el ente estatal ejecutará medidas de precaución y restricción en cuanto a actividades que puedan llevar a la extinción de las especies, la destrucción de los ecosistemas o la alteración del ciclo natural.

Esta visión de la solidaridad colectiva tiene una factibilidad didáctica, manifestando una colaboración integral para solucionar los problemas ambientales, lo que promueve condiciones de favorabilidad que inciden en el progreso social, económico que orienta a la protección del medio ambiente; la subordinación de la riqueza del Estado se debe encausar al interés general.

Principios Constitucionales

De acuerdo a Bermúdez (2018), se concibe a los principios como mandatos de optimización y en este sentido se reconocen como normas de imperativa aplicación. En este apartado se incidirá en el análisis de estos principios establecidos en la norma suprema en un contexto ambiental, entre los que se ha podido determinar los siguientes: prevención, precaución, desarrollo sustentable, responsabilidad en la contaminación, regulación integral y pro-naturaleza.

El Art. 395 de la Constitución del 2008 establece los principios ambientales, introduce el principio de sostenibilidad que se lo había incorporado en la constitución de 1998, ampliando, equilibrado, respetuoso de la diversidad cultural para la conservación de la

biodiversidad y su regeneración natural de los ecosistemas, para la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

La falta de observancia en la planeación, ejecución y control de las actividades que incide en un impacto ambiental faculta la participación libre, pacífica y voluntaria de la sociedad. En cuanto al principio pro-naturaleza se entrelaza con el concepto de responsabilidad objetiva, la verificación de un daño al ambiente genera responsabilidad en quien lo origina, aunque no haya existido dolo, pero su negligencia generaría responsabilidad por ser que se entrama un acto de riesgo.

Establece la implementación de políticas públicas que deberán ser de estricto cumplimiento tanto para el Estado como para las personas naturales y jurídicas.

La Constitución del 2008 garantiza la participación en la planificación, ejecución y control de todas las actividades que afecten a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que puedan traer como consecuencia impactos ambientales.

La Constitución introduce el principio pro natura, en el que si existe duda sobre el alcance de las disposiciones en materia ambiental, se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza, al establecer que en el caso de duda en cuanto las disposiciones normativas en el plano ambiental, se aplican en favorabilidad de la protección del medio ambiente, esto en concordancia con el Art. 11.5 ibídem, de acuerdo a materia de derechos y garantías constitucionales se aplica la ley o la interpretación que favorezca a su vigencia.

En síntesis, consiste en que frente a una tensión entre principios y derechos que se encuentran en conflicto, la autoridad debe fallar en razón de la interpretación que esté de

acuerdo con la garantía de disfrutar un ambiente sano, teniendo cierta preponderancia con la cual la intenta suspender, limitar o restringir. Respecto de la afectación ambiental que se ha verificado a nivel global, en la que la humanidad es parte, se debe generar conciencia ambiental y fuerza en las políticas de defensa del ambiente.

En este sentido, se intenta plantear un instrumento jurídico que desarrolle la progresividad de derechos, que garantice el pluralismo y genere justicia y equidad, dejando de lado la concesión de altruismo por una verdadera conciencia colectiva como especie, siendo coherentes en el decir de que se comparte el planeta con otros seres vivos en un plano de interdependencia (Yáñez, 2018). La justicia y la naturaleza se deben aplicar en trascendencia de la esencia humana, porque la sociedad está en la capacidad de preocuparse y ocuparse de la realidad ambiental, más allá de los beneficios que pueda producir y de configurar un mundo *pro natura*.

La Constitución del 2008 en su Art. 396, determina que se implementarán políticas públicas oportunas para evitar el daño ambiental, cuando exista evidencia del daño (principio de prevención) y en el caso de no existir evidencia científica sobre la duda del impacto ambiental sobre acción u omisión, el Estado tomará medidas de protección eficaces y oportunas (principio de precaución).

Establece la responsabilidad objetiva por daños ambientales, que además de las sanciones correspondientes, implicará la obligación de restaurar íntegramente los ecosistemas e indemnizar a las personas o comunidades afectadas (principio de restauración).

La responsabilidad objetiva configura una excepción a la regla general que se fundamenta en la culpa. Cantos et al., (2023) Bajo este concepto, se presume la culpa del

legitimario pasivo, porque la determinación de la responsabilidad se centra en daño o la ejecución de un riesgo que causa perjuicio o peligro no solo a quien se encuentra en calidad de víctima sino a la sociedad en general, por tanto, solo se debe denunciar el daño y la relación causal con la víctima, pero desvirtuar estas alegaciones le compete únicamente al demandado.

En cuanto a la presunción de inocencia, se reconoce una excepción cuando se pone de por medio a la responsabilidad objetiva, esto para que se obligue a quien genera el perjuicio que pruebe que ha actuado con prudencia; por tanto, se debe valorar aspectos de modo, tiempo y lugar en el que se dio la realidad fáctica del daño, ponderando la relevancia del mismo; sin embargo, la responsabilidad de la víctima es exponer la existencia respecto de la cuantía que generó el daño, identificar a quién lo ha producido y su acreditación causal.

Determina la obligación de los sujetos activos de prevenir el impacto ambiental, cuando intervengan en la producción, comercialización y uso de bienes y servicios que puedan afectar al medio ambiente; también tendrán la obligación de mitigar y reparar los daños causados, e implementar un sistema de control ambiental permanente (principio de la mitigación y el que contamina paga).

Las acciones que impliquen daños ambientales son imprescriptibles.

El Art. 397 establece la subsidiariedad por parte del Estado, en caso de daños ambientales, para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas y repetirá contra quien provoque daños ambientales, además recaerá la responsabilidad sobre los servidores responsables del control ambiental, para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Otro punto importante es el compromiso del Estado para permitir que cualquier persona, grupo o colectividad pueda ejercer las acciones administrativas y jurisdiccionales, sin perjuicio de tener un interés directo, incluso de solicitar medidas cautelares; con esta garantía se desarrolla una atribución natural y jurídica a los colectivos para que acudan a las autoridades y juzgadores para que se le garantice la tutela judicial efectiva en la rama ambiental; siendo las garantías jurisdiccionales un medio idóneo para que se cumpla los derechos y se evite su afectación, las medidas cautelares también son un medio jurídico importante porque se cesa previamente a la decisión los actos que posiblemente atenten contra el medio ambiente.

En materia ambiental según nuestra Constitución, la carga de la prueba recae sobre el gestor de la actividad responsable del daño ambiental (el demandado); en este contexto específico de la inversión de la carga de la prueba, teniendo en cuenta la responsabilidad objetiva explicada en líneas anteriores, la cual tiene una innegable trascendencia en el derecho ambiental, en concordancia con el principio de quien contamina paga (Crespo, 2017). Esta responsabilidad vincula los actos de potencial peligro como una consolidación de la teoría del riesgo, que responsabiliza a las empresas industriales y el desarrollo tecnológico que generan efectos nocivos en el ambiente que inciden en la calidad de vida de las personas.

En la Constitución de la República del Ecuador, se establece que se creará mecanismos de prevención y control de la contaminación ambiental, recuperación de espacios naturales degradados y el manejo sustentable de los recursos naturales. Regulación de la producción, importación, distribución de materiales que se consideren tóxicos para las personas y el medio ambiente. Intangibilidad de las áreas protegidas, este manejo estará a cargo del Estado. Implementar un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales.

El Art. 398 de la Constitución del 2008, establece la consulta previa, a las comunidades cuando pueda afectar alguna actividad que pueda traer como consecuencia un daño ambiental. La ley deberá regular la consulta previa.

La Tutela del medio ambiente se ejercerá a través de un sistema descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensa del ambiente y la naturaleza (Art. 399 CRE).

En la Constitución del 2008, se declara de interés público la conservación de la biodiversidad enfocada principalmente en la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país, cuya administración se la debe realizar con responsabilidad intergeneracional, es decir pensando en las futuras generaciones (Art. 400 CRE)

Con la Constitución del 2008, se establece una prohibición de cultivos y semillas transgénicas. Esto quiere decir que en el Ecuador no se puede emplear técnicas de manipulación genética que alteran el ADN, para el cultivo de alimentos (Art. 401 CRE).

En la Constitución del 2008, se garantiza un sistema nacional de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad y mantenimiento de las funciones ecológicas. Establece un subsistema de responsabilidad estatal autónomo descentralizado, comunitario y privado, cuya rectoría estará a cargo del Estado central; esto quiere decir, que la responsabilidad será compartida entre los gobiernos autónomos y descentralizados, comunidades y el sector privado, y que el Estado como máximo órgano protector del medio ambiente actuará como subsidiario, asignando los recursos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema de protección medioambiental, fomentando la participación de las comunidades, pueblos y

nacionalidades que han habitado ancestralmente en áreas protegidas en su administración y gestión.

Normativa Nacional Ambiental

Es importante llegar a un cabal entendimiento de la concepción del medio ambiente. De acuerdo a Carrera (2018), se reconoce como un sistema que se interrelaciona con la naturaleza, quien provee recursos, produce catástrofes. Es el lugar de habitación del hombre y las conductas que actúan sobre esta. Por tanto, esta sinergia debe ser regulada para crear instrumentos que permitan su defensa, siendo esta una respuesta positiva al fundamento constitucional.

Uno de los retos que se verifica en derecho para la articulación de instrumentos que ayuden a proteger el medioambiente, es la realidad problemática que se enfrenta en la actualidad, por tanto, todas las ramas del derecho tienen la imperiosa necesidad de intervenir a través de parámetros objetivos. Es claro que es muy difícil que la técnica jurídica pueda solucionar los problemas ambientales, porque este fin requiere una acción interdisciplinaria, porque se necesita el compromiso de quienes cumplen con el orden jurídico.

Entre las acciones afirmativas con mayor acogida para mitigar la problemática en el medioambiente, se reconoce la política ambiental y fiscal. En base a lo dicho por Castillo (2017), se reconoce a la política en este contexto como el conjunto de actos que configuran un orden ambiental, por tanto, todas las normas en esta rama se dirigen al cumplimiento de los fines constitucionales.

Respecto de la política fiscal, se encausa en generar ingresos estatales para financiar los servicios públicos, esto por medio de la norma tributaria para adquirir contribuciones o excenciones, lo que incluye que su aplicación tiene el fin de incentivar al aparataje institucional del Estado y el plano privado para que se haga una inversión en tecnologías amigables con el medio ambiente.

La norma suprema fija el horizonte de que la gestión ambiental prepondera y efectivice el buen vivir, este como paradigma distinto a la propuesta neocolonialista del desarrollo, donde su fundamento se centraba en el desarrollo económico Cordero (2017). El afianzamiento de la posición filosófica de biocentrismo en la Constitución, con el desarrollo de los derechos de la naturaleza, manifiestan la necesidad de que se generen estrategias para la gestión del ambiente, como parte de este.

De lo expuesto, la primera perspectiva reconoce que el hombre y la naturaleza no se separan; en este sentido, es imperativo los postulados que se desarrollan a partir de la cosmovisión indígena que la definen como una dinámica de interdependencia, reciprocidad y correlación. Así también, es importante, revalorizar la naturaleza y sus componentes, de la cual se verifican valores inherentes, propios e independientes de los que el hombre podría atribuirle.

Bajo esta perspectiva el Código Orgánico del Ambiente (2017), define a la gestión ambiental como las políticas, normas, actividades de planeamiento, financiamiento, y control que se vinculan al deber de ejecución del Estado y la sociedad para que se garantice el desarrollo sustentable y calidad de vida. Bajo la perspectiva de este alcance, y en los modelos promovidos por el país en cuanto a la gestión ambiental en función del buen vivir, se

prepondera la tutela y garantía de los derechos de la naturaleza y el derecho a que se viva en un ambiente sano en base al Sistema Nacional de Gestión Ambiental Descentralizado.

Conforme a lo que establece la Constitución en el Art. 399, la tutela y defensa del ambiente y la naturaleza, es deber del Estado y corresponsable la población, siendo imperativo la articulación por medio del sistema descentralizado de gestión ambiental, que tiene a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza, esto en concordancia con el Art. 12 del Código del Ambiente, el cual norma que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, encausa la articulación e integración de organismos, entidades del Estado y organizaciones sociales y comunitarias.

En síntesis, con esta organización se busca orientar, coordinar, cooperar para que se tutelen los derechos de la naturaleza y los derechos humanos para que se viva en un ambiente sano como un todo. En base al modelo establecido en la norma ecuatoriana, desarrolla que la gestión ambiental no se debe concebir como un atributo propio del gobierno, es una acción sistemática y compleja en donde intervienen diferentes actores que se deben articular.

En este contexto el Código Orgánico del Ambiente, en el Art. 12 plantea que los actores del sistema antes enunciado permiten la articulación de las instituciones que ostentan la competencia ambiental con la acción ciudadana, los actores sociales y comunitarios, por medio de normas e instrumentos de gestión. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) En este sentido, la gestión ambiental tiene múltiples actores, y es imprescindible que se defina y limite las competencias, responsabilidad y atribuciones que se deban cumplir, para que se coordine los esfuerzos de las instituciones con el fin de que se garantice el derecho a vivir en un

ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la protección de los derechos de la naturaleza, creando políticas socio ambientales y la incidencia en la creación de ciudades sustentables

Se puede reconocer que las políticas socio ambientales en el siglo XXI en un nivel global, se determinan como eficaces, específicamente para la configuración de normas ambientales. En la realidad ecuatoriana, se puede afirmar que aún no ha llegado a esta consolidación, porque no se garantizan efectivamente los derechos de la naturaleza y aún más lejos está el fin de generar un ambiente sano para el desarrollo de la sociedad, esto lleva a realizar un análisis de la estructura estatal (Durango, 2022).

A partir de la dinámica de normas ambientales y administrativas en el Ecuador, se puede reconocer que el orden jurídico se configura a partir de jerarquías en cuanto a su estructura política, una arista de esta realidad, en cuanto a la aplicación de normas, se da a partir de lo dispuesto en el Art. 424 de la Constitución (2008), así también en su Art. 3 ibídem, expresa que dentro de los deberes primordiales del Estados, es efectivamente el de planificar el desarrollo nacional, promover el desarrollo sustentable, para cumplir con el buen vivir. Asimismo, el Art. 14 ibídem, plantea que una de las obligaciones del Estado en el contexto de medio ambiente, es garantizar a la población su desarrollo en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en donde esté garantizado la sostenibilidad y el buen vivir.

A lo expresado se debe acotar que en el Ecuador se reconoce un elemento trascendental, como lo es el Régimen de Desarrollo; éste se define de acuerdo a la norma suprema como un conjunto organizado, sostenible y dinámico que entraña de forma global los procesos económicos, políticos, culturales, ambientales, etc. Estos buscan cumplir con un Régimen de Desarrollo, garantizar el buen vivir reconocido como Sumak Kawsay.

En cuanto al Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), se establecen doce objetivos para garantizar este buen vivir, pero el principal en el contexto de la presente investigación es específicamente el número 7, que pretende garantizar los derechos de la naturaleza y que se promueva el sustento ambiental a un nivel global en el territorio, lo que se reconoce como un avance en las políticas gubernamentales.

Avanzando con el análisis, es imperativo se haga mención que las áreas verdes se norman en una subdivisión fraccionada y sujeta a una autorización administrativa de urbanización, como así lo ha normado el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administrativo; de acuerdo a Echeverría (2018), no ha sido suficiente para que se garantice con eficiencia el derecho de personas que habitan en lugares remotos. En base a lo expresado, es pertinente se incide en el derecho a vivir en un ambiente sano, de manera que se puedan subsanar las anomias legales en el contexto de áreas verdes en predios individuales.

Se puede inferir que los vacíos legales, son un punto de partida para que se generen alternativas y medios jurídicos descentralizados que inciden en la mejora de la calidad en el espacio público. Egaña (2022) estos ordenamientos deben garantizar los derechos constitucionales, a través de las facultades que se les ha dado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, referente a la creación de normas que solventen dichas anomias que se reconocen inciden en la insatisfacción de la necesidad ciudadana.

Una vez planteados los parámetros de estas configuraciones legislativas, se debe tomar en cuenta la incidencia de las acciones afirmativas de carácter socio ambiental en relación a la generación de ciudades sustentables. En este sentido, se parte de dos aspectos generales: (1) que se refiere a la planificación integrada de uso de suelo para llevar a cabo proyectos de

habitación que tengan zonas recreativas, no solo en un contexto cultural, sino que estén relacionados directamente con la prevención ambiental, viviendas con una ecología equilibrada, que cuenten con amplios índices de áreas verdes; (2) se reconoce la influencia de acciones afirmativas ambientales en el contexto de ciudades sustentables, lo que se traduce en la integración de una población específica por la creación de normas que inciden en la eficiencia energética de las ciudades. En base a estos puntos expuestos, la recuperación urbana, por medio de acciones afirmativas socio ambientales contribuirían a mejorar la calidad del espacio público y se garantice el tan ansiado buen vivir en un ambiente sano.

El Art. 15 del Código Orgánico del Ambiente, establece los instrumentos del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, que de acuerdo a la Constitución y este código son:

1. La educación ambiental;
2. La investigación ambiental;
3. Las formas de participación ciudadana en la gestión ambiental;
4. El Sistema Único de Información Ambiental;
5. Los fondos públicos, privados o mixtos para la gestión ambiental;
6. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la conservación y manejo de la biodiversidad;
7. El Régimen Forestal Nacional;
8. El Sistema Único de Manejo Ambiental;
9. Los incentivos ambientales; y,

10. Otros que se determinen para el efecto.

Lo que se debe analizar dentro de esta normativa, es lo concerniente a la participación ciudadana en la gestión ambiental, que lo determina el Art. 18 COA, que establece la participación del Estado en los diferentes niveles de gobierno y la sociedad, tales como el Consejo Ciudadano Sectorial, para el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; y, Consejos Consultivos Locales, para la formulación, observación, seguimiento, veeduría y evaluación de las políticas públicas en materia ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estos Consejos se integrarán por representantes de la sociedad civil, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción territorial que corresponda, de conformidad con la ley.

Otro aspecto importante es la gestión de fondos para la gestión ambiental, en este sentido la Autoridad Ambiental emitirá las normas, lineamientos y directrices para el funcionamiento de los fondos públicos, y mixtos, que tendrá como base el Plan de Desarrollo, la política ambiental nacional y las prioridades determinadas por la Autoridad Ambiental. Se determina que los gobiernos autónomos descentralizados podrán crear sus propios fondos, para contribuir a la gestión ambiental que esté dentro de sus competencias, que deberán cumplir con los lineamientos expedidos por la Autoridad Nacional Ambiental competente y de acuerdo a la normativa del COA, para la utilización de fondos privados tendrán que ser autorizados por la autoridad ambiental (Art. 18 COA).

La Autoridad competente en materia ambiental es el Ministerio del Ambiente que le corresponderá la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. (Art. 23 COA).

