

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DE TÍTULO DE
ABOGADA DE LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**LA CONSULTA PREVIA URBANA COMO MECANISMO DE GARANTÍA DEL
DERECHO A LA CIUDAD A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO
ECUATORIANO**

ANDREA ABIGAIL GUEVARA TERÁN

DIRECTOR: DR. MIGUEL ÁNGEL BOSSANO RIVADENEIRA

QUITO - 2017

ANTONIO QUEVEDO (1900 - 1987)
ALEJANDRO PONCE Y CARBO (1918 - 1988)
JUAN M. QUEVEDO
ALEJANDRO PONCE MARTÍNEZ
ALFREDO GALLEGOS BANDERAS
ROQUE ALBUJA IZURIETA
SANTIAGO GUARDERAS IZQUIERDO
ERNESTO GUARDERAS IZQUIERDO
ALEJANDRO PONCE VILLACIS
LUIS PONCE PALACIOS
MONSFERRAT BARRENO BRAVO
PEDRO LEIVA GALLEGOS
MARÍA DANIELA ROMÁN AGUINAGA
SANTIAGO PONCE ROSE

QUEVEDO & PONCE

ESTUDIO JURIDICO

OFICINA PRINCIPAL
TORRE 1492 AV. 12 DE OCTUBRE Y LINCOLN 16TO. PISO
APARTADO: 17-01-600
TELÉFONO: 593 2 2986 570
FAX: 593 2 2986 580
QUITO - ECUADOR

Web: www.quevedo-ponce.com
Correo E.: quepon@quevedo-ponce.com



GUAYAQUIL: VELEZ 220 Y CHILE OF. 1003
TELÉFONO: 593 4 2534 634
FAX: 593 4 2534 888
CORREO E.: quepongy@quevedo-ponce.com

CUENCA: AV. FLORENCIA ASTUDILLO
Y ALFONSO CORDERO
EDIF. CÁMARA DE INDUSTRIAS PISO 3 OF. 303
TELÉFONO: 593 7 4218 100
CORREO E.: santiago.ponce@quevedo-ponce.com

CUMBAYÁ: BERNAVÉ LOVATO 523-49
MIRAVALLE, CUMBAYÁ
TELÉFONOS: 593 2 2897 567
593 2 2897 846
FAX: 593 2 2897 567
EXT. 206
CORREO E.: poncev.alejandra@quevedo-ponce.net

IBARRA: OVIEDO 7-39 Y BOLÍVAR
EDIF. MUTUALISTA IMBABURA OF. 703
TELEFAX: 593 6 2952 226
CORREO E.: pedro.leiva@quevedo-ponce.net

Quito, 13 de marzo de 2017

Doctor
Gonzalo Vaca Dueñas
Secretario de la Facultad de Jurisprudencia
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
Presente

Estimado doctor Vaca:

En mi calidad de Profesor Informante de la Disertación de Abogacía intitulada "CONSULTA PREVIA URBANA COMO MECANISMO DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD, A LA LUZ DEL ORDEAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO", elaborada por la señorita **Andrea Abigail Guevara Terán**, luego de la lectura y revisión de la misma, me permito informar lo siguiente:

El tema desarrollado ha sido abordado con suficiente profundidad, de manera ordenada, con análisis normativo adecuado y con abundantes citas doctrinarias. El problema jurídico investigado resulta ser novedoso y actual, atendiendo la importancia que la Constitución de la República da a la participación ciudadana y el derecho a la ciudad.

Se demuestra a lo largo del trabajo un importante esfuerzo de la alumna para recopilar información sobre el tema, haciendo incluso en el capítulo III un análisis casuístico de dos proyectos urbanos.

Los pequeños errores sintácticos y de forma, no desvirtúan el análisis de fondo del tema desarrollado.

En virtud de lo expuesto, emito mi informe favorable sobre esta tesina y la apruebo con la calificación de diez sobre diez (10/10)

Muy atentamente,


Dr. Ernesto Guarderas Izquierdo

EGI/aj

Recibido 13/03/2017

Sory: Por favor anexar a la carpeta de la estudiante.
[Signature]
13/03/2017

Quito, 10 de marzo de 2017

Señor Doctor
Iñigo Salvador Crespo
**DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR**
En su despacho.-

De mi consideración:

Cumpliendo con la designación de Profesor Informante de la disertación previa a la obtención del título de abogada intitulada "**LA CONSULTA PREVIA URBANA COMO MECANISMO DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO**", elaborada por la señorita Andrea Abigail Guevara Terán, me permito presentar el siguiente informe:

Dentro de las incorporaciones introducidas en la constitución vigente se encuentra la aplicación de un proceso de consulta previa urbana, libre e informada como un mecanismo de socialización efectivo previo a la gestión de los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el fin de que la toma de decisiones de estos organismos con respecto al llamado "derecho de la ciudad" cuente con la participación de los ciudadanos dentro de nuestro sistema democrático, por lo que la investigación del Sta. Andrea Guevara adquiere especial interés.

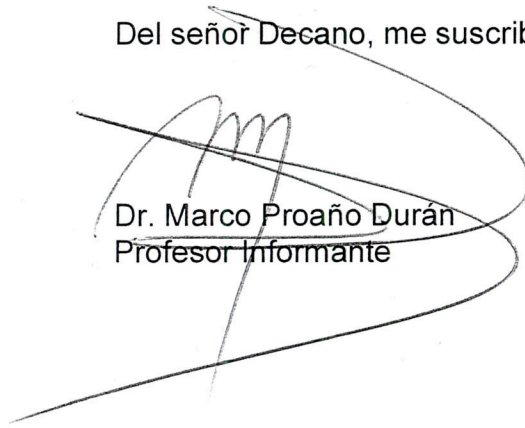
En el trabajo realizado por la estudiante, en primer lugar, se analiza de forma general e histórica la evolución de la ciudad, el derecho a la ciudad así como la visión del urbanismo; a continuación se desarrolla el tema de la consulta previa en proyectos urbanos; posteriormente, se realiza un análisis casuístico de varios casos de proyectos urbanos; luego, analiza constitucionalmente a la consulta previa urbana como mecanismo de garantía del derecho a la ciudad; para finalmente determinar las conclusiones, recomendaciones y las propuestas dentro del tema investigado.

En la tesis la autora incluye varias conclusiones de interés, sin que pueda coincidir totalmente con estos criterios, tema que será discutido en la instancia académica en la que la estudiante emita su disertación sobre el tema realizado.

Recibido 10/03/2017

Considero que la disertación: intitulada "LA CONSULTA PREVIA URBANA COMO MECANISMO DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO", elaborada por la señorita Andrea Abigail Guevara Terán debe ser calificada con la nota de NUEVE (9) en orden a la obtención del título de abogada.

Del señor Decano, me suscribo atentamente,



Dr. Marco Proaño Durán
Profesor Informante

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mis colegas abogados, a arquitectos, urbanistas, sociólogos, maestros, estudiantes y, todos aquellos quienes tienen la iniciativa y la ilusión de mejorar el lugar en donde vivimos y alcanzamos nuestros sueños, la ciudad.

Andrea

AGRADECIMIENTOS

A Dios, mi motor y soporte. Quien me ha permitido cumplir el sueño de ser Abogada.

A mis padres por creer en mí, por su amor y apoyo incondicional.

Al Dr. Miguel Ángel Bossano R., por haberme motivado desde que fue mi profesor de Derecho Urbanístico y derecho a la ciudad, y por haber dirigido el desarrollo de esta disertación.

A Bermeo & Bermeo, por haberme brindado la oportunidad de crecer junto a ellos como persona y profesional.

Al Arq. Antonio Villarreal, por toda su ayuda. Especialmente, por haberme transmitido esa pasión por tratar de comprender lo que nos rodea.

A Mabel, Carolina, María y Monserrath, por su cariño, sus palabras de apoyo, por su amistad.

Al Ing. Santana, por estar siempre presente en los momentos más importantes.

A todas las personas y organizaciones que generosamente me proporcionaron la información necesaria y su valioso tiempo para generar ideas y compartir opiniones respecto de este tema de tesis.

Muchas gracias.

ÍNDICE

RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO I 4

1 GENERALIDADES 4

1.1	La ciudad	4
1.1.1	Evolución de las ciudades	7
1.1.2	La ciudad inclusiva.....	13
1.2	El Derecho a la ciudad.....	15
1.2.1	Derecho urbanístico.....	21
1.2.2	Evolución del derecho urbanístico a nivel internacional y nacional	25
1.2.3	Normativa urbana internacional	27
1.2.4	Normativa urbana a nivel interno	30
1.3	La planificación urbana y territorial	31
1.3.1	El espacio público	33
1.4	Organización y ordenamiento territorial	35
1.5	El uso y gestión del suelo	37

CAPÍTULO II 40

2 CONSULTA PREVIA EN PROYECTOS URBANOS 40

2.1	Conceptualización	42
2.1.1	Breve análisis de la sentencia del caso Sarayaku vs. Ecuador	45
2.1.2	Sujetos consultantes y consultados.....	47
2.1.3	Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas	48
2.2	Finalidad e importancia del derecho a la consulta	51
2.3	Consulta previa urbana: mecanismo de garantía del derecho a la ciudad	53

2.3.1	Desarrollo participativo de las comunidades urbanas	57
2.4	Marco jurídico de la participación ciudadana	58

CAPÍTULO III 63

3 ANÁLISIS CASUÍSTICO 63

3.1	Introducción.....	63
3.2	Proyecto urbano.....	65
3.2.1	Antecedentes y consideraciones	65
3.2.2	Aprobación del proyecto	66
3.2.2.1	Beneficios	67
3.2.2.2	Consecuencias	67
3.2.2.3	Socialización	68
3.2.3	Conclusiones	69
3.3	Mega proyecto urbano.....	70
3.3.1	Antecedentes y consideraciones	70
3.3.2	Aprobación del proyecto	71
3.3.2.1	Beneficios	73
3.3.2.2	Consecuencias	73
3.3.2.3	Socialización	74
3.3.3	Conclusiones	75

CAPÍTULO IV 80

4 CONSULTA PREVIA URBANA COMO MECANISMO DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD 80

4.1	Análisis de constitucionalidad.....	80
4.2	Funcionamiento del mecanismo.....	86

CAPÍTULO V 95

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 95

5.1	Conclusiones	95
5.2	Recomendaciones.....	100

BIBLIOGRAFÍA	103
---------------------------	------------

ANEXOS 114

Anexo 1: Entrevistas.....	115
Anexo 2: Ilustraciones	124

RESUMEN

Los ecuatorianos vivimos en un Estado constitucional de derechos y justicia (Art. 1, CRE) que ha reconocido el “Derecho a la Ciudad” dentro del catálogo de derechos del buen vivir en la carta magna¹. Si bien el reconocimiento de este derecho en la Constitución fue un gran paso, es solo el primero de un largo caminar (Ávila Santamaría, 2011, p. 17).

En este sentido, esta disertación va a demostrar la necesidad de la aplicación de un proceso de consulta previa urbana, libre e informada como un mecanismo de socialización efectivo, previo a la gestión de los GADS municipales, con la finalidad de democratizar el proceso de toma de decisiones y así, legitimar plenamente un nuevo orden jurídico - urbanístico que garantice el derecho a la ciudad de Ambato, y pueda ser aplicado en otras ciudades.

Por lo tanto, este trabajo va a ser beneficioso especialmente para los gobiernos del nivel autónomo y específicamente para el GAD Municipal de la ciudad de Ambato, el cual puede adoptar la propuesta de aplicar la consulta previa urbana como un mecanismo de garantía de este derecho y ser pionero a nivel nacional e internacional en que su reconocimiento sea efectivo y no quede simplemente en letra muerta.

¹ **Art. 31.-** Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. **Constitución de la República del Ecuador, 2008.**

ABSTRACT

Ecuadorians live in a constitutional State of rights and justice (Article 1, CRE) that has recognized the “Right to the City” within the catalogue of rights of good living in the Constitution². Although the recognition of this right in the Constitution was a great step, it is only the first of a long walk (Ávila Santamaría, 2011, p. 17).

In this sense, this dissertation work will demonstrate the need for a free and informed urban consultation process as an effective socialization mechanism, prior to the management of the Municipal Government, in order to democratize the decision making process and thus fully legitimize a new legal - urban order that guarantees the right to the city of Ambato, and can be applied in other cities.

This work will therefore be of particular benefit to governments at the autonomous level and specifically to the city of Ambato, which can adopt the proposal of applying urban prior consultation as a mechanism to guarantee the right to the city and be pioneers in national and international level where this recognition is not simply overlooked.