Entre las atribuciones de esta autoridad está declarar el Sistema de Áreas Protegidas, establecer sus lineamientos, categorías, herramientas y mecanismos para su manejo y gestión. (Art. 24.7 COA).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ejercerán las competencias que determinen la Constitución y la Ley de la Materia y estarán bajo la supervisión de la Autoridad Ambiental. (Art. 25 COA).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental, tienen entre otras las siguientes competencias: dictar la política pública ambiental local; establecer y ejecutar sanciones por infracciones ambientales dentro de sus competencias; producir normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, establecer y ejecutar sanciones por infracciones ambientales, dentro de sus competencias, generar recursos a través de tasas, destinados para la gestión ambiental, exclusivamente en la zona urbana. (Art. 26 COA)

Entre los mecanismos para la conservación de la biodiversidad in situ, está el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Art. 35.2 COA)

Las áreas protegidas son espacios prioritarios de conservación y desarrollo sostenible, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, deben incorporar las áreas protegidas dentro de su ordenamiento territorial, determinadas estas, se debe establecer las limitaciones de uso y goce a las propiedades existentes en ellas y otros derechos reales, que aseguren su conservación. Se prohíbe el fraccionamiento de áreas protegidas. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estas áreas protegidas la Autoridad Nacional Ambiental, realizará evaluaciones técnicas periódicas. (Art. 37 COA)

Los principios de las áreas protegidas se basan en los principios constitucionales ambientales, como de prevención, precaución, el que contamina paga, sostenibilidad, mitigación y remediación a más de estos, se determinan los principios intangibilidad y conservación, basados en los criterios de manejo integral, representatividad, singularidad, complementariedad y gestión intersectorial. (Art. 39 COA).

Instrumentos de Intervención

De acuerdo a Guzmán (2019), el ente estatal aplica varios medios de intervención, como el normativo que se configura de la siguiente manera:

1. Normas ambientales
2. Resoluciones de Gobiernos Autónomos Descentralizados
3. Acuerdos Ministeriales
4. Leyes Orgánicas Penales

Los medios de regulación se han denominado como de comando y control; estos se entienden como la promulgación de leyes, estrategias y acciones afirmativas ambientales, que describen objetivos de conservación en cuanto a los recursos renovables; esto se fundamenta en la ecuación coerción – sanción. De acuerdo a Esain (2016) los comandos directos, lleva a que se imponga obligaciones y prohibiciones para que se consiga la mitigación del ambiente por medio del derecho administrativo y penal.

De la misma manera, Escalante (2016) reconoce a los controles directos como el imperativo jurídico que coacciona a las actividades que generan peligro a que se respete un orden normativo fijado por la función legislativa del Estado, sin que se tome en cuenta los medios económicos. Esta realidad supone la jerarquía del Estado, como ente regulador de acciones que podrían afectar el medio ambiente.

En la realidad ecuatoriana, se cumple con estos presupuestos teóricos, porque se cuenta con normas, acciones afirmativas y estrategias públicas como:

- Constitución de la República
- Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.
- Ley de Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales
- Ley de Gestión Ambiental
- Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo

Sustentable

- Ley que protege la Biodiversidad
- Código Orgánico Integral Penal
- Estrategia del Desarrollo Forestal Sustentable
- Estrategias de Cambio Climático
- Política Ambiental Nacional
- Plan Nacional de Desarrollo 2022
- Plan Nacional de Forestación y Reforestación

Así también el Ministerio del Ambiente, reconocido por las siglas MAE, es el ente que coordina y regula el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental; en el presente

ha desarrollado estrategias para que se limite el problema del ambiente, en este sentido las instituciones públicas deben encuadrar las políticas y su gestión general al Plan Nacional de Desarrollo 2022, instrumento desarrollado por el gobierno central para configurar acciones afirmativas a través de la inversión pública.

De forma adicional el MAE ha implementado varios procesos de importancia; entre estos se encuentra el Acuerdo Ministerial N ° 175, por el que se expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional de Procesos, en el cual se reconoce de manera expresa en el Objetivo 3.1 aspectos de biodiversidad y desarrollo sustentable, en donde se norma la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, con respeto a la multiculturalidad y el saber ancestral; esta gestión se dinamiza a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP.

En cuanto a los medios de regulación indirecta o conocidos también como instrumentos económicos para proteger el medio ambiente, se estructuran en medios preventivos y coercitivos Escalante (2016). Los primeros se desarrollan a través de dos estándares: el primero por indicadores que determinan la tolerancia de la contaminación, y el segundo, a los que miden la cantidad de contaminación permisible de acuerdo a la industria o sector de influencia.

En relación a las medidas coercitivas, reconocidas como sanciones, se determinan en leyes y reglamentos que generan obligación a quien genera la contaminación, para el respeto del marco jurídico interno, a sabiendas que la infracción trae consigo sanciones de carácter pecuniario. Así mismo, los medios de regulación indirecta inciden en el costo beneficio de

acciones afirmativas que cuentan los agentes económicos, permitiendo a los agentes de libertad una respuesta a los estímulos que crean los genere beneficios.

De acuerdo a Freire (2018), se entiende como los medios de mercado que se ponen a disposición para la protección ambiental. En la misma línea (Pereira, 2019), los instrumentos de mercado se reconocen como incentivos que su respuesta depende de la voluntad privada, que se somete a la discrecionalidad de los controles directos. Por tanto, los diferentes instrumentos de carácter económico se conocen también como medios de mercado que son un aporte sustancial a la gestión ambiental, de los cuales se verifica los siguientes:

Impuestos Ambientales

Se desarrollan a través de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización, que regulan los ingresos estatales; se norman dos impuestos de carácter ambiental, entre los que se encuentran los impuestos de contaminación vehicular, en el que los sujetos pasivos son las personas naturales, así también, se sancionan a las botellas plásticas no retornables, eximiendo de esta obligación a productos lácteos y medicamentos.

Incentivos Económicos Ambientales

De acuerdo al Programa Ambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, estos incentivos se configuran a través de préstamos para la agricultura, con el fin de desarrollar técnicas de manejo integral de plagas, subsidios a las personas que se dedican al campo y las comunidades indígenas, que de forma voluntaria inciden en conservar los bosques, páramos, la vegetación nativa a cambio de beneficios tributarios.

En el plano específico de los incentivos, la Constitución de la República del Ecuador (2008) ha desarrollado que el Estado debe incentivar a las personas naturales y jurídicas, así como a los colectivos para la protección al medioambiente. Los tributos forman parte de un estímulo económico empresarial, motivando a ser parte activa para que se reduzcan las emisiones generadas por las actividades económicas.

Así también, el Código Orgánico de la Producción (2010) en su Art. 24.1, norma incentivos tributarios de carácter general a las inversiones que se lleven a cabo en el país, que tengan una connotación de beneficio para la naturaleza, generando otras deducciones para que se calcule el impuesto a la renta como medio para que se incentive la producción amigable con el ambiente.

Por otro lado, ha reconocido que los incentivos deben tener una incidencia en los aspectos de consumo y distribución, los niveles de producción, crecimiento poblacional y su concentración, sin dejar de lado las formas en que se utilizan los recursos naturales. Para Martínez (2019), es un instrumento que configura la necesidad estatal para el incentivo público y privado para la inversión de tecnologías amigables con el ambiente. No obstante, los incentivos se enfocan en acaparar las necesidades que se den en una emergencia, sin que puedan estar vigentes de manera indefinida y se constituyan como egresos permanentes.

De acuerdo a lo expuesto, estos instrumentos se caracterizan por la riqueza en los medios de aplicación a casos específicos; en un plano internacional se reconocen una variedad de medios, que parten desde políticas de precio, apoyo financiero que se otorgan por subsidios, créditos y desgravámenes fiscales en cuanto a la emisión de licencias de contaminación.

Características de Instrumentos de Política Ambiental

La política gubernamental ofrece un catálogo variado de opciones para que se responda a la problemática ambiental, generando el valor en la conservación y el uso sustentable del activo natural y los recursos que genera, la aplicación de tecnologías amigables con el ambiente, o aquellas denominadas como tecnologías limpias, el desarrollo de la eficiencia energética y la participación del contexto renovable, la prevención, control y disminución de la contaminación, por medio de procesos establecidos en la planificación de desarrollo.

De esta manera se configuran los instrumentos políticos que se deben alinear con los planes desarrollados por el MAE y otras instituciones para que se alcance el fin que es la garantía de los derechos de la naturaleza y que de esta manera se pueda promocionar la sostenibilidad ambiental en el ámbito territorial y tener una clara incidencia también a nivel global.

En cuanto a las características de instrumentos de regulación directa, de acuerdo a Mogrovejo (2009), se reconoce como una tendencia que busca el cumplimiento de la reducción uniforme de los contaminantes, en tal virtud, la minimización de la contaminación resulta con un mayor índice económico. Respecto de los instrumentos de comando y control, el parámetro de eficacia se da en relación al costo de pago en las sanciones más que el cumplimiento específico de la norma; por tanto, no se motiva al cambio de conducta, este sistema demanda una institucionalidad fortificada y eficiente para que se cumpla con la ley.

En cuanto a los instrumentos de regulación indirecta, la característica de estos mecanismos económicos, se encausan en que diferenciándose de los paradigmas anteriormente explicados, se enfocan en prohibir las conductas, llevando al agente que genera la

contaminación a las opciones de degradar el medio a través de una sanción pecuniaria o que no afecte la naturaleza a cambio de una remuneración económica Narváez (2018). De esta manera los incentivos en el contexto ambiental, promueven la eficacia dinámica e innovación, impulsando a la empresa a estructurar medios para que se reduzca las emisiones de productos que contaminen reaccionando a un incentivo específico.

La fuerza de los instrumentos económicos se configura por la permisón de medidas ambientales que son efectivas en razón de costos, a través de la flexibilización de los agentes al generarle opciones en cuanto la producción o consumo que lleve a cumplir el fin que sería la preservación ambiental, a través de mecanismo que inciden en la certidumbre del impacto ambiental, sin que se deje de lado los aportes que generen las rentas para la entidad estatal encargada de velar por la protección ambiental (Ochoa, 2016).

En síntesis, un instrumento económico para la gestión del ambiente, se caracteriza por promover un cambio en la conducta del ente contaminante por medios indirectos que se enfocan en el ámbito que pueda influir sobre este, antes de incidir en la conciencia ambiental respectivamente, esto representa un menor costo en cuanto al control de la contaminación para el Estado y la sociedad. Para proteger el medio ambiente, se acude al uso total de herramientas con las que cuenta el aparataje público, partiendo de incentivos hasta regular los controles específicos, siendo posible la aplicación de medidas que generen una calidad ambiental.

Gestión Ambiental y Sustentabilidad

La gestión ambiental como medio para enfrentar la crisis ambiental, tiene su inicio en los 70, con el objeto de que se incluya criterios de planificación a largo plazo respecto de los recursos naturales. Se intentaba encontrar soluciones específicas para la mitigación y

prevención de los problemas que se presentan en la dinámica entre la sociedad y la naturaleza en aras de efectivizar el desarrollo sustentable (Ospino, 2022).

En un plano práctico, en la gestión ambiental se identifica diversos matices; por tanto, bajo una perspectiva técnica, se vislumbran algunos planteamientos respecto de su conceptualización, así el autor Pensado (2022) ha reconocido que esta gestión es un proceso de participación, en donde intervienen varios actores, quienes por medio de estrategias e instrumentos de carácter jurídico, tecnológico, administrativo, financiero y de planificación, llevan a que funcione de manera adecuada los ecosistemas y se mejore la calidad de vida de la ciudadanía bajo el espectro de la sostenibilidad.

En cuanto a la variedad de actores, el autor Pereira (2019) coincide con la postura de que es imperativo que se incluya a distintos promotores para incidir positivamente en la calidad del ambiente. De esta manera, la gestión ambiental es el proceso que se orienta a la administración, planificación, evaluación y monitoreo de los recursos naturales dentro de una circunscripción territorial específica, con el fin de que se mejore la calidad de vida de la población en aspectos sociales y económicos en un contexto de desarrollo sustentable.

Para otros entendidos como Peñafiel (2020), la gestión ambiental es un procedimiento de carácter técnico y administrativo que lleva a proteger, manejar y preservar el ambiente y los recursos renovables, en determinado sector. Lo dispuesto, da un enfoque territorial de la gestión con una incidencia de carácter pública – administrativa, haciendo énfasis en las características naturales del sector que se estudia. Pino (2019), coincide con esta posición, exponiendo que la gestión ambiental desarrolla principios rectores a través de medidas e instrumentos que regulen la actividad humana y su dinámica con el ambiente.

Así mismo, una característica fundamental para delimitar el fin y las estrategias estatales para la gestión ambiental, de acuerdo a Pinto (2018) es una posición filosófica y política con relación al contexto ambiental; en otras palabras, la dinámica que interviene entre las personas y la naturaleza. Reyes et al., la postura parte de la ecología a un tecnocentrismo polarizado. Lo que se traduciría, en la importancia de que el Estado establezca de forma clara los aspectos de protección, preservación, control y en función de ello delimite cómo ejecutarlo en un término específico, reconociendo claramente las prioridades y el alcance.

Para que los Estados puedan tomar decisiones y en función del garantismo de derechos como generadores de políticas públicas, están en la compleja obligación de configurar una gestión administrativa, que cohesiona los intereses colectivos, con los fines que persiguen los diferentes sectores sociales que compartan puntos de vista, en este sentido, la función específica es establecer condiciones de sustentabilidad partiendo de la pluralidad y diversidad cultural, para la promoción de proyectos ambientales.

Desde este punto de vista, la gestión ambiental plantea una reorientación de la economía que apunte al desarrollo sustentable, fundamentándose en acciones de manejo diverso que integre en el contexto a los recursos naturales, desembocando en las condiciones ecológicas que represente a cada región y tome en cuenta los valores culturales que las rodean en razón de las comunidades que la sustentan.

Lo planteado hace necesario una redefinición del contrato social, en que la connotación social era fundamental, en el plano de una ecología política que tiene como fin generar un paradigma conforme a las necesidades de los territorios y de la cultura, bajo un marco diverso y el reconocimiento axiológico de los elementos que coexisten. Esta variada relación de los

territorios, lleva a que se reconozca que la gestión ambiental debe tener una visión a nivel macro, desde lo complejo de la relación ecológica, lo que se materializa en un contrato socio – ambiental.

En este sentido, la gestión ambiental se vuelve compleja porque las dinámicas están revestidas de complejidad con relación a la diversidad de las culturas, el grado de educación, los índices socioeconómicos, la territorialidad, la comunicación de la sociedad, las políticas afirmativas y las corrientes económicas. De esta manera, la realidad actual en el contexto ambiental, social y económico por su interconexión, se configuran como procesos complejos, por lo tanto, para gestionarlos se inicia en la comprensión de lo complejo para un eficiente manejo administrativo.

Para que se alcance estos fines y en efecto se dé el ansiado proceso sistémico, los paradigmas de gestión en el contexto ambiental deben iniciar, desde una novedosa dimensión que interrelaciona todos estos aspectos, y bajo el reconocimiento de que efectivamente la naturaleza es el pilar del desarrollo para las actividades sociales, económicas, culturales, institucionales y políticas. En síntesis, es pertinente que se deje el paradigma tradicional dualista del hombre – naturaleza, y establecer lineamientos de gestión que preponderan en un mayor alcance esta última.

Las consecuencias de los problemas ambientales, no solo parten del conflicto respecto del riesgo, peligro y daño que han generado, sino también el valor que la cultura y la sociedad dan a estos; en otras palabras, el valor cultural que se reviste a las relaciones socio – ambientales no es solo de carácter económico, es una valoración de carácter subjetivo que imperativamente se debe considerar cuando se configuren estrategias; desde este punto de

vista la valoración se relaciona con la biodiversidad, el patrimonio cultural, con el bienestar humano, con la autodeterminación local, la afectación a los derechos, los beneficios económicos.

Además de la gestión, de manera indudable es necesario la orientación a la información científica fidedigna, que lleve a configurar elementos para la política ambiental y de esta manera gestionarlas; no obstante, se verifica otros componentes específicos como lo ético y lo moral, que deben ser considerados, alcanzando la superación ambiental en función de los valores utilitarios, estéticos y culturales.

Otro aspecto fundamental para la gestión ambiental es el afianzamiento de los medios de participación, en razón de que exista un interés general dentro de los territorios; para este fin, es pertinente que se garantice los niveles de descentralización de forma articulada entre los grados jerárquicos, porque para que se entienda las necesidades particulares es importante que se configuren los niveles de autonomía, siendo imperativo que se cuente con un orden normativo efectivo para garantizar el cumplimiento de actividades.

Es imperativo reconocer que la participación general de los actores debe acoplarse a las condiciones de la comunidad en los territorios, debiendo ser flexibles, facilitando la construcción colectiva en razón de la experiencia y conocimiento en la circunscripción. De lo que se puede evidenciar, existen varios enfoques que se pueden aplicar a la gestión ambiental.

De acuerdo a Rodríguez (2016), existen diversos modelos históricos en cuanto a la gestión ambiental que deben ser analizados, de los cuales se identifica los siguientes:

Gestión ambiental enfocada en la economía de la frontera.- Se fundamenta en base al entendimiento de que los recursos naturales son finitos y que están a disposición del ser humano. El orden económico como sistema cerrado recoge de la naturaleza los insumos para producir bienes a partir de la tecnología.

Gestión ambiental enfocada en la ecología.- Esta se encausa en un paradigma ético-político, acogiendo valores ecológicos en el que el ser humano es una parte que integra el sistema; reconoce a la naturaleza como lo esencial y tiene como fin reducir la población humana, promocionando la diversidad cultural y ecológica.

Gestión ambiental enfocada en su protección.- Tiene su génesis en los años 70, a partir de denuncias ambientales y el debilitamiento del paradigma socio-económico que imperaba. La labor del Estado es imperativa para que se tomen los medios de control respecto de la contaminación, planificación económica y reparación integral en el contexto ambiental.

Gestión ambiental basada en los recursos.- Nace como respuesta a la visión antropocéntrica, en donde los recursos se gestionan para que garanticen la disponibilidad de estos en el tiempo, se reconoce la necesidad de que se incorporen los principios de prevención y límites a la contaminación.

Gestión ambiental basada en el modelo de ecodesarrollo.- Esta establece cambios importantes tanto a nivel axiológico como en los actos individuales y colectivos. Se inicia bajo la perspectiva de que el ambiente es un sistema abierto que se debe proteger y a la par se debe prevenir su contaminación. En su aplicación se determinan principios

ecológicos, culturales y sociales para que se plantee alternativas de relación hombre – naturaleza.

En esta cruzada, la gestión ambiental y la sustentabilidad son esenciales; por lo tanto deben tener una interrelación coordinada, porque la segunda al referirse a la continuidad del tiempo, garantiza la calidad, equilibrio, funciones y promueve la resiliencia como lineamiento para enfrentar los impactos negativos, necesita de instrumentos directos a este objetivo; de esta manera, lo sustentable como alternativa para el desarrollo, fija el horizonte a procesos productivos con conciencia a los límites que entrama la justicia ambiental y la cultura diversa, en donde la gestión se configura de manera amplia.

El área que busca el equilibrio de la demanda de recursos naturales para generar un ambiente natural, debe hacer frente a las demandas de lo sustentable, siendo un eje fundamental en la preservación medioambiental. De forma definitiva, la gestión ambiental, estructura posturas sustentables a partir de la gestión estratégica, en la que las políticas públicas son medios de planificación que se orientan hacia el cumplimiento de objetivos para que se mejore la calidad de vida, en la realidad ecuatoriana, se debe partir de los principios del buen vivir-

Elementos de la Gestión Ambiental

La gestión ambiental como proceso gerencial y administrativo se orienta a alcanzar fines y metas fundamentados en la sustentabilidad y se determina por la herramienta que se use; este escenario es específico para que las estrategias que se seleccionen y su diseño, tengan concordancia con el modelo de desarrollo y política de gestión que se haya regulado previamente.

Dentro de las funciones que se realicen en los procesos de gestión, se determinan los siguientes:

Acción legislativa.- Es el conjunto de normas que configuran las acciones para la administración del territorio.

Acción de planificación.- Son las características de proceso de gestión que se guían respecto del modelo de sustentabilidad, en donde se planifican las estrategias con el fin de que se cumplan las políticas de gestión ambiental.

Acciones de control.- Son procesos de retroalimentación por los cuales se verifica el cumplimiento de objetivos, con el fin de que se generen progresos continuos, pero también la necesidad de que se identifique de manera oportuna los riesgos o incompatibilidad con los alcances establecidos.

Acciones de coordinación.- Se refiere a la gestión ambiental como diferentes acciones con diversos fines y propósitos, enmarcando varios actores e intereses; es imperativo que se cuente con procesos efectivos para coordinar y articular las funciones que cada eslabón debe desempeñar.

Acción de información.- La participación de los distintos actores que no forman parte del Estado, en un plano individual o colectivo, son imperativos para el cumplimiento de la gestión ambiental en el paradigma de sustentabilidad; por esta razón la implementación de estrategias es trascendental.

La Gestión Ambiental en Ecuador

La norma suprema fija el horizonte de que la gestión ambiental prepondera y efectivice el buen vivir, este como paradigma distinto a la propuesta neocolonialista del desarrollo, donde su fundamentación se centraba en el desarrollo económico (Rodríguez, 2016). El afianzamiento de la posición filosófica de biocentrismo en la Constitución, con el desarrollo de los derechos de la naturaleza, manifiestan la necesidad de que se generen estrategias para la gestión del ambiente.

De lo expuesto, la primera perspectiva reconoce que el hombre y la naturaleza no se separan; en este sentido, es imperativo los postulados que se desarrollan a partir de la cosmovisión indígena, quienes definen una dinámica de interdependencia, reciprocidad y correlación. Así también, es importante, revalorizar la naturaleza y sus componentes, de la cual se verifican valores inherentes, propios e independientes de los que el hombre podría atribuirle.

Bajo esta perspectiva el Código Orgánico del Ambiente (2017), define a la gestión ambiental como las políticas, normas, actividades de planeamiento, financiamiento, y control que se vinculan al deber de ejecución del Estado y la sociedad para que se garantice el desarrollo sustentable y calidad de vida. Bajo la perspectiva de este alcance, y en los modelos promovidos por el país en cuanto a la gestión ambiental en función del buen vivir, se prepondera la tutela y garantía de los derechos de la naturaleza y el derecho a que se viva en un ambiente sano en base al Sistema Nacional de Gestión Ambiental Descentralizado.

Conforme a lo que establece la Constitución en el Art. 399, la tutela y defensa del ambiente y la naturaleza, es deber del Estado y corresponsable la población, siendo imperativo

la articulación por medio del sistema descentralizado de gestión ambiental, que tiene a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza; esto en concordancia con el Art. 12 del Código del Ambiente, el cual norma que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, encausa la articulación e integración de organismos, entidades del Estado y organizaciones sociales y comunitarias.

En síntesis, con esta organización se busca orientar, coordinar, cooperar para que se tutelen los derechos de la naturaleza y los derechos humanos para que se viva en un ambiente sano. En base al modelo establecido en la norma ecuatoriana, desarrolla que la gestión ambiental no se debe concebir como un atributo propio del gobierno, es una acción sistemática y compleja en donde intervienen diferentes actores que se deben articular.

En este contexto el Código Orgánico del Ambiente, en el Art. 12 plantea que los actores del sistema antes enunciado permiten la articulación de las instituciones que ostentan la competencia ambiental con la acción ciudadana, los sectores sociales y comunitarios, por medio de normas e instrumentos de gestión. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) En este sentido, la gestión ambiental tiene múltiples actores, y es imprescindible que se defina y limite las competencias, responsabilidades y atribuciones que se deban cumplir, para que se coordine los esfuerzos de las instituciones y se garantice el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, protegiendo y la protección de los derechos de la naturaleza.

Capítulo II

Competencias Ambientales del Distrito Metropolitano de Quito de Acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial y Administrativo y Ordenanzas Municipales

Para un mejor entendimiento, en adelante la normativa analizada se determinará como COOTAD (2019); al respecto el Art. 53 ha normado que, a los gobiernos autónomos o municipales, se les reconoce personería jurídica en la rama del derecho público, por tanto, gozan de autonomía política, administrativa y financiera y se integran por las funciones de participación ciudadana, legislación, fiscalización y ejecutiva.

Asimismo, el Art. 54 ibídem, establece las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados o municipales en el contexto de áreas verdes; en el literal a) plantea la promoción del desarrollo sustentable dentro de la circunscripción territorial cantonal, que efectivamente garantiza el cumplimiento del buen vivir por medio de acciones afirmativas, siempre en el marco constitucional y legal; el literal k), del mismo artículo, plantea la regulación, prevención y control de la contaminación ambiental en los cantones, articulada con las políticas ambientales nacionales.

Por su parte el literal m) del Art. 54 de la norma mencionada, entre las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, está la de regular y controlar el uso del espacio público y controlar toda actividad que se desarrolle en este.

En cuanto a la realidad en Quito, es importante recalcar que aún no ha sido establecido como Distrito Metropolitano Autónomo, puesto que el COOTAD lo ha definido como un régimen especial de gobierno a nivel cantonal y se establecen como una concentración

demográfica y de conurbación. En este sentido, los Distritos Metropolitanos, tienen competencias que le atribuyen a los gobiernos provinciales y regionales.

De acuerdo a lo establecido, se colige que a Quito se le denomina como Distrito Metropolitano; no obstante, está incompleta tal constitución, porque de acuerdo a la disposición general séptima del COOTAD, no ha elaborado ni ha sometido a consulta su estatuto de autonomía, lo que de acuerdo al Art. 77 de esta norma, es la norma institucional básica de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos; así también, dicho estatuto prevé órganos desconcentrados para la gestión de sus competencias y los medios de participación ciudadana pertinentes.

Competencias que se Configuran a Partir de la Ley De Régimen del Distrito Metropolitano

Esta ley, de acuerdo a la Disposición General Séptima del COOTAD, se encuentra en vigencia, por tanto, deben cumplirse con estos requisitos para que se conformen los Distritos Metropolitanos Autónomos. Se debe destacar que estos distritos se configuran como un régimen especial en un plano cantonal en función de la población, porque conforme el Código Orgánico de Organización Territorial, para que se conforme un distrito se debe contar con un mínimo del 7% de habitantes a nivel nacional, es decir una población mayor que la de la región. De esta manera los distritos son evidencia del crecimiento poblacional acelerado en un territorio, siendo imperativo la creación de normativas que eficienten el control del gobierno local. (COOTAD, 2019)

La Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito que está en vigencia tiene dos fines específicos que se hacen presentes en su Art. 2, que son los siguientes: (1) regular el uso

y la ocupación de suelo, ejerciendo control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa, para las construcciones y edificaciones que se refieran a su estado, utilización y condiciones, (2) tiene como finalidad la planificación, regulación y coordinación del transporte público y privado dentro de su jurisdicción.

El Derecho al Espacio Público y las Áreas Verdes Urbanas

Para empezar con el presente acápite, es importante mencionar la definición que el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) da al espacio público: es el lugar accesible y agradable para todas las personas, sin fines de lucro y que adoptan distintas formas espaciales, incluidos parques, aceras, calles, mercados y zonas de juego. Sin embargo, en la práctica es complejo, porque existen intereses privados y particulares involucrados, que intervienen en las diversas dinámicas de cada espacio público.

La búsqueda de una mejor calidad de vida para todos y la protección de las libertades y derechos de los ciudadanos, son la base sobre las que cimientan los Estados democráticos. Por lo tanto, una forma para garantizar que se cumplan estos derechos es mediante la existencia y protección de espacios públicos abiertos y ordenados, como los parques, calles, plazas, destinados a diversas actividades como la práctica de deportes, ornato, diversión entre otros, porque en donde estos se encuentran presentes mejoran las condiciones de vida de la población (Rojas, 2019).

Es así, que es pertinente realizar una analogía respecto a una ciudad sana y exitosa y la vida de una persona. Los pulmones de la ciudad son los espacios libres, los cuales responden a la necesidad de la población de conciliar los distintos ámbitos y espectros sociales en un lugar

común, en donde elabore el tejido social en el que cada persona se reconoce como miembro de la comunidad, y se relaciona con los demás para satisfacer sus necesidades e intereses.

De esta forma, la defensa de los espacios públicos posibilita la garantía de la existencia de un escenario de convivencia, en la que todos sus habitantes desarrollan sus actividades en igualdad de condiciones. El derecho al espacio público es un derecho colectivo, que forma parte de las tendencias contemporáneas del derecho público, cuyo desarrollo se contempla en el derecho ambiental (Saltos, 2017). Sin embargo, a criterio de la autora de la presente investigación debe contar con una categoría constitucional, en vista de que es necesario para la subsistencia de las personas.

Por lo tanto, el daño provocado a estos espacios por parte de un particular o por la acción u omisión de una persona jurídica, debe dar paso a acciones jurídicas sean estas de protección o amparo, en sede administrativa o por la vía judicial. En el Art. 23 de la Constitución del Ecuador se establece que: los ciudadanos poseen el derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de intercambio cultural, deliberación, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. Asimismo, se ejercerá el derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales sin más limitaciones que las que determina la ley, con sujeción a los principios constitucionales (Solis, 2018).

De esta manera, resulta evidente que en la Constitución del Ecuador no existe un marco de protección propiamente dicho para los espacios públicos; únicamente se contempla el derecho de las personas a acceder a este, con los límites que determina la ley. Entonces, no es posible hablar de ciudad sin espacio público como el componente articulador del territorio y la sociedad. El fundamento de la planeación de las ciudades debe cimentarse a través de

políticas claras ante la definición de espacios públicos y mecanismos de protección, para así garantizar el uso y goce de las personas sin excepciones.

En este punto es importante, identificar cómo se configura la protección a los espacios públicos, en los ordenamientos jurídicos de otros países. En la Carta de los Derechos Emergentes aprobada en el Fórum de Monterrey (México), a través de la Declaración de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE), se asume una concepción nueva de la participación de la sociedad, mediante características como el goce del espacio público.

Asimismo, en la Carta de los Derechos Humanos Emergente, menciona que en una democracia se debe contar con ciertas condiciones, como la de adoptar el carácter de participativa. Esto significa, que todas las personas tienen que intervenir en el proceso de toma de decisiones que no se materializa únicamente con la participación política, sino con el desarrollo de la conceptualización de ciudadanía en la promoción de un espacio democrático, que se elabora mediante el ejercicio de diversos derechos, entre ellos, la accesibilidad, movilidad, y espacio público.

Por otro lado, es importante mencionar cómo se contempla el derecho al espacio público en el ordenamiento público venezolano, el cual no se concibe únicamente para la atención de las necesidades comunes de las personas en el ámbito del ejercicio de las libertades públicas de contenido económico y social. De igual manera, se asumen para posibilitar la promoción de ámbitos nuevos de la actividad de las personas en la sociedad (Sánchez D. 2020).

Es así, que los fenómenos contemporáneos respecto a la masificación de las relaciones en las que se comprometen las personas, en especial lo que corresponde a la urbanización, y

con los sistemas económicos con todos sus componentes como la producción, distribución y consumo de bienes y servicios sometidos a las circunstancias cambiantes, faculta la posibilidad de buscar mejores condiciones para satisfacer las necesidades sociales.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su Relación con la Protección de las Áreas Verdes

En el presente acápite se desarrollará la relación existente entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la protección de las áreas verdes. En primer lugar, es importante indicar que en 2015 se aprobó la Agenda 2030 que contiene diecisiete ODS, de aplicación universal. Entraron en vigor en 2016, y su relevancia radica en que los distintos países tienen quince años para reducir la pobreza, la desigualdad, y llevar a cabo acciones en contra del cambio climático.

Los objetivos planteados poseen metas que deben ser alcanzadas en el tiempo estipulado, y en conjunto obligan a los países a la adopción de medidas para promover la prosperidad, así como la protección de los recursos del planeta. Es decir, se constituyen en una visión para el desarrollo que implican las acciones de los 193 Estados miembros que la suscribieron con el enfoque hacia la sostenibilidad económica, ambiental y social.

Como se mencionó anteriormente, la Agenda 2030 contiene diecisiete objetivos; sin embargo, para la presente investigación es importante llevar a cabo un enfoque sobre el ODS 11: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resilientes, seguros y sostenibles”. El Objetivo posee metas que deben ser alcanzadas hasta el 2030.

De esta manera, el desarrollo del territorio necesita de una articulación entre el ordenamiento ambiental y territorial respecto a las estrategias de planeación, con la finalidad de incentivar una gestión coherente. No obstante, tal coordinación no siempre es cumplida, y simultáneamente se generan escenarios diferentes de planificación y conflictos que complican los procesos, lo que provoca un aumento sobre el gasto público (Sánchez J. , 2016).

Entre las funciones públicas del Estado se encuentra el ordenamiento territorial, que consiste en una serie de acciones para asegurar el desarrollo equilibrado de un espacio delimitado, que satisfaga los intereses de la sociedad bajo principios rectores determinados por el Estado, en un espectro constitucional e instrumentos que posibiliten la gestión, planificación, ejecución y rendición de cuentas.

De igual forma, una de las funciones públicas del Estado es el ordenamiento ambiental, que se constituye en la garantía de la sostenibilidad del territorio mediante el equilibrio entre la oferta natural y la demanda social, así como el mantenimiento de la biodiversidad y la prestación de servicios ecosistémicos. Por lo tanto, las acciones del ordenamiento territorial se complementan con las capacidades de la oferta natural.

Los problemas del medio ambiente se producen en cuanto se sobrepasan estos límites. Por otro lado, la determinación de los balances entre las dimensiones social, cultural y económica tienen que complementarse con el interés ambiental y la voluntad pública, los cuales se entienden que son una posibilidad para el desarrollo. Para alcanzar lo mencionado, se necesita de un enfoque sistémico, la articulación de políticas, y la unificación de los criterios de las autoridades que controlan el uso, manejo y ocupación del territorio, y las que establecen las determinantes ambientales.

De esta manera, sin dicha articulación resulta complicado aplicar las políticas en el contexto local, lo que provoca conflicto al momento de la concreción de acciones dentro del territorio, y consecuentemente dificulta la implementación de los ODS. Los espacios geográficos necesitan de coordinación y el trabajo conjunto entre los diversos organismos.

A pesar, de que los servicios ecosistémicos son reconocidos por una diversidad de beneficios que la naturaleza proporciona a la ciudad, no reciben la atención necesaria dentro de la creación de políticas públicas y normativas municipales, de esta manera, la inversión resulta insuficiente respecto a su protección y ordenación (Torres, 2020).

Por otro lado, el reconocimiento del ordenamiento ambiental del uso del territorio actúa sobre la planeación física, en lo referente a la clasificación del suelo municipal, el uso del suelo, perímetro urbano, y áreas de expansión de las ciudades. Por lo tanto, lo ambiental conduce la regulación del sistema elaborado para evitar un desbalance en el ordenamiento territorial.

Como se ha mencionado anteriormente, si bien la apertura respecto a lo ambiental se supedita a la politización, el tema se vuelve sensible a las posturas mediáticas y políticas, y las personas pueden ser un instrumento de estas. En varios contextos estas características han provocado que la situación sea utilizada como una herramienta para desinformar e impulsar campañas políticas.

Para una actuación a favor del ambiente es importante alcanzar la concientización social y una planificación que supere los tecnicismos e incorpore el desarrollo de los valores sociales, en donde la sociedad asume el rol de agente promotor de cambios, la misma que a su

vez requiere de educación ambiental, acceso a la información y participación ciudadana, como la herramienta principal para construir una democracia participativa (Valverde, 2015).

Esto implica transformar la política ambiental en un tema social que involucre a las personas. Las autoridades ambientales y la población viven en mundos ambientales diferentes, el uno es técnico y el otro objetivo. Consecuentemente, lo ambiental se torna en una situación polémica entre visiones conservadoras y transformadoras del territorio. El problema radica en la ausencia de coordinación, y la relación adecuada entre el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible. De esta manera, el cumplimiento del ODS 11 se complica cuando se pretende conectar lo ambiental y lo territorial.

Ahora bien, el ODS 11 señala el propósito de alcanzar que las ciudades y los asentamientos humanos se constituyan en lugares seguros, inclusivos y sostenibles, para en este aspecto motivar el fortalecimiento de la urbe, mediante la generación de políticas que incentiven el desarrollo humano, social y económico de los territorios principalmente a partir del mejoramiento de la salud física y psicológica, y, de igual manera, el desarrollo de la población y la recuperación física del espacio.

El Derecho a la Ciudad y la Protección de las Áreas Verdes en el Ecuador

Respecto al derecho a la ciudad este incorpora tres dimensiones: la gestión de la democracia de la ciudad; la función social y ambiental; el pleno desempeño de la ciudadanía. No obstante, en este caso una de las limitaciones más importantes, es la falta de normativas y leyes específicas que orienten las funciones de los municipios. La evolución de la sociedad es representada por las ciudades, pero deben transformarse en catalizadores para mejorar la

calidad de vida de las personas, en donde surge la necesidad de promover incentivar una población activa con el empoderamiento del derecho a la ciudad.

El desarrollo y el derecho a la ciudad son dos elementos que se complementan entre sí y deben trabajar juntos. Así mismo, se considera la importancia de los agentes del desarrollo local. Por otro lado, el desarrollo y el buen vivir son dos aspectos que deben concientizarse por los actores involucrados. El poder público y la ciudadanía coexisten en todo el proceso (Vargas, 2017).

Ahora bien, es importante mencionar la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad, cuál fue el resultado del Foro de Autoridades Locales de Porto Alegre, la misma que conceptualiza el derecho a la ciudad de la siguiente manera: es el derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, especialmente de los grupos vulnerables, que les confiere legitimidad de acción y organización, basado en sus costumbres, con la finalidad de lograr el pleno ejercicio del derecho a un estilo de vida adecuado.