²

Art. 31. - People have the right to full enjoyment of the city and its public spaces, under the principles of sustainability, social justice, respect for different urban cultures and balance between urban and rural. The exercise of the right to the city is based on the democratic management of the city, on the social and environmental function of property and the city, and on the full exercise of citizenship. **Constitution of the Republic of Ecuador, 2008.**

INTRODUCCIÓN

A pesar de los esfuerzos de alcance nacional e internacional al declarar el “Derecho a la Ciudad” como un derecho constitucional – humano, en la práctica diaria la ciudadanía no es un sujeto activo en la planificación, desarrollo y co-producción de las ciudades y del espacio público urbano. Son las municipalidades en cumplimiento de su competencia exclusiva de control del uso y ocupación del suelo, quienes aprueban los proyectos urbanos antes de ser consultados y discutidos por la ciudadanía, quien se entera de las obras cuando éstas ya están en ejecución y aparecen las primeras construcciones visibles. En los casos en que los habitantes del cantón sienten inconformidad o desagrado por la obra en construcción, se suscitan manifestaciones ciudadanas de diverso tipo, tales como las famosas quejas formales de carácter escrito y, cuando éstas no son tomadas en consideración por las autoridades, simplemente le queda a la comunidad resignarse y aceptar las obras como fueron construidas. Por estos motivos, la creación de mecanismos de socialización de los proyectos urbanos, efectivos y garantistas de derechos es necesaria.

En tal sentido y tomando como bases, el precedente jurisprudencial vinculante que ha dejado la sentencia de la CIDH en el caso Sarayaku vs. Ecuador, el numeral 7 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador que, reconoce y garantiza a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho colectivo a la consulta previa libre e informada; lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, surge la interrogante: ¿Por qué no se aplica en la misma medida, una consulta previa, libre e informada de los proyectos urbanos? De esta manera, por un lado, las autoridades competentes suministrarían a la sociedad civil del espectro urbano, información clara, suficiente y oportuna sobre la naturaleza y el impacto de los proyectos antes de aprobarlos arbitrariamente y; por el otro lado, la ciudadanía de la misma manera, va a poder emitir sus criterios, indicar sus necesidades y hasta aportar con ideas innovadoras para el beneficio de todos, ejerciendo efectivamente el derecho constitucional a la ciudad y siendo un sujeto activo en la planificación de la misma.

Por lo tanto, este trabajo va a demostrar la factibilidad y legalidad de la implementación del derecho a una consulta previa urbana, libre e informada, dentro del ordenamiento jurídico interno, que sirva de mecanismo para la garantía del derecho a la ciudad y este no

quede en letra muerta. Por lo expuesto, la presente disertación va a desarrollarse de la siguiente manera:

El primer capítulo abarcará los aspectos generales del derecho a la ciudad, haciendo en primer lugar una síntesis de la evolución de las ciudades desde tiempos antiguos hasta la actualidad, en donde se explicarán los términos de ciudades inteligentes y resilientes con las que el ser humano cuenta hoy en día. Más adelante se indicarán las acepciones que los autores más importantes y reconocidos en la materia han sabido darle al derecho a la ciudad. Asimismo, se explicará la razón de la existencia del derecho urbanístico en la legislación internacional y la importancia de su implementación en el derecho interno, en virtud de que, no basta únicamente con el reconocimiento del derecho a la ciudad en el catálogo de derechos constitucionales. De igual manera, se estudiará la importancia de una adecuada y oportuna planificación territorial y urbana que permita la creación de espacios públicos y el desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos.

El segundo capítulo en cambio, contempla los aspectos más importantes y relevantes del derecho a la consulta previa, entendida ésta como un mecanismo de participación en materia de exploración y explotación de recursos naturales y a su vez, la factibilidad de que sea este mismo mecanismo el que se implemente y desarrolle en el derecho interno, pero esta vez, para garantizar el derecho a la ciudad. Entonces, de este capítulo se coligen los conceptos de consulta y de los elementos que la caracterizan, los cuales son: previa, libre e informada; su finalidad e importancia y el marco jurídico de la participación ciudadana en la legislación nacional e internacional.

El tercer capítulo por su parte, contiene un análisis casuístico de dos proyectos urbanos que se diferencian en varios aspectos, tales como: su magnitud, su finalidad, su importancia. De ambos se descomponen sus antecedentes y consideraciones, sus procesos de aprobación y socialización, así como también se analizan los beneficios y consecuencias de cada uno, para después establecer conclusiones específicas de cada proyecto y finalmente algunas conclusiones generales.

Posteriormente el cuarto capítulo, realiza un análisis de constitucionalidad del derecho y el proceso de consulta previa urbana como mecanismo de garantía del derecho a la ciudad, a

la luz del ordenamiento jurídico interno. Además, se toma como referencia el Reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos No. 1247, para proponer las medidas normativas que ayuden, no solo reconocer, sino a aplicar el derecho a la consulta previa urbana, libre e informada en el Ecuador y a determinar el funcionamiento de este mecanismo.

Finalmente, el quinto capítulo contempla las conclusiones y recomendaciones a las que se ha llegado después de todo lo estudiado y analizado en la presente disertación.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

“EL derecho a la ciudad no surge primordialmente de diversas fascinaciones y modas intelectuales (aunque también las haya, evidentemente), sino de las calles, de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados.”

David Harvey.

1.1 La ciudad

Existen varias definiciones que tratan de explicar el término “ciudad”. Por esta razón, antes de partir con su estudio y análisis es mandatorio indicar la etimología y origen de esta palabra. Ciudad proviene del latín *civitas*, término utilizado por los romanos para referirse a la ciudadanía romana (De Echegaray, 1887, p. 872), estatus que garantizaba el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la época. El término *civitas* está compuesto por el prefijo *civi* que significa ciudadano y el sufijo *tas / dad* que se refiere a cualidad. En este sentido, el vocablo *civitas* se lo utilizaba para denominar al ciudadano. De ahí también las palabras: ciudadanía, civil, cívico, civilidad, civilista, civilizar, civilización.

Por otro lado, las palabras “urbano” y “urbanismo” provienen del latín *urbs-urbis* que por antonomasia significaba ciudad para los romanos. Es así que, para referirse a Roma se utilizaba la expresión *urbs*, derivaba del término urbe, tal como lo conocemos hoy (Fonseca Tapia, 2007, p. 125). Consecuentemente, la *civitas* en sentido estricto, estaba constituida por los ciudadanos que vivían en la ciudad de Roma.

Ahora bien, una vez señalado el origen de la palabra ciudad, corresponde iniciar su estudio. Para ello, es necesario analizar algunas definiciones y extraer los aspectos más importantes, tomando en cuenta que se trata de un contexto muy amplio.

La ciudad fue objeto de pensamiento y reflexión desde los comienzos de la filosofía clásica. En primer lugar, “La República” principal obra de Platón, es la relación de las ideas

filosóficas de su autor y el análisis de las conversaciones mantenidas con su maestro Sócrates. La abstracción de esta obra trata acerca de la organización de la ciudad para llegar a ser un lugar-estado ideal para las personas, siempre y cuando la población sea dividida jerárquicamente en tres clases. La inferior, compuesta por los trabajadores de la tierra y los artesanos, la intermedia por los guerreros y la cúspide por los dirigentes, quienes estaban dotados por la virtud de la inteligencia y altamente formados para encontrar el bien absoluto (Lledó Íñigo & Calonge Ruiz, 2003, p. 51).

Consecutivamente, Aristóteles solía decir que la ciudad tiene sus orígenes cuando las personas sienten la necesidad de pertenecer a una comunidad política para poder subsistir. Sin embargo, en su obra "La Política" después de un largo estudio, señala que existen otras asociaciones que pueden garantizar este fin, es por esto, que llega a la conclusión que el deseo de pertenecer a un grupo social no es condición suficiente para la existencia de la ciudad como tal (Davis, 1996, p. 146). Aristóteles considera que, para que una ciudad real se desarrolle debe haber ética en las leyes para que las personas tengan un régimen de vida cuyo objetivo sea el cultivo de la virtud y la mejora de la población. En otras palabras, el autor sostiene la idea de que la solidaridad y la fraternidad deben hacerse presentes para que se constituya la ciudad, entendida esta como una comunidad natural que tiene por finalidad una vida virtuosa (Simpson, 1997, p. 82). Por lo tanto, la ciudad para Aristóteles es anterior al individuo puesto que la dignidad humana es una exigencia de su sustancia (Talisso, 2007, p. 37). Dentro de su obra, este renombrado filósofo indica que la ciudad más que un concepto demográfico o geográfico es un concepto moral.

Más adelante y hace más de setenta años, el arquitecto suizo Charles-Édouard Jeanneret-Gris, más conocido como Le Corbusier y como el principal ícono racional-funcionalista; define a la ciudad como "*el lugar donde se representan todos los afanes humanos, lugar material del poder descentralizado*" (Le Corbusier, 1943). Por otro lado, respecto de la Carta de Atenas, manifiesto urbanístico redactado en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrado a bordo del *Patris II* en 1943, en la ruta Marsella-Atenas-Marsella, Le Corbusier señala lo siguiente: "*La ciudad, definida en lo sucesivo como una unidad funcional, deberá crecer armónicamente en cada una de sus partes, disponiendo de los espacios y de las vinculaciones en las que podrán inscribirse, equilibradamente, las etapas de su desarrollo*" (Le Corbusier, 1943, p. 7). Este es

evidentemente un criterio de crecimiento armónico y pacífico del espacio. En primer lugar, Le Corbusier considera que la ciudad tiene cuatro funciones básicas que son: habitar, trabajar, recrearse y circular (punto 77, Carta de Atenas) y, que su fin único es: “*satisfacer las necesidades primordiales biológicas y psicológicas de sus habitantes*” (punto 71, Carta de Atenas). Por este motivo y muchos otros, ha recibido por parte de arquitectos y sociólogos varias críticas.

Max Weber, conocido como el padre de la sociología a pesar que nunca se vio a sí mismo como sociólogo, sino como historiador (Burke, 1980, p. 21), definió a la ciudad desde el punto de vista económico como una “*localidad de mercado*”. Weber consideraba que la ciudad es el centro económico de un asentamiento local el cual permite que la población no urbana se abastezca de productos industriales o artículos de comercio y que la población urbana, intercambie ciertos productos. En otras palabras, es la localidad de mercado creada para que las personas satisfagan sus necesidades (Weber, 1964, pp. 218-219). Por otro lado, para el arquitecto Leon Krier, se comete un error al considerar como ciudad a un grupo de edificaciones. En palabras del mencionado autor: “*Una ciudad no es tan solo un inevitable resultado de la actividad constructiva de una sociedad. Tan sólo puede ser construida y prosperar si representa los objetivos de individuos, de una sociedad y sus instituciones*³” (Krier, 2009, p. 101).

De lo anterior se desprende que, ciudad no son únicamente las construcciones y creaciones humanas para la generación de la riqueza, sino como alguna vez mencionó el famoso sociólogo urbano Robert Park, “*es el intento más coherente y en general el más logrado del hombre por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo a sus deseos más profundos*”. Park llega a la conclusión de que si la ciudad es creada por el hombre, esta también es el lugar en el que está condenado a vivir pues al crear la ciudad, el hombre se ha recreado a sí mismo (Park, 1967, p. 3). Este pensamiento nos lleva a entender que las ciudades al ser creaciones humanas, son un medio para la consecución de ciertos objetivos de las personas que en ellas habitan; es así que, la ciudad es el reflejo del objetivo que cada sociedad desea alcanzar y para el cual esta se convierte en instrumento (Luengo Martínez, 2015, p. 22).

³ Texto original: “*A city is not the inevitable result of a society’s building activities. A city can be built and prosper only if it represents the goals of individuals, of a society and its institutions*”.

Como consecuencia de discusiones y una serie de debates, en el año 2005 se aprobó la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, documento de carácter no vinculante para los Estados que lo han suscrito, en cuya primera parte denominada, disposiciones generales, establece lo siguiente: *“La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes”* (Art. I núm. 3, Carta del Derecho a la Ciudad). Por otro lado, el numeral cuarto del artículo primero de la referida Carta señala que, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. La primera, por su carácter físico, puesto que la ciudad es una metrópoli institucionalmente organizada por medio de un gobierno municipal o metropolitano. Mientras que la segunda acepción concibe a la ciudad como un espacio político puesto que la ciudad es un conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión (Art. I núm. 4, Carta del Derecho a la Ciudad). Ambas acepciones serán analizadas más adelante.

1.1.1 Evolución de las ciudades

Una vez abordadas las definiciones de ciudad, unas más objetivas que otras, es indispensable realizar un recorrido a través de los acontecimientos y hechos históricos más importantes que han dado origen y desarrollo a las ciudades de hoy en día, los cuales van a permitir situar y entender la dinámica urbana del siglo XXI.