De lo mencionado, se colige que existe una relación referente entre lo jurídico y lo territorial y las doctrinas deben ser encauzadas hacia una mejor calidad de vida que no se exprese únicamente en términos de desarrollo humano. La participación ciudadana es un deber que debe generarse a través de la articulación de ideas con el resto de los elementos. Sin embargo, en este punto hay que cuestionarse si la ciudadanía adopta un rol de actor o espectador. A simple vista, se entendería que solamente es espectador, pero con la evolución jurídica de la norma, ahora las personas tienen el poder, lo cual se contempla en la legislación.

En este orden de ideas, el derecho a la ciudad se define, como el derecho que poseen todas las personas a una vida digna en un espacio público colectivo, a través de un gobierno

elegido democráticamente, el respeto a los derechos humanos, que surgen del reconocimiento, protección y garantía plena en la implementación de derechos como la vida y la dignidad humana, el acceso al espacio público, la movilidad, el acceso a la vivienda digna, la seguridad, y el acceso a los servicios públicos (Velasquez, 2016).

Ahora bien, es necesario indicar que una ciudad sostenible se enmarca en una categoría jurídica que abarca conceptos del derecho urbano, respecto a la ordenación territorial y la planeación del suelo. Respecto al buen vivir, el Art. 106 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece que mediante la descentralización se incentiva el desarrollo solidario, equitativo y equilibrado en el Ecuador, con la finalidad de garantizar el buen vivir y mejorar los niveles de calidad de vida.

Por otro lado, el Art. 264 de la Constitución indica que es competencia exclusiva de los gobiernos locales conservar, mantener, y difundir el patrimonio cultural, arquitectónico y natural de los cantones, y construir espacios públicos para estos fines. El Art.30 establece que: los ciudadanos poseen el derecho a un hábitat saludable y seguro, y a una vivienda digna, independientemente de su situación social y económica.

El Art. 31 establece lo siguiente: los ciudadanos poseen el derecho a disfrutar plenamente la ciudad y sus espacios públicos, en el marco de principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las distintas culturas urbanas, y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio de este derecho se basa en su gestión democrática, así como en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad.

De lo anterior, se determina que el espacio público, el hábitat y la ciudad poseen relevancia en la Constitución. Así mismo, se considera que el desarrollo es inherente de la

actividad política pública. Por lo tanto, la legislación permite las respectivas actuaciones en favor de los territorios (Vera, 2017).

Por otro lado, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión del Suelo, tiene por objeto fijar los principios y las reglas que rigen las competencias del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, y la relación con otras que inciden sobre el territorio. De esta manera, el derecho a la ciudad surge desde el ámbito del urbanismo, y por la importancia de mejorar la calidad de vida y el espacio público de las personas. La ciudad ahora cuenta con un marco de protección constitucional y en tratados internacionales, y no es únicamente un paradigma o un esquema.

Asimismo, en el Art. 5 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión del Suelo, se establecen los principios rectores que conciben esta ley, entre los que se encuentran: la sustentabilidad, equidad territorial y justicia social, la coherencia, y el derecho a la ciudad. En el Art. 6 se determina el ejercicio del derecho de todas las personas respecto al suelo. Así como las facultades públicas y las capacidades que se orientan a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía.

Respecto a las Disposiciones Generales del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión del Suelo, se menciona que los estándares son los mínimos para garantizar el derecho a la ciudad y la habitabilidad. Por ejemplo, los estándares de accesibilidad, espacio público, densidades, entre otros. Por otro lado, sobre las implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad, el Art.7 establece el derecho de la ciudadanía a participar en los beneficios que se generan como resultado de la planificación urbanística y el desarrollo urbano (Yáñez, 2018).

Asimismo, en el Art. 16 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión del Suelo, se menciona al suelo como el soporte físico de las actividades que la comunidad lleva a cabo en la búsqueda del desarrollo integral sostenible, en donde se ejecutan las decisiones y estrategias territoriales, conforme las dimensiones económica, social, ambiental y cultural.

Es decir, el derecho a la ciudad no deja de lado los ámbitos mencionados, sino que pretende crear una sinergia entre estas. Entonces, el derecho a la ciudad no puede existir sin desarrollo y sin que haya un orden territorial. De igual manera, este derecho comprende el entorno signifiicante, elementos de centralidad y monumentalidad, accesibilidad y visibilidad, equipamientos y entornos adecuados, mixtura de poblaciones.

Las ciudades son el escenario adecuado para la expresión de las voluntades colectivas, y, de igual manera, para los conflictos de las personas como en el caso de la lucha por el espacio público. En este punto, es necesario mencionar que los ODS (tema que fue analizado en el acápite anterior) se constituyen en una segunda forma de vida para las ciudades, por lo que debe emprenderse la reconsideración del espacio público (Zambrano, 2021).

Por otro lado, la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, a través de declaración expresa, representa el ideal común para alcanzar un mejor futuro sostenible, en donde todos los ciudadanos disfruten de la igualdad de derechos y el acceso a oportunidades y beneficios, que brindan las ciudades, asimismo, en el que la comunidad internacional contemple el aspecto físico de los espacios urbanos como un medio para alcanzarlo.

Asimismo, se debe considerar el desarrollo endógeno como una política para el desarrollo local, que implica una aproximación desde un bajo hasta un alto nivel, en donde los

actores locales desempeñan un rol fundamental en la formulación, ejecución y control.

Además, cuando se considera el desarrollo endógeno como estrategia orientada a la acción, significa que se operacionaliza mediante una política pública y al mismo tiempo por programas, planes y proyectos.

De igual manera, la Nueva Agenda Urbana inserta un reconocimiento nuevo respecto a la relación entre el desarrollo y la urbanización. Resalta los nexos entre la urbanización y la creación de empleo, así como la oportunidad de concebir medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que tienen que ser incluidas en las políticas y estrategias de innovación urbana.

Respecto al derecho al desarrollo, es un derecho inalienable que refuerza los derechos sociales, políticos, económicos, civiles y culturales, y es progresivo porque busca el bienestar y la justicia social. Sin embargo, su aplicación es compleja, porque requiere de mecanismos adecuados para su eficacia (Zapata, 2020).

Es necesario mencionar que los fundamentos de la Nueva Agenda Urbana son parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, la Declaración del Milenio, entre otros. De igual manera, esta agenda debe ser considerada como un ideal común, y como un instrumento de ayuda a los gobiernos nacionales y locales, y a todos los interesados en alcanzar un desarrollo urbano sostenible.

Una ciudad que se planifica como un asentamiento humano tiene que enfocarse hacia la inclusión social, la seguridad ciudadana, la resiliencia, la sostenibilidad ambiental. Su finalidad es la búsqueda del desarrollo urbano sostenible, es decir, que posea los cuatro componentes principales: ambiental, económico, social y político. De esta manera, una ciudad

sostenible es una urbe que está pensada en llevar a cabo una verdadera ordenación del territorio respecto a dos factores importantes: por una parte, la calidad de vida de las personas, y, por otra, la sostenibilidad ambiental del territorio.

El desarrollo no se debe entender únicamente desde el ámbito económico o social, sino que debe contemplarse de manera holística. El desarrollo tiene que reunir intereses comunes de las partes que forman parte del territorio. Después del derecho a la ciudad, el enfoque es hacia el desarrollo, y posteriormente al buen vivir. Por otro lado, en el Art. 54 del COOTAD menciona las funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) entre las que están: promover el desarrollo sustentable e incentivar los procesos de desarrollo económico local.

En este punto, es importante indicar que la Constitución del Ecuador incluye en su eje el concepto de *Sumak Kawsay*, (Buen Vivir), que es la forma de comprender la cosmovisión indígena para una vida en armonía con la naturaleza y sus habitantes. El principio más progresivo que se incluyó es sobre los derechos de la naturaleza.

De esta manera, se reconoce a la naturaleza, en todas sus formas de vida, posee el derecho a existir, persistir, mantenerse y regenerar sus ciclos vitales. La población cuenta con la autoridad legal para que se cumplan estos derechos en nombre del ecosistema, este puede nombrarse como la parte ofendida dentro del proceso judicial, con la ayuda de la defensoría del pueblo, en contra de las entidades públicas o privadas que vulneren los derechos de la naturaleza o quebranten la armonía (Zarta Ávila, 2018).

El capítulo siete respecto a los derechos de la naturaleza, determina el principio de la “Pachamama”, que es el término indígena para referirse a la naturaleza, que es considerado el origen de la vida y para su reproducción, en donde ésta posee el derecho a continuar con su

ciclo definitivo. El Art. El artículo 72 de la Constitución asegura el derecho de la naturaleza a su protección.

De lo anterior se desprende que la naturaleza posee el derecho a la restauración, la cual será independiente de la obligación del Estado y de las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los ciudadanos y colectivos que dependan de los ecosistemas afectados. En los casos de grave impacto ambiental, incluidos los provocados por la explotación de recursos naturales no renovables, el Estado determinará los mecanismos más eficaces para lograr la restauración, y dispondrá de las medidas necesarias para eliminar o disminuir los resultados ambientales nocivos.

En el Art. 74 de la Constitución se resolvió quién debería ser el representante de la empresa, mediante una interpretación en sentido extenso. Todos los ciudadanos, comunidades y pueblos están en la facultad de demandar a quienes vulneran los derechos de la naturaleza. De esta manera, la Defensoría del Pueblo puede ser una parte activa, o un colaborador a favor de los derechos de la naturaleza (Bermúdez, 2018).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados con relación al COOTAD, contemplan las funciones de estas instituciones en el Art. 54; sin embargo, se describe el régimen del uso del suelo y urbanístico, como una forma de fraccionamiento conforme la planificación territorial cantonal, asegurando los porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.

La manera en cómo se configuran las ciudades es correspondencia de cada realidad que puede transcribirse según la legislación de cada país. En el Art. 55 de COOTAD, se establecen las siguientes competencias: planificar juntamente con otras instituciones del sector público y los diferentes actores de la sociedad, el desarrollo cantonal en un ámbito de

interculturalidad y plurinacionalidad, además de ejercer control sobre la utilización y ocupación del suelo dentro del cantón.

Se considera que resulta deficiente el entendimiento del concepto de derecho a la ciudad por parte de los políticos y demás funcionarios municipales, porque las regulaciones que se derivan de estos entes se enfocan a partir de una supuesta limpieza del espacio público, provocando responsabilidad y culpabilidad ante terceros, y posiciona a la seguridad como el factor principal para el control y la paz social (Carrera, 2018).

En el Art. 10 del COOTAD se describe la organización del territorio en el Ecuador, el cual está conformado por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por otro lado, los GAD conforme el Art. 28 describe cómo estos se constituyen: regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos, parroquias rurales.

El Art. 274 del COOTAD determina que los gobiernos autónomos descentralizados son responsables de la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de la competencias establecidas en la Constitución y la ley, de conformidad con sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas en lo aplicable, con la intervención de los distintos actores públicos y la sociedad dentro de su territorio.

Respecto a la participación pública y social, según el Art. 294 se menciona que es propicio la participación de actores públicos y la sociedad, que se vinculen a través de la economía social y solidaria, para ejecutar proyectos públicos de desarrollo, previstos en los planes y el ordenamiento territorial, con énfasis en los que se necesite la reserva del uso de suelo.

Entre los objetivos del COOTAD también se mencionan, el Art. 2 que se refiere al proceso de autonomía y descentralización y fortalecimiento del papel del Estado a través de la consolidación de los niveles de gobierno. Así mismo son importantes los principios en todos los niveles de gobierno que cuentan como obligación compartida, la creación del desarrollo conforme lo describe el Art. 3: coordinación y corresponsabilidad; equidad interterritorial; sustentabilidad del desarrollo.

De esta manera, los GAD jerarquizan las potencialidades, fortalezas y capacidades de las circunscripciones territoriales para impulsar el buen vivir, el desarrollo y el mejoramiento del bienestar de la sociedad, para promover el desarrollo territorial centrado en las personas, identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio implica la asunción de una visión integral, asegurando los aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales y culturales, en armonía con el territorio, los cuales aportarán al desarrollo equitativo del país (Freire, 2018).

Es así, que se concibe que los habitantes de un territorio poseen el derecho a un espacio común. Las ciudades actuales están en un conflicto entre lo público y lo privado, que viene desde tiempo atrás, porque al existir cada vez menos suelo para urbanizar, el espacio público queda en un segundo plano, por lo que las autoridades deben brindar protección, así como los gremios y la ciudadanía en general.

Marco Normativo de Protección de las Áreas Verdes en El Distrito Metropolitano de Quito

En este apartado, se desarrollará la normativa de protección sobre las áreas verdes en el Distrito Metropolitano de Quito. De esta manera, conforme la Constitución, el Código

Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), el ordenamiento territorial consiste en una planificación autónoma para la gestión del territorio, que empieza en lo local, hacia lo regional en la interacción de planes que facilitan la elaboración de un proyecto nacional, así como el desarrollo de la proyección espacial de las políticas económicas, sociales y ambientales para asegurar un nivel correcto de bienestar a la ciudadanía, en donde el interés principal sea la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras.

De esta manera, el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial tiene que establecer las estrategias territoriales de uso, manejo y ocupación del suelo respecto a los objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ambientales; adoptar los instrumentos de gestión que permitan articular las actuaciones sectoriales que vulneran la estructura del territorio, y determinar los programas y proyectos para la consecución de estos propósitos.

Para que los planteamientos del Plan de Ordenamiento Territorial se concreten, este debe basarse en los principios de la función ambiental y social del planeta, a través de la prevalencia del interés general sobre el tema y la distribución igualitaria de las cargas y los beneficios, para así constituirse en instrumento obligatorio de cumplimiento que regula las actuaciones de las dependencias municipales sobre el territorio nacional (Narváez, 2018).

El COOTAD y el COPFP establecen los principios para formular el Plan de Ordenamiento Territorial que son los de promover el desarrollo sustentable para asegurar el buen vivir, la creación de inclusión y equidad en el territorio, incentivar las actividades agropecuarias y productivas, prestar servicios públicos equitativamente y la construcción de un hábitat y vivienda seguros.

El COOTAD establece la implementación de estrategias integrales de hábitat y vivienda que contengan espacio público, servicios, transporte público, equipamiento, gestión del suelo, y gestión según los principios de universalidad, solidaridad, equidad e interculturalidad, y, designa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) la obligación de prestar los servicios públicos e implementar las obras, garantizando la distribución igualitaria de los beneficios y las cargas.

Asimismo, en el Art. 296 del COOTAD brinda la potestad a los GADS de normar los instrumentos para planificar el ordenamiento territorial complementario. Lo mencionado, respalda los reglamentos del marco legal en vigencia en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en especial la Ordenanza Metropolitana No.255 del Régimen de Suelo; de esta forma, el plan territorial se actualiza a través de instrumentos complementarios de planificación, cumpliendo las funciones designadas por la ordenanza (Pinto, 2018).

Ahora bien, es necesario mencionar que la legislación vigente hasta el 2015 mencionaba que cada GAD debía contar con los planes mencionados anteriormente. Sin embargo, posteriormente se optó por la integración de ambos documentos en uno solo, denominado Plan de Ordenamiento Territorial, y proporcionarle una tramitación conjunta con la finalidad de evitar trámites innecesarios.

El Art. 297 del COOTAD, faculta a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos a definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, ocupación y manejo el suelo, en función de los objetivos económicos, sociales y ambientales y urbanísticos y definir los programas y proyectos para concretar estos objetivos.

Por su parte el Art. 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que los planes de desarrollo son las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio.

Capítulo III

Los Municipios y el Medio Ambiente

Los Municipios o gobiernos seccionales tienen una gran responsabilidad en la conservación del medio ambiente, en una estrecha relación con el urbanismo y su dinámica.

El Urbanismo y su Dinámica

El urbanismo como fenómeno, se ha constituido a nivel mundial; su dinámica se estructura como un proceso complejo en el que intervienen las personas, el ambiente, los intereses, la cultura, acciones afirmativas, la garantía de derechos, la observación de deberes y principalmente la respuesta ciudadana y las entidades estatales en el marco de un compromiso colectivo (Caballería, 2022).

No obstante, este compromiso se estructura en las bases de interdependencia colaborativa en función de una causa concebida, que se encuadra en solventar problemas; para tal efecto, es indispensable un orden normativo, una base social, política, económica y urbanística, que encauce la convivencia y que se aplique bajo el marco de la igualdad de personas jurídicas y naturales que integren un territorio (Cingolani et al., 2022).

Bajo esta visión, es imperativo analizar los conceptos y principios constitucionales que delimitan el urbanismo, la planificación y el orden territorial de la ciudad, en este caso el

Distrito Metropolitano de Quito en cuanto a los avances y limitaciones que han surgido a partir de esta corriente ambientalista que se ha desarrollado en los últimos tiempos, lo que permitirá evidenciar el carácter progresivo en el que se ha incidido por el Estado Constitucional de Derechos y Justicia (Contreras & Andrade, 2022).

Urbanismo, Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial

Puede reconocerse al urbanismo como un fenómeno dinámico, pero es imperativo que se aborden conceptos que se vinculen con esta temática, como la planificación urbana y el ordenamiento territorial, lo que facilitará el procesamiento de la información y la concepción conceptual que integra en esencia el orden jurídico ecuatoriano, que se complementa con las distintas acciones afirmativas en el marco de desarrollo y ordenamiento urbano en el Ecuador. Para efectos de un entendimiento integral, se debe compilar los diferentes conceptos que entran en el urbanismo como rama del derecho (Egaña, 2022).

Urbanismo

Bajo una estricta revisión conceptual del concepto de urbanismo, que se ha estructurado a través de la doctrina y no solo de juristas, sino de arquitectos y críticos entendidos en esta materia, es interesante identificar los puntos en los que coinciden y la evolución que ha tenido esta base conceptual, respecto de los diversos enfoques y las maneras en las que se ha concebido a la ciudad (Guaquipana & Schoenfeld, 2022).

De lo expuesto, se puede evidenciar que a partir del siglo XIX y XX, se pone de manifiesto el primer concepto de urbanismo con un sentido progresista, concebido por Tony Garnier, quien se enfoca en el análisis de la separación de las funciones urbanas, dando una importante connotación a los espacios verdes y la utilización sistemática de materiales

amigables con el medio ambiente. Estas características que empezaban a integrar al urbanismo han llevado a considerarlo más que un fenómeno como una disciplina (Guerrero Maldonado, 2022).

Los planteamientos de Le Corbusier, reconoce al urbanismo como una disciplina ligada a la arquitectura, proscribiendo una interrelación con otras ramas, inclusive determinando como indisociable, lo que ha generado una tendencia en profesionales de la arquitectura a considerarlo como un sistema y por tanto ha individualizado el concepto a este plan específico (Habermas, 2022).

Paralelamente, surgieron diversos representantes del urbanismo culturalista; entre los más representativos están Camilo Sitte, Ebenezer Howard y Raymond Unwin, que también han puesto a considerar su concepción propia, determinando a lo urbano como un constructo que garantiza la seguridad y la felicidad de la sociedad, reconociendo a la modernidad como una limitante para que las ciudades se desarrollen como un arte. Apostando de esta manera, al paradigma de la ciudad – jardín, considerándola más que un sistema, como un medio de arte (López, 2022).

Por último, a esta visión aparentemente funcional y espacial de las ciudades, se presenta otra tendencia que enriquece la dimensión conceptual en fundamento de lo sociológico, que parten de los postulados de Marcel Poéte, quien desarrolla y defiende el enfoque de antrópolis, reconociendo al urbanismo como el fundamento de investigaciones sociales a partir de la observación científica (Ortiz, 2022).

Ya en un plano político, Sánchez de Madariaga, reconoce que el urbanismo parte de una raíz política y en la transición del urbanismo científico, este debe considerarse como una

función pública y es efectivamente la administración encargada de llevarlo a cabo, bajo la aplicación racional en base a la ciencia y la técnica de manera que potencie el desarrollo urbano en beneficio de la sociedad (Rastrollo Suárez & Ferraro Cibelli, 2022).

De lo dispuesto, se puede verificar que el urbanismo ha sufrido transiciones hasta considerarse como un sistema interdisciplinario entre la ciencia y el arte. Efectivamente la concepción científica se encuadra en el orden y las ciudades, teniendo como fin garantizar las condiciones de vida de la sociedad; esto por medio de proyectos y planes urbanísticos, lo que lleva a entenderlo como un sistema dinámico y complejo a cargo de profesionales en diferentes ramas y que deben ejecutarse en colaboración con los diferentes niveles de gobierno (Ruiz, 2022).

Planificación Urbana

Dentro de la complejidad conceptual del urbanismo, surge la planificación urbana como un parámetro descriptivo, por el cual se analiza y evalúa las condiciones en las que funcionan las ciudades para abordar propuestas de diseño y la formulación de proyectos que regulen la realidad urbana y ambiental. En tal virtud, se logra atender eventualidades que se presenten en cuanto al desarrollo económico, social y espacial, dentro de un tiempo razonable, que dure la definición y ejecución de la programación, seguimiento y control (Suárez, 2022).

En función de lo expresado, (Villamil Castillo, 2022) ha expresado que la planificación es una metodología que permite evidenciar alternativas, que inciden en la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos trazados con la sociedad y así se seleccionen instrumentos eficientes para la ejecución. De lo inferido por el autor, es importante aclarar que

la planificación no se agota en elaborar un documento, sino que esto es solo una parte mínima del proceso.

Siendo las prioridades y objetivos un punto relevante, estos se determinan como cambiantes en razón del tiempo; por tanto, la planificación a la par también ha ido avanzando como consecuencia de diferentes momentos históricos que atraviesan las ciudades, que han respondido a la industrialización, densidad poblacional, diversificación de actividades, infraestructuras incompatibles (Zambrano, 2022).

En un inicio a la planificación urbana se la consideraba como un orden reglamentario y restrictivo respecto de las infraestructura y equipamiento de la ciudad, que respondía a problemas como la insalubridad y el hacinamiento poblacional, aspecto que caracterizaba a las sociedades del siglo XX; ya a finales de ese siglo, el objeto de la planificación urbana se centra en la atención de la demanda de las viviendas y en alcanzar un modelo a base de planos urbanos, bajo una perspectiva integral (Caballería, 2022).

De esta manera, se trasciende a la delimitación de las funciones de la ciudad y la atención de su sentido estético, apostando a la renovación urbana que genere espacios armónicos, que encauce una sinergia con las actividades y requerimientos de la sociedad. Es claro, que esta realidad demandaba de un orden jurídico urbanístico, desarrollado a partir de reglamentos, que hagan viable la ejecución de procesos.

Lo expresado, se contextualiza en lo expresado por (Villamil Castillo, 2022), como un gran representante del urbanismo en el siglo XXI, quien ha referido que, la planeación urbana es la expresión espacial de un proyecto nacional desarrollado en base a lo social y económico.

Por tanto, este sistema no funciona aisladamente, sino que se integra y responde a un consenso político en el que interviene directamente el gobierno y la sociedad en general.

Con estos procesos, es claro que las ciudades se deben analizar y evaluar integralmente, siendo importante la colaboración en base a competencias gubernamentales con relación a los diferentes actores que intervienen. Por tanto, se entiende a la planificación urbana como la actividad que media la dinámica existente entre la administración y la comunidad, que opera en un ámbito social, económico y político que varía en el tiempo, siendo imprescindible un orden jurídico como herramienta efectiva para la gestión social.

Ordenamiento Territorial

Una vez abordadas las dimensiones conceptuales de urbanismo y planificación urbana, y a efectos de incidir en la realidad urbana, es imprescindible que se reconozca la necesidad de contar con un orden normativo que regule la vida en la ciudad en aras de beneficiar a un bien colectivo. Efectivamente esta base normativa materializada en la ley se reconoce como ordenamiento territorial, que se traduce en un plano espacial, social y económico conforme las demandas de la sociedad.

Las leyes, resoluciones y/o decretos, indiscutiblemente forman parte de la política pública, como acciones afirmativas del Estado, lo que incide en el ejercicio de la soberanía en los territorios y en la asignación de competencias y roles de los diferentes niveles de gobierno que tiene un alcance inclusive al plano del derecho privado y que se ejecutan como carácter colectivo (Cingolani et al., 2022).

Como complemento de lo inferido, es importante traer a colación lo dispuesto por la Carta Europea de Ordenamiento Territorial ("Carta Europea de Ordenamiento Territorial,"

1996), emitida en la Conferencia de ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, la cual refiere que el ordenamiento territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad.

Por lo expuesto, se reconoce que la conceptualización de urbanismo, así como la planificación urbana y el ordenamiento territorial se encuentran estrechamente ligados y se determinan como interdependientes y es precisamente este último el que configura los lineamientos y las estrategias generales que se aplican en las zonas de desarrollo y las que se han protegido por la ley. La interdependencia con la planificación urbana se da en las condiciones que aprovechan los enfoques estratégicos participativos. Por último, en el urbanismo se considera la expresión espacial de la toma de decisiones.

Derecho Urbanístico

Una vez que se ha comprendido la realidad conceptual de planificación urbana y ordenamiento territorial, se abordará la definición de regulación – distribución en cuanto a los usos de suelo y que tienen incidencia en el plano jurídico, en el contexto de lo espacial, la propiedad, la dinámica social, los intereses colectivos, que se objetivan en función del principio de legalidad, lo que se traduce de forma global en la concepción del derecho urbanístico.

La dimensión espacial se concibe como la organización y localización de los distintos usos y actividades en fundamento de la disponibilidad de la superficie y el valor del suelo. En una jerga jurídica, se puede entender como la ocupación del territorio en el ejercicio de la soberanía. En la realidad ecuatoriana, esta dimensión está apoyada en los ejes de desarrollo reconocidos en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Contreras & Andrade, 2022).

Respecto de la dimensión social, se reconocen los intereses tanto colectivos como individuales en relación a la propiedad de la tierra y su usufructo, esto bajo el marco de la función social. En la realidad ecuatoriana, la participación ciudadana y las acciones afirmativas en cuanto a la vivienda empiezan a tener mayor incidencia como política pública local.

Bajo la dimensión económica, los fundamentos de intervención en el plano urbano inciden respecto del valor de la tierra, lo que permite analizar la facultad de expropiar la misma en razón y justificación de una utilidad pública, cuando se trate de obras de interés colectivo. En la realidad ecuatoriana, la decisión de intervención e inversión se sustenta en el orden jurídico establecido, que respetan los principios de desarrollo socioeconómico en el Estado (Egaña, 2022).

Conforme la dimensión legal y política, sobre la primera, se determina cuando las decisiones que se asumen por el Estado y sus diferentes niveles de gobierno responden a la aplicación, respeto y garantía de los principios constitucionales y lo que norma la ley, ejecutando su aplicación por medio de la regulación urbana y en función de las facultades previstas a los gobiernos autónomos descentralizados. Respecto de la segunda, la planificación lleva a tomar decisiones respecto de los actores locales, regionales y nacionales, acorde al caso, lo que se traduce en la delineación de estrategias a futuro en donde imperativamente debe intervenir el gobierno central, en general, la política pública es la guía que orienta la ejecución de acciones. En este sentido, los gobiernos centrales son los responsables de tomar sus propias decisiones y las facultades del gobierno vienen a reconocerse como complementarias.

Con relación a la dimensión tributaria, se determina en las maneras de recaudación descentralizada, las asignaciones gubernamentales y el pago de contribuciones especiales como plusvalía, mejoras e impuesto por uso u ocupación de suelo, esto puesto a que la propiedad se considera por el Estado como un privilegio, que se retribuya en base a lo social, por tanto, se prepondera la recuperación de ingresos, financiamiento de servicios y promoción de desarrollo social (Guerrero Maldonado, 2022).

En base al análisis de las dimensiones dispuestas, se reconoce que para aplicar de manera eficiente la regulación del desarrollo urbano y en aras de garantizar los principios que circundan el derecho urbanístico, se debe contar con una institucionalización y estructura estatal, que permita progresar a partir de la acumulación demográfica de recurso y excedentes, a un modelo que se sustenta en criterios de corresponsabilidad, el respeto a la propiedad y la contribución de formar ciudades más incluyentes y con igualdad de oportunidades para sus ciudadanos.

Limitaciones en el Derecho Urbanístico Ecuatoriano

En el ordenamiento jurídico del país, el derecho urbanístico tiene su génesis cuando la norma suprema ha reconocido el desarrollo urbano, cuando específicamente en el Art. 415, en donde se genera responsabilidad al Estado central y a los gobiernos autónomos descentralizados adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso de suelo, que regulen su crecimiento, así como el manejo de la fauna urbana y el incentivo de zonas verdes. No obstante, esta responsabilidad se comparte con los otros niveles de gobierno, específicamente el nacional, el regional y el municipal y su intervención se relaciona jerárquicamente con su competencia.

En razón de la configuración de las competencias establecidas a nivel constitucional y la necesidad de una coordinación eficaz entre los diferentes niveles de gobierno, el contexto urbano se plantea como un reto que las funciones del Estado deben asumir con responsabilidad, los medios específicos para alcanzarlo son las vías de comunicación y participación ciudadana, para que se gestionen las solicitudes, peticiones y conozcan las necesidades sociales y urbanas (Guaquipana & Schoenfeld, 2022).

Asimismo, es importante tener en cuenta la condición del derecho urbanístico como rama administrativa, por tanto, le faculta aplicar sanciones a este nivel, cuando se verifique efectivamente el incumplimiento de lo normado en la ley, resoluciones o decretos ejecutivos. De esta manera, esta es la vía para verla por la aplicación del marco jurídico urbanístico, puesto que, de acuerdo a Villamil Castillo (2022), se ha reconocido un mínimo acompañamiento a los planes urbanos con relación al financiamiento y gestión de la intervención urbana.

De acuerdo a Ruiz (2022), los problemas en planificación se dan porque el actor principal en este proceso es el técnico o profesional, que casi nunca consultó la opinión de la comunidad para tomar decisiones, esto en razón de la voluntad política que persiguen las autoridades que están por encima en el orden jerárquico, por tanto, se considera ineficiente la común planificación normativa traducida al plano participativo, sino que se verifican esfuerzos aislados.

Con relación a la financiación, si bien es cierto existe un amplio marco jurídico para que la intervención urbana de interés colectivo se les faculta recibir recursos con presupuestos públicos ordinarios, pudiendo ser nacionales, regionales o municipales, pero por lo general,

estos presupuestos no son suficientes, por tanto, lo normado viene a tornarse en mera letra muerta.

En base a lo dispuesto, por lo general las entidades buscan créditos adicionales internacionalmente, con el fin de ejecutar obras o a su vez se ve la posibilidad de afectar lo privado como cesión obligatoria de los terrenos integrantes de lotes mayores que se sujetan a procesos de urbanismo, lo que se podría traducir en la expropiación, por tanto, es importante que los medios de financiación se den con un carácter progresivo.

Respecto de la gestión, se da en una dinámica de recepción, eficiencia y transparencia respecto de la aplicación de los recursos públicos, puesto que están sometidos a un proceso de seguimiento y control, también incidiendo en la canalización y promoción de inversiones privadas para el beneficio colectivo; no obstante, la configuración organizativa gubernamental, se sustenta en procesos administrativos complejos, lo que genera dificultades entre la decisión y la acción, aspecto que no generaría valor en la ejecución de proyectos (Ortiz, 2022).

Acorde con la realidad establecida, el paso siguiente a la planeación urbana, es que la ciudadanía se constituya en un eje transversal de la política pública, y que, por participación ciudadana, formen parte en la toma de decisiones conjuntamente con las entidades públicas, para que se pueda alcanzar logros y se solvante los problemas que podrían presentarse.

Se debe también hacer mención de la conducción de las comunidades por parte del poder establecido, puesto que en la realidad del país el orden jurídico se vincula al poder ciudadano y comunal, sin embargo, este al parecer se ha desvirtuado por las competencias institucionales de los diferentes niveles de gobierno, en el plano urbano. Se busca por medio

de la Ley de Consejos comunales, la asignación de comunidades que responda a un orden con responsabilidades y competencias de planificación (López, 2022).

No obstante, puede existir el riesgo de que los grupos comunitarios al incidir en la solución de problemas locales, a través de recursos que provengan del gobierno central, no se enmarque en un parámetro de planificación; esta realidad problemática se complementa, con la disposición gubernamental de que estos recursos se les asigne de manera directa y por tanto, no son canalizados, controlados o supervisados por el gobierno central.

De acuerdo con el análisis dispuesto, se pone en evidencia que el derecho urbanístico en el país no abre la posibilidad de que, en su estructura jurídica en base a estrategias, instrumentos y herramientas de gestión, les pueda aportar a quienes toman decisiones, enmarcarse en el deber ser de la norma y las acciones sean efectivas, oportunas y asertivas, en la que todos los intervinientes sean protagonistas y responsables de los resultados que se esperan.

Mientras estas condiciones no se alcancen por una articulación entre la política, la estrategia, planes y acciones, se seguirá ejecutando la construcción de las ciudades respecto de lineamientos generales, sometidos a la discrecionalidad de los funcionarios, desentenderse del compromiso y la responsabilidad de los privados respecto de la realidad urbana, el desconocimiento de las necesidades de la sociedad y de la inversión ineficiente del erario Público.

Acciones Afirmativas en Planificación Urbana

Para analizar este apartado, se debe evidenciar que el país se caracteriza por una larga historia centralizadora que inicia su cambio a la descentralización; efectivamente a partir de

los años ochenta, esto en base al orden territorial, la planificación, la gestión de suelo, entran en vigencia las leyes orgánicas como la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y la de Ordenación Urbanística.

Estas otorgaban la facultad de orden urbanístico al gobierno central y los municipios, generando responsabilidad en cuanto a la formulación y ejecución de las políticas de orden y reglamentario del desarrollo urbanístico, estructurando un sistema de jerarquías de planes que partían del ejecutivo y debían cumplirlo a nivel regional y local, que debían incorporar la participación de comunidades que entrañaba un orden.

Políticas Socioambientales y la Incidencia en la Creación De Ciudades Sustentables

Se puede reconocer que las políticas socioambientales en el siglo XXI en un nivel global se determinan como eficaces, específicamente para la configuración de normas ambientales. En la realidad ecuatoriana, se puede afirmar, aún no ha llegado a esta consolidación, porque no se garantizan efectivamente los derechos de la naturaleza y aún más lejos está el fin de generar un ambiente sano para el desarrollo de la sociedad; esto lleva a realizar un análisis de la estructura estatal (Egaña, 2022).

A partir de la dinámica de normas ambientales y administrativas en el Ecuador, se puede reconocer que el orden jurídico se configura a partir de jerarquías en cuanto a su estructura política; una arista de esta realidad, en cuanto a la aplicación de normas, se da a partir de lo dispuesto en el Art. 424 de la Constitución, así también en su Art. 3 ibídem, expresa que dentro de los deberes primordiales del Estados, está el de planificar el desarrollo nacional, promover el desarrollo sustentable, para cumplir con el buen vivir. Asimismo, el Art. 14 ibídem, plantea que una de las obligaciones del Estado en el contexto de medio ambiente,

es garantizar a la población su desarrollo en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en donde esté garantizado la sostenibilidad y el buen vivir.

A lo expresado se debe acotar que en el Ecuador se reconoce un elemento trascendental, como lo es el Régimen de Desarrollo; éste se define de acuerdo a la norma suprema como un conjunto organizado, sostenible y dinámico que entraña de forma global los procesos económicos, políticos, culturales, ambientales, etc., que buscan cumplir con un Régimen de Desarrollo, garantizar el buen vivir reconocido como Sumak Kawsay.

En cuanto al Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, se establecen doce objetivos para garantizar este buen vivir, pero el principal en el contexto de la presente investigación es específicamente el número 7, que pretende garantizar los derechos de la naturaleza y que se promueva el sustento ambiental a un nivel global en el territorio, lo que se reconoce como un avance en las políticas gubernamentales.

Avanzando con el análisis, es imperativo se haga mención que las áreas verdes se norman en una subdivisión fraccionada y sujeta a una autorización administrativa de urbanización, como así lo ha normado el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administrativo. De acuerdo a Villamil Castillo (2022), no ha sido suficiente para que se garantice de manera eficiente el derecho de personas que habitan en lugares remotos. En base a lo expresado, es pertinente se incide en el derecho a vivir en un ambiente sano, de manera que se puedan subsanar las anomias legales en el contexto de áreas verdes en predios individuales.

Se puede inferir que los vacíos legales, son un punto de partida para que se generen alternativas y medios jurídicos descentralizados que inciden en la mejora de la calidad en el

espacio público. Estos ordenamientos deben garantizar los derechos constitucionales, a través de las facultades que se les ha dado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, referente a la creación de normas que solventen dichas anomías que se reconocen inciden en la insatisfacción de la necesidad ciudadana.

Una vez planteados los parámetros de estas configuraciones legislativas, se debe tomar en cuenta la incidencia de las acciones afirmativas de carácter socioambiental en relación a la generación de ciudades sustentables. En este sentido, se parte de dos aspectos generales: (1) que se refiere a la planificación integrada de uso de suelo para llevar a cabo proyectos de habitación que tengan zonas recreativas, no solo en un contexto cultural, sino que estén relacionados directamente con la prevención ambiental, viviendas con una ecología equilibrada, que cuenten con amplios índices de áreas verdes. (2) se reconoce la influencia de acciones afirmativas ambientales en el contexto de ciudades sustentables, lo que se traduce en la integración de una población específica por la creación de normas que inciden en la eficiencia energética de las ciudades. En base a estos puntos expuestos, la recuperación urbana, por medio de acciones afirmativas socio ambientales contribuirían a mejorar la calidad del espacio público y se garantice el tan ansiado buen vivir en un ambiente sano.