Históricamente, se han distinguido a las ciudades bajo dos criterios. El primero un criterio histórico según las épocas en las que se han consolidado y el segundo un criterio antropológico de acuerdo al tipo de cultura en que las ciudades se han desarrollado. Es así que, realizando una sinopsis acerca de las distintas evoluciones que aparecen en la literatura urbanística, se puede establecer la siguiente clasificación:

El nacimiento de la ciudad en la prehistoria:

De acuerdo con la información obtenida por arqueólogos y antropólogos, el hombre primitivo era nómada por excelencia pero con el transcurso del tiempo optó por llevar una vida sedentaria que le permita domesticar algunos animales, producir sus propios cultivos y adecuar su vivienda (Plata Gómez, 1988, pág. 69). En este sentido, la interrogante es, ¿había vida ciudadana en este tiempo? El profesor Hernán Gómez responde: *“Sí, el hombre*

es nómada pero de vida familiar y tribal; ahí hay organización, autoridad y orden...” Por lo tanto, una vez que el ser humano empezó a confiar en su subsistencia, ya no podía desprenderse de sus animales y sus campos, es así cuando comienzan a aparecer las primeras aldeas, la organización social y el intercambio de productos con otras tribus. La ciudad ha nacido (Plata Gómez, 1988, págs. 72-73).

Las primeras ciudades del mundo antiguo:

Sumeria: Varios historiadores sostienen la teoría de que la primera ciudad tuvo su origen en Sumeria y desde allí su difusión, mientras que otros se inclinan por la teoría de que las ciudades surgen en áreas diferentes de forma independiente. Sin embargo, ambas teorías concuerdan al establecer que las primeras ciudades del mundo antiguo se tratan de ciudades-Estado, al estar imperadas por valores de carácter religioso y militar (Smitha, 1999, p. 4). Las primeras ciudades del mundo antiguo son entonces Sumerias, Babilonias y Asirias.

Mesopotamia: Por otro lado, las ciudades mesopotámicas eran pequeñas, amuralladas por cuestiones de defensa (Maluquer De Montes, 1971, pp. 14-16) y su colonización agrícola a finales del sexto milenio a.C., marca una nueva orientación a los grupos sedentarios quienes inventan nuevas técnicas y sistemas de riego, canales o acequias que hacen posible la rápida aparición de la verdadera vida urbana. Es importante entender que este procedimiento no es individual ni aislado, puesto que no se limita a un grupo de aldeas o personas; toda Mesopotamia integra la nueva vida urbana que comprende el conjunto de construcciones y viviendas así como también los cultivos de las tierras (Plata Gómez, 1988, pág. 75). Este crecimiento urbano provocó por lo tanto, conflictos por cuestiones de límites y linderos, los cuales estimularon, como se indicó en un inicio, la necesidad de encerrar a la ciudad en el interior de murallas de más de 30 metros de altura y 8 metros de ancho, constituyéndose así una de las maravillas del mundo antiguo, por sus numerosos templos, sus famosos jardines colgantes y su aspecto de hábitat concentrado (Espinosa García, 2011, p. 5).

Egipto: En Egipto, el proceso de urbanismo tiene un carácter distinto al de Mesopotamia pues surgió al agruparse en las riberas del cauce medio y bajo del río Nilo, lo cual les

permitió desarrollar la agricultura a tal nivel que formaron comunidades de personas y vida urbana gracias a la práctica del comercio (Dodson, 2004, pág. 46.). Las ciudades egipcias eran caracterizadas también por sus altos muros, sus casas con jardines espaciosos y huertas (Maluquer De Montes, 1971, p. 37). Esta civilización tuvo un largo desarrollo desde el año 3150 a.C., y finalmente en el año 31 a.C., desaparece como Estado cuando el Imperio romano la conquista (Clayton, 1994, pág. 217).

Grecia: La aparición de la vida urbana en Grecia sucede de manera diferente en comparación a las ciudades antiguas antes estudiadas y se distingue especialmente porque las ciudades griegas no contaban con abundante agricultura debido a su topografía y escasez de agua (Plata Gómez, 1988, pág. 81). Por estos motivos, la población griega no era sedentaria lo cual provocó que el interés por crear urbanismo fuera muy bajo, es decir, no podía ni siquiera tratarse de ciudades a los pueblos de Grecia del siglo VI a.C. La cultura griega sobresale por el pensamiento racional del hombre, en este sentido, para los sofistas (Protágoras, 420 a.C.), la ciudad de la misma manera debe encontrarse a su medida. Posteriormente, filósofos como Platón y Aristóteles dan inicio al pensamiento urbano, como se mencionó en líneas anteriores, llegando Platón incluso a diseñar tres modelos de ciudades ideales dependiendo de las personas que habitarían en ellas (Lledó Íñigo & Calonge Ruiz, 2003, p. 42). Adicionalmente, una de las partes principales de la ciudad griega que se va a desarrollar con el tiempo, es el ágora o plaza pública principal, junto a la cual se destacan templos, museos, teatros, parques, gimnasios y bibliotecas, construcciones que constituyen un conjunto armónico y geométrico de las polis griegas (Plata Gómez, 1988, pág. 77).

Roma: El urbanismo en Roma adoptó la influencia de las polis griegas respecto de su racionalidad, funcionalidad, armonía y orden. Sin embargo, “*si en Grecia las construcciones estaban pensadas para embellecer, en Roma eran ideadas para servir*” (Pérez Valdescasas, 2010, p. 16). Además, en Roma, a diferencia del ágora, se destaca el foro por sobre los templos, palacios, teatros y circos. La aportación más importante de la civilización romana son los campamentos militares al ser guerrera por excelencia. Es así que, se debe diferenciar entre la ciudad de Roma y las ciudades sometidas al yugo romano, las cuales debían adoptar la misma tradición urbana (Blanco Freijero, 1990, p. 36).

La ciudad en la Edad Media:

Las ciudades en la edad media continúan siendo amuralladas puesto que debían servir de refugio a sus habitantes de las invasiones y sobre las cuales no había control, surgieron nuevas ciudades, las cuales desarrollaron actividades distintas a la agricultura, como el comercio, para fortalecer la economía. Debido a estos cambios surgieron las clases sociales burguesa y el proletariado (Giry, 1977, pp. 212-241). En esta época, las Universidades existentes durante los siglos XII y XIII tienen un papel importante en la producción de los distintos y el desarrollo de la cultura de las ciudades.

Por otro lado, de acuerdo a lo manifestado por los autores Giry y Reville: *"Súbditos de un mismo Señor. (...), víctimas de los mismos abusos (...) constituyeron una especie de vínculo corporativo, creando unos que sirvieron de preparación a un derecho municipal consuetudinario. Las obras de utilidad general exigían un acuerdo común"*. De conformidad con lo anteriormente citado, las ciudades empezaron a formarse en mancomunidades contra la arbitraria administración de su Autoridad y alcanzaron una autonomía relativa. En este sentido, las ciudades de la edad media no tuvieron construcción uniforme al haberse emancipado por caminos diversos. Consecuentemente, la historia divide a las ciudades de la edad media en dos, las ciudades de la burguesía y las municipales (Plata Gómez, 1988, pág. 106).

El feudalismo surge simultáneamente con el desarrollo de las ciudades de la edad media (Barel, 1981, p. 10). El término feudo aparece a finales del siglo IX y se refiere al beneficio otorgado al vasallo por parte de la nobleza, por el trabajo realizado por un siervo o plebeyo (Boutroche, 1990, pág. 207). De las relaciones feudales se desprende que no solo acabaron con las aldeas campesinas sino también con las ciudades que se habían formado debido a que el campo políticamente dominaba a la ciudad las mismas que eran de propiedad de los señores feudales quienes cobraban renta e impuestos para que los artesanos vivan en ellas, a más de obligarles a realizar trabajos forzosos como forma de pago. No obstante, posteriormente las ciudades poco a poco lograron su autonomía política y financiera (Maluquer De Montes, 1971, p. 61).

La ciudad en la Edad Moderna:

A finales de la edad media son la monarquía y el municipio quienes tienen el poder dentro de la ciudad, la cual sobrelleva una nueva modalidad urbana (Plata Gómez, 1988, pág. 119). En esta época las ciudades participan del sistema militar en virtud de la aparición de instrumentos de guerra, armas de fuego y los vehículos de ruedas, provocando una gran revolución cultural que ha traído consigo nuevos tipos de ciudades (Alberti, 1451, p. 103).

Por un lado, las ideas de Platón y Aristóteles respecto a la ciudad generan gran influencia en la ciudad renacentista en la cual el pensamiento racionalista estuvo en auge así como también el arte y las letras. Adicionalmente, en el renacimiento surgen las primeras reflexiones sobre el espacio público y la idea de la construcción de plazas públicas como punto de encuentro (Chueca Goitia, 1968, p. 10).

Por otro lado, en el barroco o en la colonia para América Latina, las ciudades tienen cambios notables, como si se hubieran sometido a una especie de intervención. Las murallas desaparecen y se convierten en ciudades abiertas, las calles son más anchas, se crean parques, canales y entre otras obras que son el reflejo de la Monarquía que los gobierna. El ejemplo perfecto de la ciudad barroca es Versalles debido a que se configuró en base a una armonía geométrica (Mumford, 1982, p. 140).

En el siglo XIX las ciudades adquieren una nueva imagen en virtud del nuevo sistema económico mundial, el cual trae consigo el apareamiento de fenómenos de concentración industrial. Por este motivo, hubo la necesidad de utilizar nuevas técnicas de dirección de las ciudades tales como una nueva distribución del espacio a través de la separación entre producción y gestión (Ansart, 2003, p. 22). En tiempos de la Revolución Industrial, la intervención de la Administración Pública en el área urbana fue limitada, se enfocaban en mayor medida a las áreas de sanidad y regulación de monumentos y centro de las ciudades.

La ciudad contemporánea:

En la actualidad, las ciudades están compuestas por aglomeraciones de personas que habitan y se desarrollan en extensiones que en varias ocasiones sobrepasan los límites que

habían sido históricamente demarcados (Bottino, 2009, p. 2). En tal virtud, las ciudades contemporáneas se han expandido más allá de su área administrativa, formando áreas metropolitanas debido a la suma de una o más ciudades.

Para Jordi Borja, reconocido geólogo y urbanista español *“la ciudad ha sido siempre un fenómeno cambiante, tanto en su escala como en su estructura territorial (...), por lo tanto hay tres ciudades en una: oficial, real e ideal”*. La ciudad real se refiere al conjunto metropolitano, mientras que la oficial se manifiesta en el sentimiento colectivo de pertenecer a un lugar. Finalmente la ideal, es la ciudad que nos transmite la historia y la cultura, la de nuestro imaginario, por lo tanto, no es la misma para todos (Borja, 2003, p. 36).

Desde el punto de vista jurídico, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, ha definido a la ciudad como: *“un núcleo de población organizada para la vida colectiva a través de instituciones locales de gobierno de carácter municipal o metropolitano”*. (Art. 4 núm. 3), la misma definición indica expresamente que la ciudad: *“Comprende tanto el espacio urbano como el entorno rural que es propio de su territorio y dispone de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo político, económico, social y cultural de sus ciudadanos”* (Ibídem) (El subrayado fuera de texto).

La ciudad del presente o contemporánea contiene varios elementos de las diferentes ciudades a través de la historia. Es así que Jordi Borja ha indicado que: *“la ciudad clásica, renacentista, barroca, que incluye y transforma la ciudad medieval, es la ciudad monumental, de los grandes edificios que dan identidad a la comunidad urbana”* (Borja, 2003, p. 41). En este sentido y una vez estudiado las distintas etapas por las que han atravesado las ciudades a lo largo de la historia, para llegar a ser lo que son hoy en día, se puede concluir fácilmente que la ciudad ha sido un fenómeno cambiante en cuanto a su estructura, gobierno, cultura y organización. Siguiendo esta línea de pensamiento, las ciudades son realidades histórico-geográficas, sociales, culturales y políticas en donde existen concentraciones de personas dotadas de identidad (Borja, 2003, p. 21).

Una vez estudiadas las distintas etapas por las que han atravesado las ciudades a lo largo de la historia, para llegar a ser lo que son hoy en día, se puede concluir fácilmente que la

ciudad ha sido un fenómeno cambiante en cuanto a su estructura, gobierno, cultura y organización. Siguiendo esta línea de pensamiento, las ciudades son realidades histórico-geográficas, sociales, culturales y políticas en donde existen concentraciones de personas dotadas de identidad (Borja, 2003, pág. 21). Consecuentemente, las ciudades se han constituido como escenarios de relaciones sociales, por lo tanto, dentro de las mismas se reflejan estructuras y problemas. En este sentido, la ciudad se autoconstruye y cambia permanentemente según dichas relaciones (Wollrad, 1999, p. 13).

1.1.2 La ciudad inclusiva

En primer lugar, la expresión ciudad inclusiva se refiere al espacio urbano en donde los habitantes pueden participar productiva y positivamente en las oportunidades que la ciudad les ofrece, sin importar su condición económica, edad, género o creencia religiosa (UN-Hábitat, 2001). La lucha contra la exclusión dentro de las ciudades y los esfuerzos de la inclusión, requieren de políticas públicas urbanas de carácter económico-social, a través de las cuales sea posible el ejercicio del derecho a la ciudad. Si bien la doctrina indica que, los actores principales de estas políticas son los gobiernos locales, en el Ecuador esta competencia esta atribuida en la Constitución, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales⁴ o Metropolitanos, la cual será analizada más adelante.

En esta línea, es indispensable que los mecanismos de decisión y gobernabilidad de los representantes locales, sean más inclusivos con la ciudadanía a fin que las personas no sean simples espectadores sino todo lo contrario, que adopten una postura más participativa y obtengan más sentido de pertenencia de la ciudad en la que se desarrollan (Balbo, 2003, p. 312).

⁴ **Art. 54.-** Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. **Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD** (Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010. Última modificación, 25 de julio de 2016).

De esta manera resulta que, un territorio inclusivo se refiere a un sujeto político y social compuesto de varios actores, ya sean autoridades, representantes sociales o la misma ciudadanía, los cuales se involucran activamente en la planificación y ejecución de un proyecto urbano, aportando ideas, creando discusiones y organizándose para poder conseguirlo (Balbo, 2003, p. 313), de tal manera que al lograrlo, se siente una conciencia democrática en la población que se va a ver beneficiada con el referido proyecto.

Jordi Borja, en su obra *“Revolución urbana y derecho a la ciudad”* manifiesta que, encontrarse dentro de una ciudad inclusiva requiere que los gobiernos locales, en el caso ecuatoriano que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en adelante GAD’S municipales o metropolitanos, prioricen la información y el diálogo con la ciudadanía, en lo relativo a planes y modos de gestión de las actividades y proyectos a realizarse en la ciudad, tomando en cuenta en primer lugar, las demandas y solicitudes presentadas (Borja, 2011, pág. 246). En tal virtud, las obras que se llevan a cabo como consecuencia de un proceso participativo legítimo son herramientas de poder, puesto que permiten la inserción de la ciudadanía en los asuntos de interés público urbano, a través de ideas, propuestas, soluciones y, ¿por qué no decirlo?, sus propios sueños se verían reflejados en un futuro dentro de su propio hábitat (Quiles Rodríguez, 2011).

Por lo expuesto, si bien Henri Lefebvre nos dejó un legado intelectual respecto a la ciudad como un derecho, no es a él a quien debemos recurrir en busca de explicación acerca del resurgimiento que este derecho ha experimentado en los últimos tiempos (Harvey, 2012, p. 9). Son las luchas en las calles y los movimientos sociales urbanos que se han desarrollado y seguirán desarrollándose, los que configuran las cualidades de la vida urbana y han promovido y consolidado en un sentido activo a las llamadas ciudadanías insurgentes (Holston, 2008, p. 9).

1.1.3 Ciudades inteligentes

De lo expuesto anteriormente, ha quedado claro que las ciudades en general son espacios en donde las personas se desarrollan y cumplen un plan de vida, no obstante, la ciudad no solamente es una institución o un lugar, es también un elemento de garantía de los derechos humanos de las personas que en ella habitan. En tal sentido, la ciudad no sólo es

un factor determinante para la garantía de derechos, sino que también puede ser la responsable de su vulneración. Por consiguiente, las ciudades no son espacios inexorables que deben ser aceptados por sus habitantes, son espacios que pueden ser renovados y optimizados. A estas ciudades mejoradas e innovadas se las conoce como ciudades inteligentes.

En otras palabras, ciudades inteligentes o “*smart places*”, son territorios capaces de dotarse de proyectos urbanos innovadores en un mundo globalizado, para lograr un equilibrio justo, mejorar y facilitar la calidad de vida no solo de las personas sino también del resto de seres vivos que habitan en las ciudades (Bossano Rivadeneira, 2010, pp. 15-16). De ahí que, la construcción de equipamientos y estructuras urbanas eficientes por parte de los organismos competentes, trae consigo una mejora continua de la calidad de vida de las personas que habitan en el área urbana. Consecuentemente temas como, equilibrio económico–social, calidad de vida, innovación y sostenibilidad ambiental, son necesarios para gobernar las ciudades de hoy en día (Vergara, 2009, p. 37), para reinventarlas y transformarlas en un futuro, de acuerdo a las necesidades humanas.

1.2 El Derecho a la ciudad

Partiendo del hecho de que las ciudades son territorios con riqueza económica, política, cultural y ambiental en donde se desarrolla la vida y las potencialidades de las personas (Carta Mundial del Derecho a la Ciudad) y a la vez, el motor de crecimiento nacional que provee las mayores oportunidades para el avance social y económico. Además de las cifras y estadísticas aportadas por el Foro Social Mundial y el Banco Mundial, las cuales registran que el cincuenta por ciento de la población del planeta vive en las zonas urbanas y que para el 2050 la proporción habrá aumentado al 65 por ciento (Banco Mundial, 2015) y, del factor de crecimiento poblacional en el Ecuador, de acuerdo al último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, con un sesenta y tres por ciento de la población viviendo en las ciudades (INEC, 2010), se deduce que el derecho a la ciudad ha nacido como un mecanismo de protección de la población que vive en las zonas urbanas.

Es decir, como resultado del acelerado crecimiento poblacional en las ciudades y del proceso de urbanización, el derecho a la ciudad tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de las personas y actuar como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades. A continuación, se estudiarán las bases necesarias para comprender el alcance y finalidad de este derecho.

Partiendo desde una visión cronológica, acerca de primeras manifestaciones del derecho a la ciudad a nivel global, la Carta de Atenas, se ha constituido como la primera declaración urbanística, la cual fue redactada en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), celebrada a bordo del Patris II en 1933, en la ruta Marsella-Atenas-Marsella. Le Corbusier, principal icono racional – funcionalista de los años cuarenta, respecto de la Carta de Atenas, señaló lo siguiente: *“La ciudad, definida en lo sucesivo como una unidad funcional, deberá crecer armónicamente en cada una de sus partes, disponiendo de los espacios y de las vinculaciones en las que podrán inscribirse, equilibradamente, las etapas de su desarrollo”* (Le Corbusier, 1943).

En los años setenta, el filósofo marxista y geógrafo Henri Lefebvre critica el modo de ver de Le Corbusier, por considerar que su criterio era demasiado armónico y pacífico respecto del crecimiento del espacio (Lefebvre, 1965, p. 36). Para Lefebvre el derecho a la ciudad era *“el derecho a la vida urbana, transformada y renovada”* (Lefebvre, 1968, p. 158). Debido a sus aportes, este reconocido filósofo, llegó a ser considerado como el pionero en reconocer al derecho a la ciudad como un asunto de interés social, llegando a constituirse un legado atribuido a este autor. Sin embargo, Lefebvre tampoco cambió mucho su modo de ver al derecho a la ciudad, en virtud de que su percepción continuaba siendo sensible y un tanto utópica, alejada de la realidad en la que vivían muchas ciudades, ciertamente las menos desarrolladas.

Posteriormente David Harvey, importante geógrafo reconocido entre otras cosas por su obra *“Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana”*, critica fuertemente los aportes de Lefebvre, llegando inclusive a expresar que, el derecho a la ciudad de ninguna manera es su legado intelectual. Como fundamento de su aseveración, Harvey utiliza el análisis realizado por James Holston en su obra *“ciudadanías insurgentes”*, en donde se indicó que la confluencia entre neo liberalización y

democratización en Brasil por ejemplo, durante los años noventa, fue la que dio lugar a que se estipulen cláusulas en la Constitución brasilera de 2001 que garanticen el derecho a la ciudad y por lo tanto, este logro debe atribuírsele a los movimientos sociales urbanos, pues nada tiene que ver con el legado de Lefebvre y sí en cambio con las luchas que siguen desarrollándose para configurar las cualidades de una vida urbana (Holston, 2008, p. 9).

En tal sentido, David Harvey concluye indicando lo siguiente: “*el derecho a la ciudad no surge primordialmente de diversas fascinaciones y modas intelectuales (...), sino de las calles, de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados*” (Harvey, 2012, p. 10). De lo anterior se desprende que el mismo derecho puede ser considerado un objeto de lucha social para hacer efectivo otros derechos, como el derecho a la ciudad, el cual es de acceso individual o colectivo, un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos (Harvey, 2012, p. 19). Si bien es cierto, es un derecho más colectivo que individual, pues la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo a través de la manifestación de todos los ciudadanos debidamente representados.

Una vez estudiadas las anteriores reflexiones, es necesario ahondar acerca de la naturaleza social y jurídica del derecho a la ciudad, además de los sujetos involucrados y la forma de hacerlo efectivo, a fin de que no quede ninguna duda, puesto que entenderlo, es la esencia de esta disertación. A continuación, se va analizar algunas de las existentes acepciones:

Henri Lefebvre (1965, p. 158) concibe al derecho a la ciudad como: “*el derecho a la vida urbana renovada*”. El autor entendía por “vida urbana renovada” al goce pleno y efectivo de los derechos humanos, desarrollados y ejercidos dentro del contexto urbano. Por lo tanto, en otras palabras, Lefebvre ha aportado la idea de que la ciudad no es un lugar negativo sino un lugar para vivir dignamente.

Jordi Borja, más adelante estructura al derecho a la ciudad en tres facetas: a) la física, la cual se refiere al derecho al lugar como tal, b) la individual, en ejercicio pleno del derecho a formular un plan o proyecto de vida personal y no vivir alejado, y; c) la colectiva, que tiene que ver con el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones.

De las dos perspectivas anteriores, se desprende que si bien ambas, no definen claramente al derecho a la ciudad, son reflexiones interesantes al momento de entender el alcance de este derecho, por cuanto es evidente que, las visiones de cómo debe ser y como es vista la ciudad son complementarias a los derechos del buen vivir y de participación prescritos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador.

Anna Tibaijuka dentro de uno de sus informes presentados a la UNESCO, indicó que: *“Lo mínimo que implica el derecho a la ciudad es una vivienda digna y acceso al agua”* (Tibaijuka, 2006, p. 12). No obstante, Brigitte Colin, dentro de otro informe presentado a la misma institución el mismo año, rebatió lo planteado por Tibaijuka, por considerar que el derecho a la ciudad tiene la función social de: *“buscar la sostenibilidad y justicia social garantizando el usufructo equitativo de las ciudades”* (Colin, 2006, p. 4).

Por otra parte, Charlotte Mathivet, sostiene que el derecho a la ciudad es el derecho de toda persona de crear espacios que respondan a las necesidades humanas (Mathivet, 2009). Igualmente Edesio Fernández, puntualiza que el derecho a la ciudad es la aptitud de los habitantes de las áreas urbanas, de gozar de la vida en la ciudad y participar activamente en su gestión (Fernández, 2007, p. 16). En tal virtud, el derecho a la ciudad no solo sería una atribución de los ciudadanos para crear espacios, sino también para modificarlos, transformarlos y mejorarlos, por medio de políticas públicas y obras de los representantes del Estado legalmente competentes (Harvey, 2012, p. 29).

A su vez, el derecho a la ciudad es concebido por varios autores como un derecho complejo debido a que su naturaleza es compleja, en virtud de que este derecho tiene un carácter político, social, económico y cultural. Es así que Fabio Velásquez por ejemplo, indica que el derecho a la ciudad involucra el ejercicio de los derechos humanos fundamentales por una parte, y por otra, el ejercicio del derecho a la participación ciudadana (Velásquez Carrillo, 2004, pp. 13-14).

Adicionalmente, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de la Ciudad del año 2000, define al derecho a la ciudad como: *“el derecho a encontrar las condiciones para la realización”* (Art. 1.1). Posteriormente en el año 2005, la Carta Mundial por el

Derecho a la Ciudad concibe al derecho a la ciudad como: “*el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social*” (Art. 1.2).