Competencias Ambientales y de Vivienda en Quito de Acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial y Administrativo

Para un mejor entendimiento, en adelante la normativa analizada se determinará como COOTAD; al respecto el Art. 53 ha normado que los gobiernos autónomos o municipales, se les reconoce personería jurídica en la rama del derecho público, por tanto, gozan de autonomía

política, administrativa y financiera y se integran por las funciones de participación ciudadana, legislación, fiscalización y ejecutiva.

Asimismo, el Art. 54 *ibídem*, establece las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados o municipales en el contexto de áreas verdes, en el literal a) plantea la promoción del desarrollo sustentable dentro de la circunscripción territorial cantonal, que efectivamente garantiza el cumplimiento del buen vivir por medio de acciones afirmativas, siempre en el marco constitucional y legal. El literal k, del mismo artículo, plantea la regulación, prevención y control de la contaminación ambiental en los cantones, articulada con las políticas ambientales nacionales.

En cuanto a la realidad en Quito, es importante recalcar que aún no ha sido establecido como Distrito Metropolitano Autónomo, puesto que el COOTAD lo ha definido como un régimen especial de gobierno a nivel cantonal y se establecen como una concentración demográfica y de conurbación. En este sentido, los Distritos Metropolitanos, tienen competencias que le atribuyen a los gobiernos provinciales y regionales.

De acuerdo a lo establecido, se colige que a Quito se le denomina como Distrito Metropolitano, no obstante, está incompleta tal constitución, porque de acuerdo a la disposición general séptima del COOTAD, no ha elaborado ni ha sometido a consulta su estatuto de autonomía, lo que de acuerdo al Art. 77 de esta norma, es la norma institucional básica de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, así también, dicho estatuto prevé órganos desconcentrados para la gestión de sus competencias y los medios de participación ciudadana pertinentes.

Competencias que se Configuran a Partir de la Ley De Régimen del Distrito

Metropolitano

Esta ley de acuerdo a la Disposición General Séptima del COOTAD, se encuentra en vigencia, por tanto, deben cumplirse con estos requisitos para que se conformen los Distritos Metropolitanos Autónomos. Se debe destacar que estos distritos se configuran como un régimen especial en un plano cantonal en función de la población, porque conforme el Código Orgánico de Organización Territorial, para que se conforme un distrito se debe contar con un mínimo del 7 % de habitantes a nivel nacional, es decir una población mayor que la de la región. De esta manera los distritos son evidencia del crecimiento poblacional acelerado en un territorio, siendo imperativo la creación de normativas que eficiente en el control del gobierno local.

La Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito que está en vigencia tiene dos fines específicos que se hacen presente en su Art. 2, que son los siguientes: (1) regular el uso y la ocupación de suelo, ejerciendo control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa, para las construcciones y edificaciones que se refieran a su estado, utilización y condiciones. (2) Tiene como finalidad la planificación, regulación y coordinación del transporte público y privado dentro de su jurisdicción.

Historia Ambiental Urbana de Quito

Los problemas ambientales están íntimamente relacionados con los eventos naturales, acciones políticas, economía, clima, etc, clasificándolos entre problemas naturales y antropogénicos. Uno de los problemas es el crecimiento demográfico informal, que ha modificado las condiciones ambientales, influyendo en la alteración del suelo, el agua, la

biodiversidad y han modificado el paisaje de Quito entre 1980 y 2014, que aumentan los problemas ambientales y socio naturales.

Estos asentamientos informales, se han ubicado en las zonas urbanas de Quito, sin tener en cuenta una planificación territorial, como son en los bordes de los ríos, quebradas, zonas desérticas o en las laderas, sin ninguna precaución, contribuyendo a la degradación del medio ambiente. Este crecimiento indiscriminado se debe a la falta de capacidad física y social, que agravan los costos sociales y ambientales, contaminando el agua, el aire, suelo y contribuyendo con la degradación ambiental (do Nascimento, 2007: 154).

La urbanización irregular del suelo acelera el deterioro y ocasiona la pérdida de áreas que desempeñan funciones importantes como son las funciones ecológicas. El origen irregular de estos asentamientos obliga a las instituciones públicas a regularizar esta tenencia de tierras. (Rodríguez y Carbone, 2008: 8-11).

Existen otros factores que contribuyeron para estos asentamientos informales como la falta de políticas públicas por parte del Estado, favoreciendo a empresas inmobiliarias, especuladores de tierras, propietarios de terrenos de grandes superficies; además, hay otros factores que determinaron el crecimiento de la ciudad desordenadamente, como la falta de vivienda para las familias de condiciones socioeconómicas de bajo nivel y los valores altos de propiedades de la zona céntrica.

El crecimiento de Quito ha sido a consecuencia del aumento de la población, por la migración de personas de otras provincias; por otro lado, los asentamientos informales son la mejor o única alternativa que tienen las familias de bajos recursos económicos.

El crecimiento de Quito se ha dado de una forma rápida, sin una planificación urbanística adecuada, sin respetar el uso del suelo; este crecimiento en una forma desordenada y acelerada de familias de bajo nivel, que no estaba tomada en cuenta en la planificación, que no contaban con ninguna infraestructura, que no contaban con servicios básicos, al principio fueron considerados como barrios ilegales y después se les consideró barrios periféricos. Sin embargo, a lo largo de la historia, las autoridades municipales, los han ido regularizando y proveyendo de servicios básicos.

En la Alcaldía del General Paco Moncayo entre el periodo 2000 al 2009, se implementó un Plan General de Desarrollo Territorial, que se enfocó principalmente, en el mejoramiento de las condiciones de vivienda, especialmente de los sectores considerados vulnerables.

Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres. (Pasado)

En una compilación realizada por María Augusta Fernández en mayo de 1995, en Quito la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y la Oficina para América del Sur de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID), realizaron esfuerzos para reunir instituciones e investigadores de América Latina, para que aporten elementos nuevos a la correlación que existe entre desastres, degradación ambiental y gestión urbana. (1996)

En esta compilación se planteó la hipótesis “*de que la degradación ambiental incrementa la vulnerabilidad de los desastres*” y que el problema ha radicado, al realizar un estudio aislado entre las acciones relacionadas con los desastres y por otro lado se ha tratado la gestión ambiental.

En este estudio se determinó que en 30 años ha crecido considerablemente la población de Quito, que pasó de 330,000 habitantes en 1960 a 1 '400,000, habiendo un crecimiento más o menos de 40 veces a 1989.

Se estableció que aproximadamente 55000 personas oficialmente viven en las laderas, pero podrían ser más. El crecimiento urbano en esta zona, a una tasa del 17,50%, con inadecuado manejo ambiental, que se estaba convirtiendo en una amenaza seria para la ciudad de Quito.

Según datos del uso del suelo (EMAAP-Q-1995), se establece que el 26,6% del terreno, entre 4,200 y 3,200 msnm, son utilizados en ganadería en las 24 haciendas existentes. Los bosques naturales secundarios, se extienden al 9.7% del área total, en asociación de pajonales, pastos y matorrales, que se ha degradado por el pastoreo. Las plantaciones forestales cubren el 21.6% de la superficie donde en su mayoría se encuentra eucaliptos, que evitan la erosión, pero no es suficiente, por cuanto había pastoreo de ovinos, bovinos y caprinos que afectan la vegetación. En ese entonces los cultivos agrícolas apenas representaban el 2.1% de la superficie de las laderas, pero impactan en la erosión, por cuanto no existían prácticas de conservación. Los pastos artificiales ocupaban el 12.1% con leguminosas ubicados en terrenos ondulados. Las zonas urbanas ocupan el 27.9%, habiéndose constituido en lo principal, el uso de las cuencas de las quebradas.

A esa época ya había una declaratoria de bosque protector, por parte del Distrito Metropolitano de Quito DMQ, que tenía ya inventariado 22 barrios, de los cuales 8 son

poblaciones que tienen ya una vida de 20 a 30 años de existencia y los restantes, 10 años.

Estaban distribuidos en 6 barrios populares, 3 son residenciales medios y 5 altos.

El año que se realizó el análisis, continuaba una urbanización desordenada, se constató en 1995 que más de 80 volquetas arrojaron tierra, restos de troncos que eran removidos y arrojados a las quebradas de San Lorenzo para construir la urbanización San Vicente Ferrer, tapando el drenaje existente.

El elevado costo, debido a las dificultades topográficas, hace que en la mayoría de los barrios irregulares haya falta de servicios básicos como agua, alcantarillado, pavimentación, electricidad, recolección de basura, control de erosión, etc.

Este estudio estimaba que si seguían las mismas condiciones en 15 años desaparecerían los bosques por la ocupación urbana.

La falta de alcantarillado para las aguas servidas y aguas lluvias en estos barrios, más los problemas sanitarios, hace que se avance la erosión.

Otro problema que se presenta en las laderas es la de los incendios en época de verano entre julio-septiembre, causados por excursionistas o por la quema intencional de los pastizales para su renovación, por parte de los ganaderos.

Otros usos que se hicieron de las laderas es la colocación de más de 30 antenas para radio y televisión y se encuentra en esa zona un cable de alta tensión, para lo cual se tuvo que talar una franja de 30 metros de ancho y 13 kilómetros de largo. Para 1995 se prohibió la explotación de antiguas canteras para materiales de construcción que era otro severo peligro.

Las consecuencias del crecimiento de la zona urbanística en las laderas al abrir calles, caminos, zanjas, canales, etc., son la erosión y desestabilización de las laderas, incrementando el riesgo de un posible deslizamiento de tierras.

Otra de las consecuencias fue el deterioro de la calidad del agua en las quebradas. De acuerdo a este estudio, se comprobó por parte de Fleming en 1995, al realizar las mediciones preliminares de varios parámetros para confirmar la calidad del agua en dos estaciones de la quebrada Rumihurco. A 3300 msnm, existe poca intervención y a 2900 msnm, antes del ingreso al colector de la Avenida Occidental, existe una gran diferencia en turbidez y sólidos disueltos; se va deteriorando la calidad del agua, por la erosión de los suelos a consecuencia de la intervención humana, comprobando que a apenas a 500 metros empieza a deteriorarse la calidad del agua, tan pronto empieza la zona urbana. En estos años ya se constató la desaparición de la vida acuática en su totalidad, que no es solo consecuencia de la sedimentación sino también del desfogue directo de las aguas servidas que van al río.

Otra de las consecuencias que se evidenció en este estudio fue la “Desaparición del Paisaje”, que era apreciado por los quienes habitaban en Quito y los que los visitaban. Sin embargo, ahora, a pesar del panorama descrito, todavía se podía encontrar en la parte alta de estas cuencas, lugares tranquilos, donde se podría disfrutar del bosque húmedo, aguas cristalinas y el sonido de las aves.

Debido a la preocupación por las laderas, varios organismos realizaron estudios sobre los riesgos existentes. En estos estudios se identificaron las siguientes amenazas: erosión superficial, movimientos en masa, derrumbes, deslizamientos y erosión fluvial: flujo de lodo y

escombros e inundaciones. Establecieron que, si bien se inician estos fenómenos en las laderas, las consecuencias afectarían a la parte baja y consolidada de la ciudad.

Las inundaciones constituyen lo más frecuente en desastres en la ciudad, aunque constituyen de poca o mediana gravedad; en algunos barrios, los daños acumulados pueden ser importantes, pues están ligados a la falta de alcantarillado y cuya solución es una implementación adecuada en el mejoramiento de una red de drenaje.

Otro problema que encontró este estudio fue la erosión superficial y erosión fluvial, estableció que la principal causa de sedimentos y del sistema de colectores en la parte baja de la ciudad, que trae como consecuencia a más de la pérdida del suelo, aumenta la escorrentía y el riesgo de que se produzcan taludes.

Se determinó que la pérdida de suelos promedio es de 0.6 mm/año, con una producción anual de 36.000 m³ de sedimentos. En un solo evento lluvioso, con periodo de recurrencia de 1 vez en 50 años, se pueden producir hasta 45.000 m³ de sedimentos (Zevallos, 1995)

Otro problema que determinó este estudio, son las amenazas a la ciudad por los deslizamientos y flujos de lodo y escombros. Para este análisis cita al autor Basabe (1993), quien realizó un estudio, que se enfocó en la peligrosidad de los terrenos inestables en la ciudad de Quito, que lo plasmó en un mapa a escala 1:50.000; también realizó un estudio piloto de las quebradas de mayor peligrosidad, identificando a las de Rumipamba y Rumiurco como las más peligrosas; de igual manera realizó un estudio geotécnico sobre la estabilidad de laderas por el método de Morgensten/Price. Del análisis realizado de 15 perfiles de deslizamiento activos, se determinó que el 33% de taludes, incluso en condiciones secas, se encuentran en límite crítico, con factor de seguridad a 1.0. Si se eleva el nivel freático, el

porcentaje sube al 60% y si se saturan los suelos sube el riesgo al 87%; por lo tanto estas laderas estarían en condición crítica; manifiesta que si estos desastres no han ocurrido ha sido por el efecto favorable de las raíces de la vegetación, pero que el riesgo puede incrementarse si se presentan años muy lluviosos y se tornaría inevitable si continúa la deforestación.

Con este estudio también coincide Costales (1995) en la peligrosidad de las quebradas, identificando volúmenes entre 100.000 y 2 '500.000 m³ susceptibles de deslizamiento.

Los flujos de lodos y escombros pueden originarse, afirma el autor, por deslizamientos y derrumbes, erosión del lecho o de los taludes, represamientos temporales y rotura de presas y por erosión de las laderas. Estos fenómenos podrían ser provocados por lluvias intensas o periodos lluviosos prolongados, terremotos, erupciones, factores antrópicos o la combinación de varios de estos, que están presentes en las laderas del Pichincha. El autor en este estudio determinó, que puede incrementar los flujos de lodos y escombros, por las posibles tormentas con 50 a 100 o más años de retorno.

En este estudio se dio propuestas de Control y Mitigación.

La EMAAP-Q, afirma que con el financiamiento del BID, estaba ejecutando un Proyecto de Protección de las Laderas de Pichincha que cubre únicamente 33 quebradas ubicadas en el Norte de la ciudad de Quito, cuyo presupuesto se utilizaría en: construcción de 15 reservorios de regulación, 18 entradas de colectores y cuatro cruce de caminos adecuados como reservorios, 5 túneles de desvío y trasvases, 6 diques de contención de lodos, etc.; estas obras tenían el propósito de regular las crecientes y retener los sedimentos que son transportados por las quebradas. Otro monto sería utilizado para ejecutar obras de control de escorrentía y la erosión de las laderas, como: cunetas, drenajes, cruces de caminos, diques, etc.

También estaba presupuestado obras para estabilización de quebradas, medición de escorrentía, tasas de sedimentación y erosión. Se presupuesta la compra de equipos para implementar un sistema de monitoreo y alerta para flujos de lodos y escombros. Una parte pequeña del presupuesto debía ser utilizado, en un programa de manejo y control de las laderas, con la creación de una Unidad de Manejo de Laderas, que tendría a su cargo, la capacitación, extensión y vigilancia.

En este estudio se concluyó lo siguiente:

- Que, analizado el problema, es una oportunidad para demostrar, el nexo que hay entre degradación del medio ambiente urbano, riesgos y desastres.
- Determina que el mal manejo del medio ambiente urbano incrementa el riesgo de desastres, por la degradación de los bienes comunes: como el suelo, agua, el paisaje, etc.
- La amenaza original de índole natural se ha convertido en socio natural e incluso antrópica, como consecuencia de la falta de planificación municipal, ausencia de servicios y en general por las condiciones socioeconómicas del país.
- El riesgo no sólo es por el deslizamiento o aluviones que puedan afectar a las zonas bajas, sino que tiene que ver con las condiciones de vulnerabilidad de la población que habita en las laderas, como son: físicas, sociales, económicas y ambientales.
- Los Municipios no deben enfocarse como una solución del problema en recursos económicos y construcción de obras, sino que se debe

trabajar en la gestión y manejo del medio ambiente, como principal mecanismo para evitar los desastres; en esta gestión la municipalidad debe involucrar a la población para que sea parte de la solución y no del problema o mero espectador.

Análisis Jurídico

La Constitución del Ecuador del 2008, marca precedentes históricos al reconocer a la naturaleza como sujeto de Derechos y otorgarle algunos que protegen su conservación, prestando especial atención a los derechos de la misma. Esta normativa fundamental prevé mecanismos y acciones destinados a hacer efectivos y recoger los derechos reconocidos por el legislador constituyente a la naturaleza.

Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta que, como tal, la naturaleza no es un ser que pueda reclamar sus Derechos como todo individuo; solo es posible que otras personas se encarguen de hacer valer estos derechos como representantes de la naturaleza, lo que implica que, tanto personas jurídicas, personas naturales y hasta el Defensor del Pueblo tienen la legitimidad para ejercer acciones constitucionales y legales para defender los derechos de la naturaleza.

El nuevo modelo constitucional, que se implementó desde el 2008 ha reconocido a la naturaleza como sujeto y titular de derechos debido a su gran importancia en la vida, siendo la naturaleza el medio en el cual se genera, desarrolla y produce la vida. Por esta razón, resulta necesario otorgar una protección jurídica para preservar la naturaleza y dar lugar al desarrollo de una vida digna.

De la Sentencia No. 2167-21-EP/22, se desprende que la Corte en su análisis mencionó que la Constituyente del 2008, ha proclamado la defensa y protección de la naturaleza como interés público, proporcionando el mantenimiento de la integridad del medio ambiente, así como la prevención de cualquier daño que pueda ser causado por su presencia, por lo tanto, la naturaleza como un todo, que incluye todos los elementos que la conforman como ríos y otros ecosistemas, está asociada a esta protección.

Las personas afectadas por el daño ambiental ocasionado al Río Monjas solicitaron ayuda a las autoridades del Municipio de Quito; sin embargo, estas han hecho caso omiso, por lo cual, los demandantes presentaron una acción de protección que fue rechazada en los dos primeros grados de litigio; recurrieron entonces a una petición extraordinaria de protección alegando que sus derechos naturales a vivir en un ambiente equilibrado, sano, sin contaminación, a la vida, salud, vivienda y propiedad, han sido vulnerados a causa de la acción y tolerancia del Municipio de Quito.

La problemática jurídica que se plantea dentro de la acción extraordinaria de protección, radica en la problemática ambiental que se produce en el Río Monjas, puesto que, de los hechos del caso, se dijo que las aguas vertidas y servidas provenientes de los barrios del noroccidente de Quito, tales como la Roldós, Atacucho, el Comité del Pueblo, Ponciano Bajo y la Real Audiencia, son vertidas sin someterlas a ningún tipo de tratamiento al río Monjas, exhaustivamente contaminado. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha desarrollado diversos informes y estudios para estabilizar y descontaminar las aguas del afluente.

El Municipio de Quito en respuesta a las quejas planteadas por los moradores de los sectores aledaños al lugar de los hechos, estableció que, ante el desarrollo urbano y la

necesidad de controlar el caudal del río Monjas se cree el colector “El Colegio” junto al inicio de la quebrada, donde recoge las aguas de lluvia y residuos, provenientes de la zona noroccidental de Quito, y las descarga directamente en el cauce del río. Investigaciones conducidas por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas han destacado un aporte inusual de aguas provocando erosión y sedimentación excesiva en el río; de las evaluaciones se demostró que los niveles de flujo superan el nivel natural del curso de agua.