A nivel global, el derecho a la ciudad se encuentra estructurado en la Carta Mundial del Derecho por el la Ciudad, la cual a pesar de no ser un instrumento internacional vinculante, recoge los avances y discusiones del Foro Social Mundial, conjuntamente con los esfuerzos de los Estados, los cuales permiten propiciarlo dentro del derecho positivo internacional (Correa Montoya, 2012, p. 58). Por lo tanto, en miras de entender la naturaleza jurídica del derecho a la ciudad es necesario en primer lugar, captar la idea de que la ciudad es una institución construida, gobernada, planificada y gestionada (Correa Montoya, 2012, p. 59). Desde sus inicios hasta la actualidad, las ciudades han venido siendo territorios con riqueza económica, política, cultural y ambiental en donde se desarrolla la vida, las potencialidades de las personas y constituye el motor de crecimiento nacional que provee mayores oportunidades para el avance social y económico de los ciudadanos (Carta Mundial del Derecho a la Ciudad⁵).

En segundo lugar, es importante analizar los tres factores principales que enuncia la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, acerca de la concepción de este derecho colectivo⁶, los cuales son: a) el usufructo equitativo de los beneficios que ofrece la ciudad; b) la participación ciudadana en su gobierno, planeación y gestión, y c) el goce efectivo de los Derechos Humanos en los contextos urbanos.

⁵ **Artículo I.- 1.-** Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta. **Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, 2012.**

⁶ **Artículo I.- 2.-** El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. **Ibídem.**

Primeramente, de las reflexiones del jurista colombiano Lucas Correa respecto del derecho a la ciudad, se desprende que las ciudades deben ser territorios de igualdad y no de discriminación, exclusión o segregación espacial de la población (Correa Montoya, 2012, p. 84). Del mismo modo la Constitución ecuatoriana garantiza la igualdad formal y material⁷ dentro de su catálogo de derechos de libertad (Art. 66 núm. 4 CRE), en concordancia con el segundo objetivo Plan Nacional del Buen Vivir: “*Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad*” (Objetivo No. 2 PNBV). En este sentido, el derecho a la ciudad implica el usufructo equitativo de los beneficios que traen consigo las ciudades, el derecho de usufructo⁸ definido como: “*la facultad de gozar de una cosa, con cargo de conservar su forma y sustancia (...)*” (Art. 778, Código Civil).

En segundo lugar, el derecho a la ciudad para ser efectivo, requiere de la participación de la ciudadanía en la discusión, decisión, adopción y evaluación conjunta de las políticas públicas de la ciudad (Correa Montoya, 2012, p. 87), de esta manera la población no solo se informa sino que también los actos del poder público tienen legitimidad. Se indicó anteriormente que, el derecho a la ciudad está definido bajo el principio de equidad y justicia social, asimismo la democracia es necesaria para que se configure su ejercicio. Entonces, es necesario estudiar el contenido de la democracia representativa y la democracia participativa a efectos de comprender las prácticas democráticas en función de las prácticas ciudadanas.

La primera, también denominada democracia hegemónica, es de tipo pasivo o de baja intensidad y tiene que ver con los derechos políticos de carácter electoral, el derecho al sufragio universal y la relación vertical entre gobernantes y gobernados (Basave Fernández del Valle, 1964, p. 74). Mientras que la segunda, también conocida como democracia contra hegemónica, es de tipo activo y se caracteriza por el ejercicio del poder público con

⁷ **Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas: 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. **Constitución de la República del Ecuador 2008** (Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Última modificación: 21 de diciembre de 2015).

⁸ **Art. 778.-** El derecho de usufructo es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa, con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituirla a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de devolver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor, si la cosa es fungible. **Código Civil** (Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005. Última modificación, 22 de mayo de 2016).

la intermediación y protagonismo de los ciudadanos, logrando así la garantía de sus derechos (Correa Montoya, 2012, p. 90). Sakela Buhlungu, plantea que el proceso de democracia participativa conlleva a la población al menos a ejercer control sobre su entorno y a capacitarse para interactuar en la discusión de los asuntos de carácter público y político de las ciudades en donde habitan (Buhlungu, 2005, p. 121).

Finalmente, el derecho a la ciudad concibe a la ciudad como el espacio en donde se garantizan o se vulneran los derechos humanos, esto no quiere decir que el derecho a la ciudad crea o integra nuevos derechos sino que, el mismo catálogo de derechos debe ser garantizado dentro de los contextos urbanos (Díaz & Correa, 2009, p. 15).

En conclusión, no basta con que el derecho a la ciudad se encuentre determinado en la legislación interna o en los instrumentos internacionales. Tampoco es suficiente participar activamente de las decisiones del poder público, ejercer el derecho a la ciudad va mucho más allá. Se trata de aplicar las tres facetas estudiadas en líneas anteriores (inclusión sin discriminación, democracia participativa y goce efectivo de los derechos humanos), y para ello deben confluír la voluntad de las autoridades competentes, la acción política de los ciudadanos afectados organizados o no y, la academia; más aún cuando este derecho se encuentra establecido en la Constitución⁹, por lo tanto exigible. Además, debe quedar claro que los derechos humanos son autónomos y deben ser ejercidos o reclamados de forma individual. Lo que se quiso dar a entender en el párrafo anterior es, que el derecho a la ciudad constituye un conjunto de derechos relacionados, sin que con ello, estos derechos pierdan su autonomía.

1.2.1 Derecho urbanístico

El término urbanismo, apareció por primera vez en el año de 1910 (Bardet, 1959, p. 13). Se suele utilizar a la denominación derecho urbanístico como un sinónimo de derecho a la

⁹ **Art. 31.-** Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. **Constitución de la República del Ecuador 2008** (Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008).

ciudad, sin embargo, el derecho urbanístico es: *“un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación”* (Carceller Fernández, 1993, p. 17). Dicho de otro modo, el derecho urbanístico es el conjunto de normas jurídicas que regulan y tratan de hacer efectivo el derecho a la ciudad, no son sinónimos.

El derecho urbanístico o derecho urbano, es una rama del derecho relativamente nueva en comparación con las ramas tradicionales y principales. Si bien es cierto, los asentamientos humanos y las civilizaciones han existido desde hace siglos, como bien se indicó en el apartado de la evolución de las ciudades. Sin embargo, el derecho urbanístico, como un conjunto de normas y regulaciones jurídicas especiales, es una disciplina reciente que data del Siglo XX (Rengifo Gardeazábal, 2012, p. 3).

Para el abogado Antonio Carceller, el derecho urbanístico es un conjunto de normas jurídicas que regulan el régimen de propiedad del suelo, ordenamiento urbano y, regulan la actividad administrativa relacionada con el uso y ocupación del suelo, la urbanización y la edificación (Carceller Fernández, 1997, p. 17). Asimismo José Ruiz, define al derecho urbanístico como: *“el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas”* (Ruiz Massieu, 1981, pp. 15-16).

En la actualidad, el derecho urbanístico constituye una de las disciplinas jurídicas más importantes, tal es así que se relaciona directa o indirectamente con disciplinas tanto jurídicas, como el derecho constitucional, derecho administrativo, derecho municipal, derecho ambiental, entre otras, como con disciplinas no jurídicas tales como, el urbanismo, la arquitectura, la geografía, la historia, la filosofía, entre otras (Martínez Gil, 2010, pp. 35-51).

Por otro lado, las abogadas Adriana Taller y Analía Antik, en calidad de conferencistas del *Sexto Congreso Argentino de Administración Pública*, señalan que los principios específicos que regulan el derecho urbanístico son los siguientes:

Principio de remisión e integración, el cual determina la sujeción de la normativa de orden superior, fijando el límite de las competencias municipales (Taller & Antik, 2010, p. 28). Es decir, las normas jurídicas que regulan las instituciones urbanísticas (ordenanzas, reglamentos, actos administrativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados) se encuentran integradas en el ordenamiento jurídico interno. Sin embargo, se deben remitir a normas superiores (Constitución y leyes orgánicas) puesto que estas fijan las competencias y facultades de las autoridades de los diferentes organismos administrativos en el ejercicio de su potestad planificadora.

Principio de delimitación de la competencia, en virtud de que el ordenamiento jurídico urbanístico (Constitución, código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo) asigna a los órganos administrativos atribuciones y competencias exclusivas¹⁰ que no pueden ser asumidas por otros órganos aunque fueran de jerarquía superior (Taller & Antik, 2010, p. 30).

Principio de compatibilidad, el cual hace referencia a la inserción adecuada, coordinada e integrada de los planes urbanísticos dentro de una jurisdicción territorial de manera que exista una visión regional (Taller & Antik, 2010, p. 33).

Principio de Perdurabilidad, que garantice la continuidad de la normativa urbanística de tal manera que permita no sólo a las autoridades sino a los propietarios de suelo inmobiliario planificar el destino de sus terrenos (Taller & Antik, 2010, p. 34). En otras palabras, este principio sostiene que las diferentes normas en materia urbana, deben ser perdurables en el tiempo con la finalidad de que los titulares del derecho a la ciudad y a la propiedad – vivienda, tengan conocimiento de cuál es la extensión de su derecho y, de igual manera las autoridades puedan planificar los proyectores urbanos de manera prevenida.

¹⁰ **Art. 240.-** Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. **Constitución de la República del Ecuador 2008** (Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Última modificación: 21 de diciembre de 2015).

Principio de edificabilidad, el cual establece que el destino de los inmuebles urbanos es para edificar (Taller & Antik, 2010, p. 34). Consecuentemente, el fin de todo inmueble urbano es la edificabilidad, excepto los espacios verdes o aquellos destinados a la circulación. Adicionalmente, los principios rectores del derecho administrativo, son aplicables y subsidiarios al derecho urbanístico, al ser este una rama del primero, entre los principios sustanciales están los siguientes:

Principio de legalidad, también llamado de primacía de ley, se refiere a que toda la actividad de los órganos administrativos debe sustentarse en las normas establecidas en el ordenamiento jurídico interno (reserva legal). En tal sentido, en el derecho público o administrativo se puede hacer únicamente lo que la ley manda o permite¹¹, a diferencia del derecho privado, en donde no se puede hacer lo que la ley prohíbe. Por este motivo, la actuación de las administraciones públicas gozan de presunción de legalidad (Zabala Egas, 2003, p. 233).

Principio de razonabilidad, consiste en la exigencia al poder público de que adecue sus decisiones a la obtención de los fines perseguidos de acuerdo a la ley y de esta manera las medidas que estos tomen, no sean arbitrarias o contrarias a la ley (Marienhoff, 1998, p. 276). En resumen, este principio dispone que los derechos de los ciudadanos no puedan ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio. Indubitablemente, si la finalidad de la autoridad restringe de alguna manera estos derechos por alguna cuestión razonable, su actuación no sería arbitraria. Por esta razón, los organismos públicos al adoptar alguna medida, deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y de derecho y, disponer lo que resulte proporcional al fin que persigue el orden jurídico.

Principio de planificación, en virtud de que es necesario establecer anticipadamente los objetivos de los órganos administrativos y las herramientas y estrategias para lograrlos, de

¹¹ **Art. 226.-** Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. **Constitución de la República del Ecuador 2008** (Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Última modificación: 21 de diciembre de 2015).

tal manera que los ciudadanos conozcan a qué fin están destinados los recursos que aportan periódicamente¹².

Principio de transparencia, en concordancia con el principio de participación, la transparencia es indispensable en virtud de que las actuaciones de los organismos públicos deben estar a la vista de todos los ciudadanos a fin de que no existan dudas sobre el destino de los fondos públicos invertidos en la construcción de proyectos urbanos y políticas públicas dentro de las ciudades y de esta manera fomentar la participación de la ciudadanía en torno a la discusión y toma de decisiones.

En conclusión, el derecho urbanístico es el conjunto de normas de carácter urbano y administrativo que confluyen en torno a la inclusión social y la participación ciudadana en la toma de decisiones del poder público que planifica, gestiona y ordena las ciudades. Esta rama del derecho hace posible el ejercicio del derecho a la ciudad en virtud de que cuenta con principios propios y subsidiarios, que constituyen máximas de derecho en defecto de la ley urbanística a fin de lograr la efectiva garantía de los derechos consagrados en la Constitución y que se los ejerce dentro de las ciudades.

1.2.2 Evolución del derecho urbanístico a nivel internacional y nacional

Para conocer el momento exacto del origen del derecho urbano, se debe volver en el tiempo, a la historia y al estudio de uno de los acontecimientos más importantes de la humanidad; la denominada revolución industrial, especialmente su segunda parte o etapa, es la que interesa para captar el momento preciso de la aparición de esta nueva rama del derecho (Rengifo Gardeazábal, 2012, p. 4). Es justamente la contraprestación de servicios públicos, tales como el servicio de agua potable y luz eléctrica dentro de las viviendas, acompañados del servicio de transporte público, los que han hecho que las ciudades sean vistas como lugares más cómodos para vivir y desarrollarse, produciendo así, la migración del campo a las áreas urbanas (Correa Montoya, 2012, p. 181).

¹² **Art. 241.-** La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados. **Constitución de la República del Ecuador 2008** (Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Última modificación: 21 de diciembre de 2015).

A pesar de los beneficios que traía consigo el hecho de habitar en las ciudades, los primeros crecimientos urbanos no fueron tan ordenados como parecen. No todas las ciudades estaban listas para acoger a tal magnitud de personas campesinas o que migraban de otros lugares. Para entender lo antedicho, se va a plantear el ejemplo de tres grandes ciudades, Londres, París y Francfort. En primer lugar, Londres acogió a un gran grupo de personas, sin que el Estado tenga la capacidad de brindarles vivienda y servicios básicos, lo que provocó un brote de cólera en el año de 1854, causado especialmente por un pozo de agua contaminado con heces. A causa de las enfermedades y las miles de muertes ocasionadas, las autoridades de la ciudad intervinieron en la mejora de los sistemas de drenaje y toma de agua, así como en las normas internas que las regulaban (Johnson, 2006, pp. 195, 196).

En segundo lugar, en las autoridades parisinas no sólo debían controlar los problemas de densificación sino también los inconvenientes de insalubridad derivados de las condiciones en las que habitaban miles de personas que no podían acceder a un empleo y por ende a una vivienda digna, lo cual provocó grandes revoluciones populares. Como consecuencia de lo anterior, se promulgaron los denominados “Reglamentos de urbanismo de París de 1882 y 1884”, los cuales regulaban los asentamientos urbanos y procuraban un crecimiento ordenado y salubre de la ciudad (Georges Valance, 2000, p. 21).

Finalmente, en Francfort se llevan a cabo las más importantes innovaciones jurídicas en materia urbanística. Franz Adickes, reconocido alcalde, propone soluciones asociadas con la densificación, seguridad social, salubridad y contaminación de la ciudad a manera de ordenanzas. Asimismo, zonifica a la ciudad y la divide en distritos con el fin de lograr una mejor planificación. Posteriormente, dispuso a los habitantes con capacidad económica, cooperar con las finanzas para la construcción de espacios públicos, hospitales, escuelas, entre otros (Rengifo Gardezabal, 2012, p. 5). Estas medidas son las primeras manifestaciones de derecho urbanístico en Europa y el mundo. Sin embargo, en América del Sur, este proceso ha sido lento y en algunas ciudades hasta inexistente por varias cuestiones, entre ellas, el factor de migración del campo a la ciudad, puesto que aun encontramos gran número de habitantes que viven de la agricultura y la ganadería. Por otro lado, el predominio de la autoconstrucción en zonas de escasos recursos económicos y el tardo proceso de industrialización de algunas ciudades (Méndez Gutiérrez, 2006, p. 15).

Consecuentemente, las primeras normas de carácter urbano se plantearon con la finalidad de mejorar y modernizar las ciudades del primer mundo a las que migraban gran cantidad de personas y consiguientemente intervenir las áreas en crisis en pro de sus habitantes. No obstante, la realidad no ha sido la misma en el contexto latinoamericano puesto que existen más índices de insalubridad, falta de viviendas dignas, inseguridad, entre otros factores que han sido y son el reflejo de la falta de eficacia de las normas urbanísticas.

1.2.3 Normativa urbana internacional

De lo expuesto anteriormente, se desprende que la normativa urbana a nivel internacional, tuvo sus orígenes en el Viejo Continente, en países como Francia, Alemania y de manera especial en el Reino Unido, con las investigaciones de carácter social que se iniciaron especialmente respecto en materia de higiene y seguridad social, en el año de 1838 (Johnson, 2006, p. 183).

Sin embargo, en otros países europeos algunos años más tarde, se comienzan a expedir normas que regulaban principalmente lo relativo a la vivienda, como en Bélgica, la primera ley de estilo urbano fue promulgada en 1889, o por ejemplo en Holanda en 1901, Austria en 1902 e Italia en 1903 (Gravagnuolo, 1998, p. 72). Esto en cuanto a ciudades europeas, no obstante en Chile ya existieron normas urbanísticas iniciales en 1874, hasta lograr unificar el sistema y promulgar la primera Ley General de Urbanismo y Construcción de 1931 (Correa Montoya, 2012, p. 152).

Con estos antecedentes, el derecho a una vivienda digna, al servicio de agua potable y saneamiento, se convirtieron en derechos humanos universales que se encuentran directamente relacionados con el derecho a la ciudad, y cuentan con protección legal dentro del derecho internacional, especialmente a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹³ aprobada hace más de 60 años y en otros instrumentos

¹³ **Artículo 25.- Núm. 1.-** Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de

internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴.

Ahora bien, la cuestión desde el punto de vista de derechos humanos es, como contribuyen ellos a la consecución de un mejor nivel urbano y, la respuesta que promete la Organización de las Naciones Unidas al respecto es que, los DDHH que guardan estrecha relación con el derecho a la ciudad al ser derechos universales y de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados, deben ser garantizados por medio de decisiones justas, claras y poco benevolentes por parte de las Autoridades a fin de hacer efectivo su cumplimiento. Por otro lado, es necesaria la evaluación de las necesidades de los ciudadanos para fortalecer y dar legitimidad a los actos del poder público de cada uno de los Estados miembros a la ONU (ONU - HÁBITAT, 2016).

Posteriormente y a pesar de que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha tratado y discutido cuestiones relativas a lo urbano, no fue hasta los años setenta en donde se instituyó la *Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH)*, la cual se constituyó como el primer órgano oficial de las Naciones Unidas consagrado a la urbanización. Sin embargo, a su trabajo no se le daba la mayor importancia debido a que en esta época, dos tercios de la población mundial aún era rural (ONU - HÁBITAT, 2016).

Finalmente, fue en Vancouver – Canadá en el año de 1976, cuando se celebró la primera conferencia internacional denominada Hábitat I, la cual tenía como objetivo prevenir y mejorar los problemas originados por el crecimiento urbano, especialmente de los países subdesarrollados (La Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos - Hábitat I). A partir de este acontecimiento mundial, cada veinte años se ha llevado a cabo

subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 10 de diciembre de 1948.

¹⁴ **Artículo 11.- Núm. 1.-** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** de 3 de enero de 1976.

conferencias globales relativas a los espacios urbanos. Entonces, en virtud de varios esfuerzos de la comunidad internacional, el derecho a la ciudad ha sido propuesto de manera extraoficial en la segunda conferencia de Hábitat de las Naciones Unidas (Borja, 2004, p. 51) llevada a cabo en 1996, en Estambul - Turquía. La diligencia principal en esta ocasión fue evaluar los logros alcanzados desde la primera conferencia y consecutivamente, el planteamiento de nuevos objetivos para el desarrollo urbano sostenible (La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos - Hábitat II - y la Agenda Hábitat).

Durante este segundo período de veinte años, con la iniciativa de la Segunda Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, también denominada como “Cumbre de la Tierra” de 1992 en Río de Janeiro – Brasil; el Foro Nacional por la Reforma Urbana (FNUR) de Brasil; el Frente Continental de Organizaciones Comunes (FCOC), el apoyo de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), así como de varias ONG’S y movimientos populares con la intención de fortalecer las luchas sociales, lograr un desarrollo urbano sostenible, ciudades más justas y democráticas, fue que se decidió promulgar la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad¹⁵ (Borja, 2011, pág. 392), misma que fue el paso fundamental en la construcción del derecho a la ciudad (Mathivet, 2009). En tal virtud, este instrumento internacional: *“está dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. (...) para darle efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica”* (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad).

Posteriormente, en el mes de octubre del año 2016, en Quito – Ecuador se celebró Hábitat III. Esta vez el objetivo era implementar una “Nueva Agenda Urbana” para fortalecer el compromiso de los Estados sobre una urbanización sostenible y tratar acerca de los

¹⁵ “(...) un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, están construyendo una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades”. **Preámbulo de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, 2012.** (El subrayado fuera de texto).

problemas urbanos globales actuales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, 2016).

La Nueva Agenda Urbana establecida en la última y tercera conferencia del hábitat, constituye una guía para orientar el progreso de las ciudades por medio de un vínculo recíproco entre la urbanización y el desarrollo a través de políticas nacionales urbanas que se irán instituyendo a largo plazo y estrategias facilitadoras de desarrollo tales como la implementación de leyes efectivas (CITISCOPE, 2015).

1.2.4 Normativa urbana a nivel interno

La promulgación de la Constitución de la República del Ecuador 2008, ha traído consigo la protección de derechos antes no legislados, tales como el derecho al buen vivir¹⁶ o *sumak kawsay*, los derechos de la naturaleza,¹⁷ la función social y ambiental de la propiedad¹⁸ y el derecho a la ciudad y a vivir en un hábitat seguro y saludable¹⁹. Correlacionado a la Carta Magna, se encuentra el Plan Nacional del Buen Vivir o PNBV, como guía de actuación y planificación del gobierno de turno, el cual presenta doce objetivos nacionales para alcanzar el buen vivir²⁰ durante el periodo 2013-2017 (Plan Nacional del Buen Vivir), los cuales van a ser analizados exhaustivamente en el cuarto capítulo de este trabajo, con la finalidad de demostrar que todos ellos se configuran para garantizar el derecho a la ciudad. Por otro lado, es importante reconocer que el PNBV a más de ser una guía de actuación del

¹⁶ Capítulo segundo: Derechos del buen vivir.- 1. Agua y alimentación, 2. Ambiente sano, 3. Comunicación e información, 4. Cultura y Ciencia, 5. Educación, 6. Hábitat y vivienda, 7. Salud, 8. Trabajo y seguridad social **Constitución de la República del Ecuador 2008** (Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Última modificación: 21 de diciembre de 2015).

¹⁷ **Art. 71.-** La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. **Constitución de la República del Ecuador 2008.**

¹⁸ **Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas. **Constitución de la República del Ecuador 2008.**

¹⁹ **Art. 30.-** las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. **Constitución de la República del Ecuador 2008.**

²⁰ El Buen Vivir o Sumak Kawsay es una idea movilizadora que ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad. El Buen Vivir construye sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder. **Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.** (Registro Oficial No. 78 de 11 de septiembre de 2013).

gobierno de turno, es un instrumento que entrevé la planificación en el país a fin de que el desarrollo tenga un enfoque territorial.

Si bien el reconocimiento del derecho a la ciudad en la Constitución fue un gran paso, es solo el primero de un largo caminar (Ávila Santamaría, 2011). En términos de política pública urbana, la ruptura ideológica y epistemológica que conlleva el Buen Vivir²¹ se tradujo en el reconocimiento constitucional del “Derecho a la Ciudad”. La inclusión de este derecho dentro del PNBV fue fruto de la participación activa de la sociedad civil que logró plasmar una política orientada a: “*Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, equidad de género y respeto cultural*” (SENPLADES, 2009, p. 261) a través de estrategias relacionadas con la distribución equitativa de cargas y beneficios, la función social de la ciudad, la sostenibilidad ambiental, la producción social del hábitat, entre otras (Ibídem).

1.3 La planificación urbana y territorial

La planificación urbana es una de las principales exigencias del derecho urbanístico. Para el Dr. Allan – Randolph es necesario establecer y prever el crecimiento urbano mediante la planificación, creando un sistema integrado de planes de desarrollo de las ciudades, de conformidad con las políticas públicas establecidas para la ordenación del territorio y la regulación de competencias de los órganos nacionales o locales (Randolph & Brewer, 1983, p. 22).

La planificación urbana además, es una técnica de previsión y ordenación de medios orientados a lograr objetivos de transformación de la realidad urbanística en un tiempo dado (Coscolluela Montaner, 1983, p. 243). Por otro lado, la técnica de la planificación es el instrumento del que se vale el Gobierno de turno debido a la gran cantidad de asuntos que debe atender de conformidad con el principio de legalidad (Pelayo, 1977, p. 64).

²¹ **Art. 275.-** El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza. **Constitución de la República 2008.**

Por otro lado la planificación territorial tiene que ver con la intervención ordenadora de la sociedad, en tal sentido, el objetivo de las Administraciones públicas no es el territorio o el espacio geográfico sino las organizaciones de personas y las comunidades (Alonso, 1968, pp. 9-10).

En el Ecuador la planificación urbana y territorial, es entendida como el procedimiento encaminado a lograr objetivos de carácter económico, social, cultural o ambiental, por medio de estrategias y planes participativos y normativos (UN-Habitat, 2015). Adicionalmente, es importante señalar que una adecuada planificación a más de evitar que el proceso de urbanización sea desorganizado, trae consigo beneficios como el acceso a espacios públicos, transporte público, además de consecuencias positivas de índole económica, tales como el aumento del valor del suelo, eficiencia en el abastecimiento de servicios públicos, inversión externa e interna (Borja, 2003, pág. 343).