Los accionantes determinaron que el Municipio es responsable de provocar y permitir la degradación medioambiental y el daño al suelo en el río Monjas durante muchos años, lo que está afectando significativamente la calidad de vida de la gente, situación que representa dos violaciones a los derechos constitucionales por parte del municipio y sus funcionarios. La primera de ellas es referida al derecho de todos los ciudadanos a un entorno sano, libre de contaminación, directamente relacionado con el derecho a la vida, la salud y la vivienda y a la propiedad de las personas.

El Derecho a la propiedad, fue analizado frente a la afectación que se estaría produciendo, en el barrio La Esperanza, ubicado a la orilla oeste del río Monjas, donde se encuentra la Casa Hacienda Carcelén, propiedad privada que forma parte de las haciendas patrimoniales de Quito. El borde del río ha presentado un riesgo elevado, ya que, actualmente algunas de sus paredes y cubiertas muestran esquinas fracturadas, por lo que se prevé que estas se desplomen ante tal incremento del río.

Lejos de asumir la responsabilidad, la EPMAAPS expresó que, los suelos se están impermeabilizando debido a la presencia de proyectos de urbanización en las laderas; además, señala que el problema generado por el Río Monjas es natural y por eso el Municipio, junto

con otras empresas e instituciones públicas, han realizado acciones para prevenir el problema; así también, manifestaron que se han creado obras para intentar resolver el problema causado por las corrientes naturales de Monjas, asegurando así que el derecho constitucional no queda vulnerado.

De esto nace un conflicto de competencias, en cuestión de reparación de daños y responsabilidad por los daños ambientales, alegando que los accionantes no habrían determinado el nexo causal de los hechos con la Empresa Metropolitana de Obras Públicas y que no es competencia de la EPMMOP.

En contraste, el municipio de Quito y sus asociaciones afirman que la responsabilidad de los daños al medio ambiente se debía a las acciones de la población, como la construcción de edificios en las zonas de los valles del río Monjas, lo cual derivó en la impermeabilización de suelos y la acumulación de agua en arroyos que terminan por desbordar al río. Así mismo, alegaron que el municipio había realizado diversas tareas de limpieza y arreglo de quince quebradas para reducir los posibles daños. Respecto a esto último, el municipio afirmó que no hay vulneración alguna de los derechos constitucionales de la ciudadanía.

La Corte decidió que el Estado ecuatoriano, sus entidades y órganos (lo cual incluye a los municipios), están obligados a gestionar y mantener completamente los recursos de agua, incluyendo las cuencas hidrográficas y los caudales ecológicos que forman parte del ciclo del agua. Asimismo, el texto constitucional establece que el agua no solo es un derecho, sino también un recurso natural, y que el Estado deberá garantizar el acceso al agua y mantener sus ciclos hídricos.

Por consiguiente, la discusión a más de la vulneración de los Derechos, se sustenta en la competencia y responsabilidad que tendría el Municipio de Quito. En este sentido, la Constitución señala que hay una responsabilidad objetiva por los daños al ambiente, entendida como la responsabilidad de quién destruya tendrá la obligación de restaurar el ecosistema en completo, y, por ende, responder a las sanciones que la ley prevea para el caso. Los responsables de los daños deben reparar el ecosistema afectado y otorgar compensaciones a aquellas personas y comunidades afectadas.

La responsabilidad objetiva en materia ambiental, determina el daño causado por alguna acción u omisión y es suficiente para hacer al agente responsable. Por tanto, sólo se debe indicar el daño causado y el nexo causal entre éste y la acción o omisión del demandado, quien deberá probar suficiente prudencia y cuidado para eximirse de responsabilidad. Si no también, hay suficiente prueba, el principio de "a daño causado, daño indemnizado" se aplica, lo que significa que el demandado debe resarcir los daños causados y buscar eximentes de responsabilidad, como circunstancias externas o la culpa de la víctima.

La constituyente del 2008, trajo consigo el objetivo de crear una relación directa entre el Estado y la naturaleza, promulgando los Derechos del Buen Vivir como principal punto de partida para lograr tal propuesta. El Art. 3 de la Norma Suprema establece que el Estado tiene como deber primordial, garantizar el cumplimiento de los derechos, por lo tanto, el Estado que actúa bajo sus organismos y entidades estatales para cumplir con el fin, deben garantizar los Derechos que procuren una vida digna. Es así que, en el caso que se analiza, el Municipio de Quito, al ser un Gobierno Autónomo Descentralizado y que tiene la competencia directa que le otorgó el poder ejecutivo estaba en la obligación de garantizar el cumplimiento de los Derechos establecidos para el buen vivir.

El Art. 14 de la Constitución obliga al Estado, a garantizar un ambiente sano para sus habitantes, con el fin de que toda actividad que nazca de la relación Estado y medio ambiente sea en procura del desarrollo estatal. En este sentido, el objeto que debe perseguir el Estado ecuatoriano, es preservar un ambiente sano y remediar los Derechos y actividades, sociales, políticas o particulares que pueda afectar a un ambiente sano. Por lo tanto, será responsable de reparar los daños que se causen, por acción u omisión de las actividades estatales. Para la naturaleza, se preferirá una restauración completa, mientras que, en el caso del ambiente sano, la reparación tiene como meta el permitir al ser humano desempeñar sus derechos con plena libertad.

En el contexto que se mencionó con anterioridad, el Municipio de Quito manifestó que ante tales indicios de contaminación ambiental realizó varios proyectos con el fin de frenar las consecuencias que se puedan producir. Sin embargo, la creación del colector El Colegio, sería el principal foco de contaminación, ya que este método recogía los residuos de todo tipo de aguas y desembocaba en el río Monjas, por lo tanto, se evidencia que tal y como lo dijo la Corte, debe darse la aplicación del principio de la legislación ambiental “el que contamina paga”.

La Constitución promueve el principio conocido como "quien contamina, paga", de igual manera este principio se encuentra consagrado en el Código Orgánico del Ambiente Art. 9 num 4. La legislación ecuatoriana, establece que, el principio de quien contamina paga no se basa únicamente en la perspectiva antropocéntrica, que prioriza los intereses humanos por encima de los demás. Esta iniciativa ecocéntrica considera primordialmente la causa de protección ambiental, actuando como mecanismo disuasorio para aquellos sujetos

responsables por acciones contaminantes para que, gracias a ello, puedan evitar los daños que ellas causan.

De la misma manera, el Código Orgánico del Ambiente, establece en el Art. 10, la responsabilidad ambiental, lo cual, tendiente al caso en concreto, el Estado, así como los individuos y entidades legales, como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, tendrán la obligación legal de asumir la responsabilidad por los daños y afectaciones al ambiente que hayan ocasionado, de acuerdo con las regulaciones y principios ambientales.

Es obligatorio de acuerdo a las disposiciones normativas, determinar la responsabilidad por cualquier daño medioambiental ocasionado, sin tener que probar negligencia o intención. Para que esta responsabilidad tenga efecto debe cumplirse con las siguientes condiciones: 1) el causante puede ser una persona natural, jurídica, comunidad, pueblo o nacionalidad; 2) exista un daño derivado al medio ambiente; 3) un nexo de causalidad entre la acción y el daño. Por último, cualquier persona, agrupación o colectividad puede acudir a organismos administrativos o jurisdiccionales para pedir la protección de su interés frente a todo daño medioambiental incluso solicitar medidas cautelares para garantizar la abstención de amenazas o daños medioambientales.

La legislación ecuatoriana en lo referente al medio ambiente incorpora textualmente el principio de "quién contamina paga" para establecer responsabilidades y obligaciones frente al daño ambiental que implica el deber tanto de restaurar el medioambiente como de indemnizar a quienes resulten afectados por ello. De acuerdo al Art. 14 de la Constitución, la naturaleza y los seres humanos tienen derecho a vivir en un ambiente saludable y equilibrado, y en caso de daño, repararlo.

La Constitución otorga a los gobiernos de los distritos metropolitanos la autoridad para determinar, regular, permitir y supervisar el uso de playas de mar, riberas y lechos de río y para manejar la gestión de la organización de cuencas hidrográficas; también, establece que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales ofrecer los servicios públicos de suministro de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, recolección de desechos sólidos y actividades de limpieza del medio ambiente.

En este punto, es preciso establecer que quienes integran los Gobiernos Autónomos y Metropolitanos son funcionarios públicos, que en garantía de la Administración Pública deben brindar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos eficaces, eficientes, oportunos y de buena calidad, con el fin de que puedan desarrollarse y ejercer sus Derechos. Una característica importante del nuevo marco constitucional, es el reconocimiento de la responsabilidad de las servidoras o servidores de implementar las medidas de control ambiental, lo cual significa que, si en algún caso no se cumple con la Ley, ya sea de forma intencional o accidental, habrá una consecuencia para la persona involucrada.

La Constitución de la República es clara sobre el deber del Estado de respetar y hacer respetar los derechos de los ciudadanos. Así mismo, se establece que el Estado y sus agentes deberán reparar las violaciones a los derechos personales debido a la falta o deficiencias en la prestación de servicios públicos, u otras acciones o omisiones de sus empleados u otros agentes que desempeñan un cargo público.

Es de gran importancia para la ejecución de los deberes del Estado que los funcionarios que forman parte de las políticas públicas y los derechos constitucionales deban asumir su responsabilidad en caso de que vulnerando sus derechos se cause algún daño al medio

ambiente. Por tanto, es indispensable que tanto el Estado como los funcionarios sean responsables de los daños ambientales producto de acciones, omisiones u obligaciones legales.

No es ajeno, que varias obras y proyectos estatales, que procuran garantizar la prestación de servicios públicos, no siempre cumplen con los estándares para proteger el medio ambiente; el caso que se analiza es el claro ejemplo de la negligencia de una entidad pública, que si bien es cierto palpó de antemano el daño, sin embargo, no logró establecer soluciones correctivas que eviten los daños ambientales a futuro, daños ambientales que fueron provocados debido a la desidia por parte de funcionarios competentes quienes no ejercieron su deber de exigir medidas correctivas y, consecuentemente, no recibieron ninguna sanción. En la nueva Constitución estos funcionarios serán responsables, de manera civil, administrativa y penalmente, si los daños al medio ambiente son el resultado de la falta de control.

En el marco de la responsabilidad que adquiere el Estado y sus organismos, conforme los Derechos de la naturaleza incorporados en la Constitución del 2008, por ejemplo, en el caso de la extracción petrolera, los funcionarios tienen la responsabilidad de velar porque la actividad petrolera u otras operaciones no sean perjudiciales para las personas, bienes o el medio ambiente, según lo establecido en el Art. 93 de la Ley de Hidrocarburos, lo cual significa que, deberán llevar a cabo revisiones ambientales periódicas, así como implementar los planes de manejo y las medidas adecuadas de prevención y reducción de daños. Esta responsabilidad de los funcionarios se incorporó en la legislación antes de que fuera aprobada la Constitución ecuatoriana en la actualidad.

Durante la gestión de actividades que puedan o causen daños ambientales, los funcionarios públicos tienen la responsabilidad por parte del Estado de controlar el daño ambiental generado y de reparar el mismo, no solo con enfoque al principio de responsabilidad subjetiva, sino también en términos de responsabilidad objetiva. La autoridad está obligada a comprobar el daño ambiental acorde con las normas de prevención y precaución, ya que las personas afectadas no siempre poseen los recursos técnicos y/o económicos necesarios para demostrar la situación.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen un papel vital para garantizar el respeto a los derechos del medio ambiente y la protección de los ecosistemas. Esta responsabilidad siempre debe estar al frente de autoridades locales conscientes de su pasado y plenamente conscientes de sus roles. En territorios donde se lleva a cabo explotación minera, la importancia de que los GAD sean robustos, preparados y con capacidad para mitigar los efectos negativos de estas actividades, que pueden dañar gravemente la salud humana y el medio ambiente, es incluso mayor.

No obstante, las entidades de gestión autónoma deben tener presente que las actividades extractivas son consideradas fundamentales desde el punto de vista estatal, lo que conlleva una superposición en el ejercicio de poderes entre estas entidades y el Estado central. Por ello es imprescindible establecer formas de coordinación entre todos los niveles del gobierno con el fin de llevar a cabo los objetivos de desarrollo a nivel nacional, así como contribuir al desarrollo sostenible de la región.

De acuerdo con el núm. 4 del Art. 263 de la Constitución y el literal d) del Art. 42 del COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales tienen entre sus

competencias exclusivas la gestión ambiental en el ámbito de su territorio, lo que se especifica en el Art. 136 del COOTAD. Dicho artículo establece que los GAD provinciales tendrán el control y ordenamiento de la gestión ambiental, la defensa del medio ambiente y la naturaleza, lo que se llevará a cabo dentro del sistema nacional de gestión ambiental y de acuerdo a las políticas establecidas por la autoridad ambiental nacional.

El Art.125 del COOTAD reconoce como "Nuevas Competencias Constitucionales" las actividades ambientales exclusivas de los GAD provinciales, y se dispone que, para su implementación, debe ser progresiva. Como resultado primordial de la Constitución de Montecristi, se le ha conferido un rango constitucional a la elección de las competencias para cada nivel de gobierno, destacándose entonces el papel de los GAD provinciales como responsables de la gestión ambiental en los límites de su jurisdicción. Previamente al establecimiento de la actual Carta Magna, además, se determinó una matriz de competencias ambientales por niveles de gobierno mediante los convenios entre el MAE, CONCOPE, AME y CONAJUPARE, consignado en la Ley de Gestión Ambiental. No obstante, no siempre hay un traspaso exitoso a los GAD provinciales de las competencias ambientales desde el MAE, principalmente en zonas donde se realizan actividades extractivas.

Es preciso mencionar que, con la promulgación de los Derechos de la naturaleza, el Estado y sus entes han tenido que crear programas y proyectos que ayuden a entender el manejo de los Derechos ambientales y la preocupación por preservar la naturaleza viva y restaurarla al entorno natural, después de extracciones que se realicen con el fin de generar insumos y desarrollo para el propio Estado, en este sentido, en 2018 se habló sobre las competencias que tenían los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuanto a la calidad ambiental.

Del conversatorio que se tuvo con el Ministro de Ambiente de la época, se deduce que debe existir un trabajo en conjunto con toda la Administración Pública, es esencial que desde el gobierno central se ejecuten planes de capacitación para que los Gobiernos Autónomos estén al tanto del manejo y la protección de los Derechos de la naturaleza, sobre todo de ayudar a implementar proyectos que disminuyan el impacto ambiental por procesos de modificación en el ambiente natural, por lo que se dijo que, es prioritario para las prefecturas recibir la colaboración del Gobierno Nacional al cumplir sus funciones y obtener el apoyo de éste en las elecciones y acciones que emprende cada región relacionadas con la gestión ambiental.

De esta manera, las acciones tomadas por el Municipio han vulnerado los derechos que se prevén en la Constitución para la naturaleza y el río Monjas, como es la descarga de aguas servidas sin tratamiento alguno y la interrupción excesiva de agua de lluvia, lo cual afecta la integridad de su existencia, impidiendo el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, en tanto como procesos estructurales y evolutivos.

Por lo tanto, ante la responsabilidad y competencia que tenía el Municipio de Quito en tomar medidas para restaurar, proteger y evitar los daños ambientales, la Corte establece que en base a las disposiciones normativas vigentes, la legislación ambiental exige a los gobiernos locales contar con la infraestructura necesaria para tratar las aguas residuales urbanas y rurales. Por otro lado, el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que menciona expresamente la responsabilidad de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Quito (EPMAPS) para ejecutar el Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado así como el trato de las aguas negras y la conducción de las aguas lluvias, ya que, estas aguas son resultado de

las precipitaciones atmosféricas, es decir agua lluvia, que no es absorbida por el suelo y es desviada hacia los alcantarillados.

Es evidente que, la competencia en cuanto a la gestión ambiental la tenía el Municipio de Quito, es la misma Constitución del 2008 que le otorga la competencia exclusiva de gestión ambiental; por lo tanto, era obligación de los funcionarios erradicar el problema que se estaba dando desde ya varios años, pues de los hechos se desprende que, durante los años 80, autoridades municipales colocaron un colector en la cuenca por el cual fluían aguas residuales y desechos químicos sin ningún tipo de tratamiento de los sectores de Real Audiencia, Prados del Oeste, Carcelén, Condado, Cotocollao, Pisulí, y Jaime Roldós. Los restos de aguas servidas incontroladas y la lluvia aumentaban el caudal del río Monjas, haciendo que se expandiera a treinta y hasta setenta metros de ancho y hasta tres metros de alto, destruyendo todo lo que encontraba a su paso además de generar malos olores y problemas de contaminación ambiental en el río.

Los funcionarios municipales alegaron que realizaron varias investigaciones para purificar el río y también instalaron interceptores de alcantarillado para prevenir descargas contaminantes al agua. Sin embargo, el río aún permanece contaminado. El plan integral de gestión de riesgos para la cuenca del río Monjas destaca "los ríos están altamente contaminados, en especial, el río Monjas. Estos ríos son esencialmente redes de alcantarillado abiertas para Quito y los barrios exteriores, pero la gestión no fue completada y no eliminaron el daño por completo, causando así su extensión hasta la época de la presente acción.

Según el reporte de Jonathan Machado (2022), para el medio Primicias, durante más de dos décadas, Quito ha experimentado inconvenientes ambientales preocupantes relacionados

con la contaminación de sus ríos. La Empresa de Agua Potable y Alcantarillado (Epmaps) ha reconocido que esta situación se origina debido a la incapacidad de tratar adecuadamente los 3.400 litros de aguas contaminadas y servidas emitidas por los 2,7 millones de ciudadanos de la ciudad a cada segundo.

La Secretaría de Ambiente informa que los niveles de contaminación en los ríos Machángara, Monjas, San Pedro, Santa Clara y Pita, que atraviesan la ciudad, son altos. Normalmente el agua de los ríos debería contener sólo 0,3 mg/l de grasas y aceites, sin embargo el primer río presenta 16 miligramos por litro, el río Monjas 11,2 y el Guayllabamba 3,6 mg/L. Por otro lado, los parámetros de oxígeno establecidos para la preservación de la vida acuática y silvestre son 40 mg/l y todos los ríos mencionados presentan niveles mucho más altos, salvo el Pita.

De la sentencia, también se desprende el hecho de que el municipio de Quito ejecutó varios proyectos, como es el caso del Proyecto Vindobona, que tenía como objetivo, tratar las aguas residuales generadas en el noroccidente de Quito. Sin embargo, hasta el momento esto no ha sido implementado y por lo tanto no existe un tratamiento adecuado de las aguas servidas, las cuales terminan desembocando directamente y sin ninguna clase de procesamiento en el río Monjas.