Actualmente, la planificación busca el cumplimiento de los derechos constitucionales especialmente los del buen vivir. En tal sentido, la planificación urbana debe ser amigable con el medio ambiente e integrar políticas que mejoren la calidad de vida de las personas que habitan en las ciudades y también debe asegurar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. De esta manera se va a lograr involucrar a todos los actores sociales y reunir las necesidades de la población (Eltis, 2016).

A la luz del ordenamiento jurídico ecuatoriano, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas o COPFP “*regula el ejercicio de las competencias de planificación y ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno (...)*”²² y tiene como principales lineamientos para el desarrollo²³: contribuir con el ejercicio de los derechos

²² **Art. 1.- Inciso 2.-** Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas. **Código Orgánico de Planificación Y Finanzas Públicas**, Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.

²³ **Art. 2.-** Lineamientos para el desarrollo.- Para la aplicación de este código, a través de la planificación del desarrollo y las finanzas públicas, se considerarán los siguientes lineamientos: **1.** Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de

establecidos en la Constitución, la participación ciudadana y el control de las políticas públicas, adoptar un sistema económico – social sostenible, promover un equilibrio territorial y la convivencia armónica con el ambiente.

Es importante comprender el alcance de la planificación en el sistema de Gobierno ecuatoriano. Por un lado existe la planificación nacional, de la cual es competente el Gobierno Central, Función Ejecutiva, por medio del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 10, COPFP) y por el otro lado, está la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los cuales son competentes entre otras cosas, de la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, por medio del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Art. 12, COPFP), el cual es definido por la ley como el: *“conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno”* (Art. 18, COPFP). El subrayado fuera de texto.

De lo manifestado en líneas anteriores se desprende que, la planificación urbana y territorial es una técnica del Estado como ente activo de la sociedad, para perfeccionar su gestión y regular su actividad económica, social y urbana.

1.3.1 El espacio público

En primer lugar, es importante reconocer al espacio público como un derecho y como parte fundamental del derecho a la ciudad (López Roa, 2012, pág. 105). En segundo lugar, la

los recursos públicos y la gestión por resultados; **2.** Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades; **3.** Aportar a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible, que reconozca las distintas formas de producción y de trabajo, y promueva la transformación de la estructura económica primario-exportadora, las formas de acumulación de riqueza y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo; **4.** Promover el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas; **7.** Propiciar a través de la política pública, la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y conservación. **Código Orgánico de Planificación Y Finanzas Públicas**, Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.

ciudad es el espacio público, debido a que este es el lugar de representación y expresión de la sociedad, la cual gracias a esto adquiere visibilidad (Borja, 2012, pág. 322). Para comprender esta postura, Jordi Borja, en su obra *“Revolución Urbana y Derecho a la Ciudad”* ha señalado algunos ejemplos.

Desde sus inicios, los egipcios representaban sus ciudades mediante un círculo, el cual era el lugar en donde se encontraban las personas, y; una cruz, la cual simbolizaba el trueque de productos y servicios y las relaciones con el exterior, en tal sentido, la ciudades egipcias llegaron a ser lugares de cohesión social e intercambios (Borja, 2012, pág. 321). Por otra parte, en la época contemporánea, ciudades como Nueva York o San Francisco en Estados Unidos, se toman las calles para llevar a cabo desfiles, como el del orgullo gay, en donde el espacio público es el lugar de expresión de esta sociedad a través de la fiesta, o como en el caso de los carnavales de Río de Janeiro en Brasil o el de la ciudad de Ambato en Ecuador, en donde las personas expresan su cultura y tradiciones, las cuales son sólo posibles en el espacio público (Borja, 2012, pág. 323). En tal virtud, el espacio público vendría a ser el elemento articulador del territorio y de la sociedad.

Borja nuevamente, ha definido al espacio público como: *“un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, (...) que garantiza la accesibilidad de todos y fija las condiciones de utilización y de instalación de actividades”*. Consecuentemente, al estar el espacio público a disposición los habitantes de las ciudades y ser de uso comunitario y de interés general, este se convierte en un escenario en donde las personas van a poder expresarse sobre distintos aspectos, ya sean positivos y negativos, políticos, sociales o culturales.

Al principio de este punto, se indicó que el espacio público es un derecho. Al respecto cabe señalar que es más bien un derecho colectivo emergente, en virtud que la Carta de Derechos Emergentes, aprobada por el Fórum de Monterrey y la Declaración de los Derechos Humanos Emergentes, así lo califican. Además, el derecho al espacio público ha sido desarrollado principalmente por el derecho constitucional, por el derecho ambiental y el derecho urbanístico, debido a que es indispensable para vida de las personas (López Roa, 2012, pág. 120).

El artículo 23 de la Constitución de la República del Ecuador, ha catalogado al espacio público como uno de los derechos para alcanzar el buen vivir²⁴. Adicionalmente, el quinto objetivo del Plan Nacional del Buen Vivir, corresponde a: “*Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad*”, el cual se refiere a la construcción colectiva de espacios públicos de libre expresión, como aquellos lugares en donde se construye una cultura democrática, por medio de la participación ciudadana.

Finalmente, es preciso mencionar que el espacio público puede resultar ser uno de los mecanismos que puede adoptar el Estado ecuatoriano para garantizar efectivamente el derecho a la ciudad, en virtud de que sin espacio público, no hay calidad de vida, ni inclusión, ni democracia, elementos indispensables del derecho a la ciudad.

1.4 Organización y ordenamiento territorial

En el Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, es la norma que establece la organización político-administrativa²⁵ del país, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados – GADS, mediante un modelo de descentralización por medio del Sistema Nacional de Competencias y, la gestión de políticas públicas para remediar los desequilibrios del desarrollo del territorio nacional (Art. 1, COOTAD). Uno de los objetivos principales de esta ley orgánica es, profundizar en el proceso de autonomías y descentralización del Estado, para promover el desarrollo del territorio y la participación ciudadana²⁶ (Art. 2, *Ibíd.*). En tal sentido, la autonomía de la que gozan los GADS les

²⁴ **Art. 23.-** Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales. **Constitución de la República del Ecuador 2008** (Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008).

²⁵ **Art. 10.-** Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.** (Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010).

²⁶ **Art. 2.-** Son objetivos del presente Código: **b)** La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población; (...). **Ibíd.**

permite tener personalidad jurídica propia y la capacidad de administrarse dentro del marco legal de sus competencias.

De conformidad con el artículo 5 del mismo cuerpo legal, los Gobiernos Autónomos, Descentralizados, gozan de autonomía política, administrativa y financiera²⁷. La primera entendida como la capacidad de estos niveles de gobierno para crear su propia normativa (ordenanzas de los Gobiernos Provinciales, Municipales o Distritales) y políticas públicas en el marco de sus competencias ya sean estas exclusivas, concurrentes²⁸ o residuales, sin embargo, esta capacidad no debe ser confundida con la Función Legislativa propia del Estado Central. La autonomía administrativa, por otro lado, se refiere a la facultad de auto organización de cada uno de los GADS para el cumplimiento de sus deberes. Finalmente, la autonomía financiera, tiene que ver con la facultad de los GADS de percibir las asignaciones económicas del presupuesto general del Estado Central, así como también, la capacidad de administrar y generar sus propios recursos de vinientes de tasas y contribuciones especiales de mejora.

Es preciso indicar que de conformidad con el Art. 3 del COOTAD, cada uno de los GADS tiene la obligación de elaborar sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial – POT²⁹, los cuales son instrumentos de planificación y guía que permiten lograr una gestión adecuada del territorio (Art. 41, COPFP). No obstante, debe quedar claro que son los Municipios y los Distritos Metropolitanos quienes tienen la competencia exclusiva de

²⁷ **Art. 5.-** La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. **Ibíd.**

²⁸ **Art. 260.-** El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. **Constitución de la República del Ecuador 2008.**

²⁹ **Art. 41.-** Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo. (...). **Código Orgánico de Planificación Y Finanzas Públicas, COPFP.** Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.

ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el respectivo cantón (Art. 55, b, COOTAD). Autores como Antonio Hernández, consideran “*al derecho municipal como el derecho de la ciudad*” cuya naturaleza jurídica es, ser personas jurídicas de derecho público encargadas de hacer efectivo el Derecho de la Ciudad (Hernández, 2003, p. 4).

Por otro lado, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, es la norma que tiene como objetivo fijar los principios que rigen a las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo de los diferentes niveles de gobierno con el fin de garantizar el derecho a la ciudad y el buen vivir (Art. 1, LOOTUGS), bajo los principios de sustentabilidad, equidad territorial, autonomía, coherencia y concordancia (Art. 5, LOOTUGS). De acuerdo al artículo 9 de la referida ley, el ordenamiento territorial se diferencia de la organización territorial, en virtud de que el primero constituye el proceso de organizar espacial y funcionalmente el territorio nacional, para viabilizar la gestión de políticas públicas democráticas y participativas, mientras que el segundo, establece la organización político-administrativa del país.

1.5 El uso y gestión del suelo

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, el uso corresponde a la destinación asignada al suelo, misma que puede ser general o específica. La primera caracteriza un determinado ámbito espacial, por ser el dominante y mayoritario (Art. 22, LOOTUGS), mientras que la segunda, se refiere a un predio concreto (Art. 23, *Ibíd.*).

Lo anterior en cuanto al uso, por otra parte, el artículo 44 del mismo cuerpo legal, define a la gestión del suelo como: “*la acción y efecto de administrarlo, (...), con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable, conforme con el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios*”. En este caso, las cargas³⁰ constituyen los gravámenes, imposiciones dinerarias o afectaciones

³⁰ **Art. 45.-** Cargas. Son los gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo, derivados de la aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y gestión de suelo. Los pagos de las cargas al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos

derivadas de la aplicación de los planes urbanísticos, mientras que los beneficios se refieren a, las rentas o utilidades generadas en los inmuebles, a partir del aprovechamiento del suelo³¹.

Como quedo expresado en líneas anteriores, la Constitución y el COOTAD otorgan a los gobiernos municipales y distritales la competencia exclusiva de uso y gestión del suelo. Asimismo, la LOOTUGS en su artículo 91, reitera las atribuciones y obligaciones de los GADS municipales y metropolitanos respecto al uso y gestión del suelo, señalando las siguientes:

“1. Expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo, de conformidad con los principios y mecanismos previstos en el planeamiento urbanístico de su circunscripción territorial y la normativa vigente.

2. Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

3. Clasificar el suelo en urbano y rural, y establecer las correspondientes subclasificaciones, asignar los tratamientos urbanísticos, usos y las obligaciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. Estas regulaciones podrán ser más exigentes pero, en ningún caso, disminuirán el nivel mínimo de exigibilidad de la normativa nacional.

comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas. **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo** (Registro Oficial No. 790 de 5 de julio de 2016).

³¹ **Art. 46.-** Beneficios. Se consideran beneficios las rentas y/o utilidades potenciales generadas en los bienes inmuebles, a partir del aprovechamiento del suelo derivado de la asignación de los usos y las edificabilidades establecidas en el plan de uso y gestión de suelo y sus instrumentos complementarios. **Ibídem.**

5. Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y articular las dimensiones urbana y rural de su circunscripción territorial (...)". (Lo señalado en negritas, fuera de texto).

En definitiva, el uso y gestión del suelo, entendido básicamente como la acción de administrar el suelo del cantón a través de un plan de ordenamiento territorial o POT, es una competencia exclusiva de los municipios y en el caso de la capital ecuatoriana, del Distrito Metropolitano de Quito.

Por lo expuesto, es importante concientizar que no es suficiente declarar el "Derecho a la Ciudad" en la carta magna de derechos para hacer efectivo su cumplimiento. Por tal razón, a pesar de los esfuerzos de alcance nacional e internacional, en la práctica, la ciudadanía no es un sujeto activo en la planificación y desarrollo de las ciudades y el espacio público. No obstante, si este derecho va de la mano con los derechos de participación ciudadana, en base a la gestión democrática de la ciudad en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas de todos los niveles de gobierno (proyectos urbanos), su garantía puede dejar de ser una utopía.

En este sentido, la creación de mecanismos de socialización de proyectos urbanos generadores de ciudad efectivos y garantistas de derechos, es necesaria. Subsiguientemente, el siguiente capítulo va a abordar la importancia de implementar el derecho a la consulta previa, libre e informada en materia de recursos naturales hidrocarburíferos y, adaptarla en los temas urbanos y de ciudad, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas, con la finalidad de adoptarla como un mecanismo de garantía del "Derecho a la Ciudad", a la luz del ordenamiento jurídico ecuatoriano y el bloque de constitucionalidad.