Según el mencionado reporte de Johantan Machado (2022) para el medio Primicias, la planta Vindobona, ubicada en San Antonio de Pichincha, es un proyecto importante para la descontaminación de los ríos, a pesar que el inicio estaba planeado para 2019. Según el subgerente de Epmaps, Galo Rivadeneira, el mayor problema para dar inicio a este emprendimiento es la falta de recursos económicos, lo cual demandaría un presupuesto de

aproximadamente USD 800 millones, más USD 50 millones adicionales para cada una de las 22 plantas de tratamiento que requiere la ciudad.

El representante indica que el Municipio de Quito se esfuerza por unirse con la industria privada para llevar a cabo la construcción del proyecto Vindobona. Añade que esa tarea, si bien no es fácil de establecer debido a la elevada suma a invertir, han logrado establecer contactos con la Corporación Andina de Fomento (CAF) con la intención de conseguir fondos y edificar dos plantas: una en el Valle de Tumbaco y la otra en el Valle de Los Chillos. El capital para realizar esta labor llegaría cerca de los 150 millones de dólares y se lograría tratar el 70% de aguas residuales contaminadas presentes en Quito.

Por consiguiente, se puede afirmar que, el Ejecutivo Nacional debería comprometerse aún más, sobre todo si tenemos en cuenta que la cantidad de aguas residuales generada en Quito equivale al 10% o al 15% del total producido en toda la República; es lo que se mencionaba en párrafos anteriores, la responsabilidad por daños ambientales, si bien en el presente caso recae sobre el Municipio de Quito, esta institución pertenece y hace a la vez las funciones del Gobierno central en un territorio en específico, pues de eso se trata la descentralización, compartir competencias, con la finalidad de hacer posible la prestación de servicios públicos y el cumplimiento, protección y garantía de los Derechos establecidos en la Constitución.

El Municipio de Quito no puede negar su responsabilidad alegando que los estudios realizados no tienen relación con ellos, o que el desarrollo urbano se planificó mal. La Constitución ecuatoriana establece la protección del medio ambiente como una de las prioridades del Estado, lo cual supone un compromiso activo de las autoridades para preservar

el medio ambiente, enmarcado dentro de sus competencias. Los órganos territoriales tienen una función clave en la protección del medio ambiente y en el cuidado de las cuencas hidrográficas.

A pesar de los esfuerzos evidentes hechos por el Municipio a través de varios estudios y acciones, la realidad es que el río Monjas sigue estando contaminado y su cauce natural sobrepasa su carga de agua. El logro de los derechos allí no se relaciona con la aptitud de los objetivos municipales de llevar a cabo tales competencias, sino que la EPMAPS ha declarado unilateralmente que emite desechos y aguas de lluvia en el Monjas.

La EPMAPS no puede aseverar que debería haber aprovechado las quebradas y ríos para descargar las aguas de Quito, pero al mismo tiempo afirmar que sobre ellos no tenía rivalidad. Esto lo expresó una moradora quien evidenció el perjuicio que está causando el problema ambiental a los sectores aledaños al río Monjas, que habita en la quebrada Carretas, afluente del río Monjas, quien preguntó: "¿Así que si no hay rivalidad para preservar, hay rivalidad para ensuciar, ¿verdad?".

La Constitución declara como interés público asegurar el derecho de la población a una vida saludable en un entorno ecológicamente equilibrado y sostenible, garantizando el *sumak kawsay* (el buen vivir). Además, protege la preservación del medio ambiente, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético, previniendo daños ambientales y recuperando los espacios naturales afectados.

La atención por el entorno se manifiesta de forma concreta a través de diferentes formas: el reconocimiento de derechos, el Estado imponiendo responsabilidades y obligaciones a los particulares, los principios generales y objetivos para los sistemas de

desarrollo, así como su habilidad para posibilitar el ejercicio de otros derechos. Las personas tienen derecho a vivir en un ambiente equitativo para que la vida prospere; violar ese derecho es importante debido a su conexión con otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad y la vida, entre otros.

Aunque el Municipio de Quito y sus entidades asociadas han tratado de probar que los daños no están presentes o que han obtenido una solución adecuada, es notoria la realidad de que el río Monjas se encuentra contaminado y en un estado tan malo que sus orillas se han ensanchado y erosionado, lo que ha llevado a que muchas viviendas corren el peligro de ser destruidas.

Según el Consejo Nacional de Competencias, el lograr una participación a nivel de gobierno está ligada con sus competencias; todos los GAD poseen inclinaciones que son significativas para la gestión del medio ambiente, aunque los alcances pueden variar considerablemente. Por ejemplo, las provincias tienen la potestad de regular membresías de licencias medioambientales, llevar a cabo el seguimiento y vigilancia del Sistema único de Manejo Ambiental, y supervisar la preservación, uso adecuado y beneficios de los bosques y terrenos forestales dentro de su circunscripción territorial.

Además, las provincias también controlan el cumplimiento de los parámetros con un ámbito a nivel nacional relacionado con el aire, el ruido, el suelo y el agua. Todas estas prácticas de gestión ambiental son paralelas a las que tienen los municipios y parroquias rurales, pero con particularidades en cuanto al uso de suelo y conservación.

En el ámbito de los GAD municipales, la gestión ambiental se centra en el desarrollo y aplicación de planes de gestión y sistemas de monitoreo. Así mismo, se incurre en la toma de

decisiones sobre otorgamiento de licencias, administración y explotación de recursos minerales. Los GAD parroquiales rurales tienen la responsabilidad de promover las actividades necesarias para preservar la biodiversidad y mantener el bienestar ambiental. Estos organismos preparan totalmente líneas de acción, planes, programas y proyectos en aras de la conservación, mejora, preservación, investigación, manipulación, explotación industrial y comercialización de los recursos boscosos con sus áreas naturales, y todos sus seres vivos. Los GAD parroquiales son fundamentales a la hora de apoyar y socializar los planes de forestación y reforestación propuestos por los GAD provinciales.

Es evidente que las competencias repartidas en cuanto a la gestión ambiental para todos los niveles de gobierno; les hace responsables del incumplimiento de las funciones que la Constitución les otorga, el municipio de Quito está obligado a implementar medidas que regulen, prevengan y controlen la contaminación ambiental dentro de sus fronteras. Además, está bajo su competencia el cuidado de las quebradas, cuencas hídricas, el saneamiento de los cuerpos de agua y el procesamiento de las aguas pluviales.

Los Gobiernos autónomos metropolitanos y municipales tienen la responsabilidad ambiental de ejercer sus competencias exclusivas y concurrentes en materia ambiental, de acuerdo con las políticas y normas emitidas por los gobiernos autónomos provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional. Esto comprende dieciséis facultades ambientales por parte de estos órganos públicos.

No obstante, la Corte destacó que los argumentos presentados por las entidades municipales coincidían en un aspecto: "no me corresponde hacerlo". Tanto durante el proceso de acción de protección, como en la primera audiencia ante la Corte, desviar la

responsabilidad hacia otra entidad se convirtió en una táctica de defensa. Esta postura de las entidades muestra la falta de información y coordinación entre las diferentes organizaciones en una misma institución. La falta de coordinación no se puede usar para justificar la intervención inoportuna en el cuidado y preservación de los recursos naturales de la ciudad y en la protección de los derechos de sus habitantes.

Es por ello, que si bien existe la autonomía como parte de la descentralización que se realiza a todos los niveles de gobierno que posee el Estado ecuatoriano; sin embargo, el Gobierno central tiene la obligación de destinar un presupuesto económico a todos los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo a las necesidades que presente cada uno, como se evidenció incluso de los reportes realizados, Quito al ser la capital de los ecuatorianos alberga un mayor número de población, lo que hace que constantemente existan cambios ambientales por el incremento de la población, provocando así daños ambientales, debido a que en su mayoría la población se sigue expandiendo y dejando en evidencia que las zonas naturales y los campos son el sitio perfecto para edificar.

La Corte resolvió que, el Municipio y la EPMAPS, en lo que les compete, son los responsables por el mantenimiento de los ríos, de sus cursos y cauces dentro de los límites de su jurisdicción, lo cual incluye el control de las aguas residuales como también la de las pluviales, en procura de garantizar el Derecho al agua, ambiente sano y sobre todo que la población viva en un lugar seguro que no pueda afectar directamente a su salud.

Los diferentes gobiernos no se pueden deslindar de sus responsabilidades, porque al asumir su mandato, deben crear políticas públicas en todo ámbito, educación, salud, trabajo y proyectos que impulsen el crecimiento y desarrollo de la población, la competencia que radica

en los niveles de gobierno no tiene que ser discutida, porque la norma es clara en establecer cuáles son sus funciones en cuanto a la garantía de los Derechos de la naturaleza.

Si bien, como se evidenció, puede ser problema del presupuesto, en el mismo marco legal, los diferentes niveles de gobierno tienen la competencia para acceder a presupuestos destinados a obras de gestión ambiental bajo el régimen tributario de tasas y contribuciones especiales. Los fondos para la implementación de políticas de competencia provendrán de tarifas impuestas delegadas por la autoridad ambiental, además de ordenanzas emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados correspondientes, en acuerdo con la ley y los preceptos vigentes. El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, así mismo, pueden coordinar para contribuir a la financiación y al ejercicio efectivo de la competencia.

Conclusiones

El Art. 14 de la Constitución de 2008 establece el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y equilibrado ecológicamente, lo que supone la prevención de daños al ambiente de acuerdo al Art. 66.27, el cual plantea que toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza. Además, el Art. 72 garantiza el derecho de la naturaleza a ser restaurada en caso de impacto ambiental grave y permanente, incluyendo la explotación de recursos no renovables, siendo responsabilidad del Estado disponer de los mecanismos apropiados para lograr esto y emitir las medidas necesarias para neutralizar los efectos nocivos de tal impacto. El crecimiento desordenado del Distrito Metropolitano de Quito se debe en parte a la falta de definición de competencias ambientales y de ordenamiento territorial y uso del suelo, así como a la regularización irresponsable de asentamientos irregulares sin un verdadero estudio de suelo y una planificación responsable.

La Constitución Ecuatoriana de 2008 brinda un hito histórico al otorgarle a la naturaleza el reconocimiento de derechos y proporcionarle una variedad de garantías para su protección. Esta normativa fija mecanismos y procedimientos para hacer cumplir y respetar los derechos de la naturaleza otorgados por el legislador. No obstante, se debe tener en cuenta que, como tal, la naturaleza no es capaz de demandar por sus derechos como lo hace un individuo, por lo tanto, terceras partes pueden actuar con la titularidad de defender los derechos de la naturaleza; personas jurídicas, personas naturales e incluso el Defensor del Pueblo son legítimos representantes de los derechos de la naturaleza. En cuanto a acciones afirmativas, a pesar de que se han creado planes de manejo y reformatorias a la Ordenanza, no se ha encontrado una solución integral a tantos años de descuido que ha permitido la

degradación y deterioro de esta zona. La reubicación de estos asentamientos en otras zonas es una solución posible, pero costosa para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Es obligación de los distintos gobiernos asumir sus tareas responsablemente, fabricando políticas públicas en áreas como la educación, la salud, el trabajo e iniciativas para impulsar el desarrollo y prosperidad de la población. La cuestión acerca de quién tiene la competencia entre los niveles de gobierno no debe ser debatida, puesto que la regla especifica lo que debe ser hecho para asegurar los Derechos de la naturaleza. Porque el problema no solo es ambiental, sino que también está relacionado con el riesgo que estos asentamientos han provocado para desastres naturales, como ya ha sucedido en la Gasca. La falta de una política ambiental adecuada, que va íntimamente ligada al urbanismo, es decir a la Planificación Territorial responsable de los Municipios, es un problema que ha ido creciendo.

Recomendaciones

En primer lugar, se recomienda que las organizaciones y los gobiernos tomen medidas concretas para asegurar el cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución de 2008. Estas medidas consisten en la implementación de acciones de prevención eficaces frente a la generación de contaminación ambiental, así como plantear y aplicar medidas reparatorias en caso de detectar daños al ambiente. Adicionalmente, es importante impulsar políticas y prácticas ambientales responsables y sostenibles que promuevan el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para asegurar los bienes que brinda la naturaleza.

De igual manera, se recomienda que todos los Estados miembros de la Comunidad Andina y demás países de la región, elaboren leyes que contemplan los derechos de la

naturaleza, cuyo fundamento está plasmado en el artículo 71 de la Constitución Ecuatoriana, estableciendo los mecanismos para la armonía entre la naturaleza y el ser humano, y promoviendo el desarrollo sostenible.

Por último, se recomienda promover la cooperación regional, generando acuerdos que permitan trabajar junto con Estados y municipios vecinos, para fortalecer los esfuerzos conjuntos en la implementación de políticas públicas que trasciendan los límites jurisdiccionales. Las iniciativas intersectoriales van a ser fundamentales para asegurar el bienestar de la población y el respeto por los Derechos de la naturaleza en todos los niveles.

Podría también recomendarse que para contribuir a que las políticas medioambientales sean efectivas es preciso la participación pública en la elaboración de las normas medioambientales; que la promulgación de normas tenga en cuenta los grupos vulnerables, con enfoque de equidad social, identidad cultural de los pueblos autóctonos y el cambio climático; que se desarrolle mecanismos de solución alternativa de conflictos ambientales con la implementación de sistemas de responsabilidad por daño ambiental. Es importante también el fomento de una cultura medioambientalista en la población como herramienta para menguar el impacto de la actividad humana sobre la naturaleza.

Bibliografía

Arcila, B. (2018). El principio de precaución y su aplicación judicial en derecho ambiental.

Revista Facultad de Derecho y Ciencias.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2017). *Código Orgánico del Ambiente.*

Quito: CEP.

Ayala, E. (2022). *La arquitectura, el espacio público y el derecho a la ciudad. Entre lo físico y vivencial.* Obtenido de

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-03082021000200036

Barahona, A. (2020). *La naturaleza como sujeto de derechos y su interpretación*

constitucional. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7712568>

Becerra, M. (2017). Gestión ambiental . *Departamento de Desarrollo Sostenible.*

Bermúdez, M. (2018). El derecho ambiental,. *ECG.*

Cantos Figueroa, M. d., Macias Villacreses, T. L., & Bernal Álava, A. F. (2023). La administración pública y su impacto en los derechos y servicios de la sociedad.

Dominio de las ciencias, 1-15. Obtenido de

<http://www.dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/article/view/3109>

Carrera, L. (2018). Gestión ambiental. *Revista social* .

Castillo, A. (2017). Los derechos de la naturaleza. *Revista AC derecho ambiental.*

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (14 de Junio de 1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, Brazil.

COOTAD. (2019). Asamblea Nacional .

Cordero, E. (2017). Mitigación Ambiental. *Revista de derecho*.

Durango, R. (2022). La evaluación del riesgo ambiental como herramienta de apoyo en la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas del Ecuador. *Revista de Derecho Ambiental*, 1-25. doi:<http://dx.doi.org/10.5354/0719-4633.2022.67945>

Echeverría, F. (2018). El reconocimiento del principio el que contamina paga . *SEK*.

Egaña, P. (2022). políticas socioambientales . *Cuestiones sociambientales* .

Esain, J. (2016). Derecho ambiental y el principio de prevención. *Suplemento de Derecho Administrativo*.

Escalante, J. (2016). Principio de precaución y medio ambiente . *Historia y Filosofía de la Ciencia*.

Freire, F. (2018). Gestión Ambiental. *CEPAL*.

Machado, J. (19 de FEBRERO de 2022). Quito da tratamiento solo al 3,5% de sus aguas contaminadas. *PRIMICIAS* , pág. 2.

Martínez, A. (2019). *El ejercicio del Derecho a la ciudad en el Ecuador. Análisis normativo y práctico sobre su aplicación y restricciones en el Municipio de Cuenca*. Obtenido de <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/1433>

- Mogrovejo Jaramillo, D. (2009). La responsabilidad estatal en la Constitución del Ecuador 2008. *Foro Revista de Derecho*, 1-23.
- Narváez, I. (2018). La política ambiental del Estado. *SEK*.
- Ochoa, G. (2016). Protección ambiental . *Casa Editorial Homo*.
- Ospino, E. (2022). *Una contribución al logro de las metas del ODS 11 de la Agenda 2030*.
Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8401405>
- Pensado, A. (2022). *Implementación de los ODS desde el urbanismo*. Obtenido de
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8401405>
- Peñañiel, M. (2020). *Lectura espacial del derecho a la ciudad. El caso de Cuenca, Ecuador*.
Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-79132020000100061
- Pereira, M. (2019). Instrumentos para la regulación ambiental. *ECLAC*.
- Pino, M. (2019). *Memoria social, cultura política y derecho a la ciudad. Un análisis en dos espacios públicos en Cuenca, Ecuador*. Obtenido de
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582019000200053&script=sci_arttext&tlng=pt
- Pinto, A. (2018). Origen y fundamentación, de quien contamina paga . *Revista CEPAL* .
- Reyes, R., & Galván, L. (2015). El precio de la contaminación como herramienta económica e instrumento de política ambiental. *Revista de derecho*.
- Rodríguez, A. (2016). Compilación actualizada de incentivos ambientales. *CLR*.

Rojas, E. (2019). Gestión ambiental Ecuador . *Revista ambiental y social DEC*.

Saltos, S. (2017). Gestión e innovación ambiental y sustentable. *TREX*.

Sánchez, D. (2020). *La naturaleza como sujeto de derechos en la planeación del territorio*.

Obtenido de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/iner/article/view/343780>

Sánchez, J. (2016). El Desarrollo Sustentable y análisis . *Revista del Centro de Investigación*.

Solis, P. (2018). Características ambientales .

Torres, C. (2020). *Materialización del derecho a la ciudad*. Obtenido de

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-79132020000100007

Valverde, M. (2015). Principios generales del medio ambiente . *CIJ*.

Vargas, F. (2017). La contaminación ambiental y la intervención pública . *Revista de Salud Pública*.

Velasquéz, L. (2016). Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente. *Ingeniería de Recursos Naturales y del*.

Vera, P. (2017). *El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina*. Obtenido de <https://www.scielo.br/j/cm/a/ypTHG9t9YDkdhCw66C9Z6KN/abstract/?lang=es>

Yáñez, K. (2018). EL CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL EN ECUADOR. *Actualidad Jurídica Ambiental*.

Zambrano, O. (2021). Brechas de infraestructura, crecimiento y desigualdad en los países andinos. *BID*, 1-15. Obtenido de

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Brechas-de-infraestructura-crecimiento-y-desigualdad-en-los-pa%C3%ADses-andinos.pdf>

Zapata, M. (2020). *La participación social en la reurbanización de villas. Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad*. Obtenido de

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-79132020000100091

Zarta Ávila, P. (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tabula Rasa*, 409-423. doi:<https://doi.org/10.25058/20112742.n28.18>

- <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/39660.pdf>
- CIUDADES EN RIESGO DEGRADACIÓN AMBIENTAL, RIESGOS URBANOS Y DESASTRES, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1996, MARÍA AUGUSTA FERNÁNDEZ (Compiladora)
- <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8913/1/TFLACSO-2015LAGS.pdf>