CAPÍTULO II

CONSULTA PREVIA EN PROYECTOS URBANOS

Es importante iniciar este capítulo, recalcando que por decisión soberana de los países miembros de la Comunidad Andina, estos son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, el derecho a la consulta previa, libre e informada es de carácter obligatorio puesto que, todos ellos han ratificado tratados internacionales y han aceptado la competencia de órganos de supervisión internacional respecto de proyectos extractivos en virtud de, los derechos otorgados a los pueblos sobre la utilización, administración y conservación de los recursos renovables y no renovables que se encuentran en sus territorios (Due Process of Law Foundation, 2011, pp. 4-5).

Ahora bien, en el Ecuador la consulta previa en general, es consagrada por primera vez como un derecho ambiental en la Constitución de 1998: "*Art. 88. Toda disposición estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá ser previamente consultada a la comunidad, para lo cual ésta deberá ser debidamente informada*" y, como un derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades indígenas³² a ser consultados sobre planes y proyectos de exploración y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus territorios y puedan afectarles ambiental o culturalmente (Melo, 2004, p. 10).

El derecho a la consulta previa, libre e informada en materia ambiental ha sido un tema al que se le ha prestado gran atención en los últimos años, especialmente debido a que los elevados precios en la actividad minera, petrolera y de gas natural en los mercados mundiales, han provocado el aumento de proyectos de explotación de recursos, generándose como consecuencia de ello, conflictos ambientales con la población afectada (Almut Schilling-Vacaflor, 2012, p. 5). La ejecución de estos proyectos implica en varias

³² **Art. 84.-** El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: **5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente;** participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio - ambientales que les causen. **Constitución Política de la República del Ecuador, 1998** (Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998).

ocasiones un perjuicio e incluso una amenaza para los medios de subsistencia y la identidad cultural de las comunidades locales (Melo, 2004, p. 10). En este contexto, la consulta previa y el consentimiento informado tienen por objeto prevenir y evitar la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas afectados y permitir que estos conozcan no sólo los beneficios que el proyecto que se va a ejecutar van a provocar, sino también, los efectos negativos del mismo a la comunidad y al ambiente.

La base jurídica del derecho a la consulta previa es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconocida por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador en 1989 y publicada en el Registro Oficial No. 206 de junio de 1999. Hacia finales de 2012, 15 Estados de América Latina³³ ratificaron el mencionado convenio, quedando así, obligados a implementar la consulta previa en su ordenamiento jurídico interno. Además, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007, trasciende lo establecido en el convenio 169 de la OIT, al exigir el consentimiento previo, libre e informado de pueblos y comunidades, respecto de las medidas que los afecten. Es así que, si bien la precitada Declaración no constituye un instrumento del derecho internacional, la misma tiene un gran efecto vinculante y muchas veces se la utiliza para la interpretación jurídica (Almut Schilling-Vacaflor, 2012, p. 10).

En este sentido y, en la misma medida que la consulta previa en materia ambiental ha tomado lugar dentro de la legislación ecuatoriana, esta disertación va a demostrar la factibilidad de la aplicación de un proceso de consulta previa, libre e informada de los proyectos urbanos, antes de ser aprobados por las autoridades competentes. De esta manera, se le va a permitir a la población beneficiada o afectada directa o indirectamente con el referido proyecto, contar con un mecanismo de participación ciudadana efectivo que garantice efectivamente su “Derecho a la Ciudad” y los permita ser verdaderos titulares del mismo.

³³ Estos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Colombia, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

2.1 Conceptualización

La investigadora Silvia Ruiz, conceptualiza al derecho a la consulta como: *“Un instrumento a través del cual los pueblos pueden tener incidencia en la toma de decisiones frente a proyectos de desarrollo que puedan afectar negativa o positivamente, el ejercicio de sus derechos”* (Ruiz Cervantes, 2014, p. 297).

Por otra parte, la reconocida jurista Berenice Polít, define a la consulta previa como: *“una forma de participación ciudadana en los procesos de decisión de desarrollo, basada (...) en la necesidad de instrumentar la intervención ciudadana en los asuntos de interés público”* (Pólit Montes de Oca, 2010, p. 101). Por lo tanto, de acuerdo al alcance de esta definición, la consulta previa y la participación ciudadana se encuentran arraigadas y ambas corresponden a un ejercicio de democracia. Por otra parte, para la misma autora, la consulta previa es principalmente un derecho procesal puesto que su ejercicio dependerá de derechos sustantivos como el derecho al buen vivir, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, los derechos de la naturaleza, el derecho a la ciudad, entre otros (Pólit Montes de Oca, 2010, p. 102).

Si bien el derecho de participación ciudadana no es nuevo y se lo ha tipificado anteriormente a manera de derechos políticos; con la promulgación de la Constitución de 2008 y, sobre todo a partir de que el Estado ecuatoriano es constitucional de derechos y justicia social, este no solo faculta ejercer una ciudadanía y democracia activa, sino que también, implica que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan participar de las decisiones del poder público, mediante la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas (Carrión, 2012, p. 22).

Por otro lado, el derecho a la consulta previa, libre e informada, tiene dos dimensiones. La primera, como un mecanismo de participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades comprendidos en la Constitución³⁴ y la segunda, como derecho colectivo de

³⁴ **Art. 56.-** Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible. **Constitución de la República del Ecuador 2008.**

rango constitucional e internacional de DD.HH (Carrión, 2012, p. 25). Asimismo, la consulta previa es un mecanismo del Estado que le permite cumplir con su deber de fortalecer la unidad nacional en la diversidad (Art. 3 núm. 3, CRE).

Se indicó en líneas anteriores que, la base jurídica del derecho a la consulta previa es el Convenio 169 de la OIT, el mismo que especifica los elementos necesarios para que este derecho sea efectivamente garantizado. Dichos elementos o estándares de derechos humanos internacionales, se encuentran asimismo señalados en el numeral 7 del artículo 57 de la Constitución de 2008 y son los siguientes:

a) La consulta debe ser previa:

Esta es la característica principal del derecho a la consulta en virtud de que, el Estado tiene el deber de llevarla a cabo previo a la toma de alguna decisión que pueda afectar a la población de manera económica, social, cultural o ambiental, por la razón de que si se la llevaría a cabo una vez tomada, la participación de las personas no tendría ninguna utilidad. La Dra. Gloria Rodríguez, experta en este campo, indica expresamente que: *“En el caso de los conflictos ambientales, significa que se efectúa la consulta antes de la autorización que otorga la licencia o el permiso ambiental o cualquier otra decisión que pueda afectarles”*. Consecuentemente, corresponde ahora determinar el momento idóneo para iniciar el proceso de consulta de los proyectos urbanos a fin de garantizar de cierta forma el derecho a la ciudad.

b) La consulta debe ser libre:

La consulta debe realizarse libre de condicionamientos o cualquier tipo de presión que impida que la población emita una opinión verás sino todo lo contrario. Por lo cual, la población, por si misma o por medio de sus representantes dependiendo el caso, debe valorar conscientemente los beneficios y los riesgos del proyecto urbano en este caso, y además, debe tener el acceso a que sus inquietudes o dudas sean absueltas.

c) La consulta debe ser informada:

Las autoridades competentes y responsables de la planificación del proyecto que se pretende emprender, tienen la obligación de brindar al colectivo de personas consultado, toda la información necesaria, precisa, en un lenguaje comprensible, y de manera oportuna, con la finalidad de que la población tenga conocimiento pleno de los beneficios o afectaciones que el proyecto que se pretende desarrollar va a traer consigo y de tal manera, lograr una opinión libre de presiones pero sobre todo informada (Rodríguez, 2014, p. 36).

Adicionalmente, la población afectada directa o indirectamente, positiva o negativamente con el proyecto, tiene el derecho a participar antes de que el proyecto inicie, tomando en consideración que cualquier reunión informativa o mera socialización no es consulta previa sino varias reuniones o audiencias, que con la participación activa de las comunidades, pueblos o nacionalidades se reconozcan sus intereses y se pueda llegar a su consentimiento pleno o a un acuerdo (Rodríguez, 2014, p. 46).

d) La consulta debe realizarse de buena fe:

De conformidad con el numeral 2 del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, las consultas *“deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”*. En tal virtud, es importante tener en cuenta que la buena fe se presume de pleno derecho. La consulta previa deberá efectuarse por parte del consultante, el Estado, de buena fe con el objeto de llegar a acuerdos o lograr el consentimiento acerca de las medidas planteadas (Rodríguez, 2014, p. 36). Asimismo, el numeral 7 del Art. 57 de la Constitución de la República del Ecuador especifica que: *“La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna”* (CRE).

Para que el proceso de consulta sea oportuno, efectivo y transparente, debe existir un ambiente de confianza y claridad entre el consultante y el consultado. Para ello, se deben utilizar herramientas de información adecuadas que de ninguna manera, induzcan a la población consultada, a tomar una decisión que no esté de acuerdo a sus intereses (Garbay Mancheno, 2011, p. 58).

Es así que, al ser el Estado ecuatoriano garantista de los derechos consagrados en la carta constitucional, la consulta previa, libre e informada debe efectuarse respecto de toda medida legislativa (legislativa) o administrativa (proyectos urbanos, políticas públicas, programas del poder público) que pueda afectar positiva o negativamente a un colectivo determinado, a fin de garantizar entre otros, el derecho a la seguridad jurídica consagrado en la Constitución y en los instrumentos internacionales de DD.HH ratificados por el Ecuador, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad, de jerarquía superior de acuerdo con los artículos 424 y 425 de la carta magna.

2.1.1 Breve análisis de la sentencia del caso Sarayaku vs. Ecuador

El 27 de junio de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado con la sentencia correspondiente al caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, la cual se ha constituido en un aporte jurídico importante respecto del derecho a la consulta previa, entre otras cosas. Es conocido que el precitado caso, constituye el estándar de consulta previa más alto para el Ecuador, llegando a ser de carácter vinculante para el Estado, *hard law* y un precedente obligatorio para los países miembros de la OEA (Melo Cevallos, 2012).

De esta manera, los Estados miembros de la OEA o quienes han ratificado el Convenio 169 de la OIT están en la obligación de respetar las normas de consulta previa por el simple hecho de ser una norma jurídica de carácter coercible y también por haberse constituido desde la promulgación de la precitada sentencia, en un principio general de Derecho Internacional (Párrafo 164, Sentencia Caso Sarayaku vs. Ecuador). Consecuentemente, lo señalado por la corte conlleva a deducir que los Estados que no han ratificado el Convenio 169 de la OIT o que no son miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos, están de la misma manera que los anteriores, obligados a llevar a cabo el proceso de consulta, en virtud de que al ser un principio, este pasa a ser fuente formal de Derecho Internacional, independientemente de estar o no tipificado en la legislación interna (Melo Cevallos, 2013).

Uno de los aportes más importantes de la sentencia elevada respecto del mencionado caso, son los estándares que la Corte progresivamente específica, para llevar a cabo la realización de las consultas, los cuales van a ser analizados brevemente a continuación:

- a) La consulta debe ser previa y realizarse oportunamente; antes de tomar cualquier decisión. Esto es, dentro de las etapas preparatorias y de planificación (Melo Cevallos, 2013).
- b) La consulta debe ser libre. Se la debe realizar mediante procedimientos adecuados (Art. 6, núm. 2, Convenio 169 OIT), respetando el proceso establecido y respondiendo a los patrones tradicionales de cada comunidad (Párrafo 165, Sentencia caso Sarayaku vs. Ecuador). El formato de la consulta debe haber sido acordado en un principio entre el sujeto consultante y los consultados puesto que, cualquier imposición de último momento o exigencia de afuera puede viciar la voluntad del grupo consultado (Anaya, 2009).
- c) La consulta debe ser informada. La Corte claramente ha manifestado que el Estado debe realizar el proceso de consulta de manera informada, en el marco de una comunicación abierta y transparente con la parte consultada, de conformidad con sus costumbres y tradiciones (Párrafo 177, Sentencia caso Sarayaku vs. Ecuador).
- d) La consulta deber ser realizada de buena fe y en un clima de confianza, participación plena y transparencia. La corrupción de los líderes de la comunidad o cualquier intento de cohesión social es incompatible con el estándar de la buena fe (Párrafo 186, Sentencia caso Sarayaku vs. Ecuador). Por otro lado, la finalidad de una consulta efectuada de buena fe es lograr el consentimiento de los consultados, y de no ser así, se puede ultimar que la consulta ha sido ineficaz y fallida (Melo Cevallos, 2013). En el mismo sentido, de llegarse a un entendimiento entre el ente privado encargado de llevar a cabo el proyecto y la comunidad, se configura inminentemente la mala fe puesto que, el dialogo futuro entre las dos partes, no va a ser efectuado con miras a llegar a un acuerdo, sino por mera formalidad. Es por esto que, el proceso de consulta es un deber indelegable del Estado (Párrafo 200, Sentencia caso Sarayaku vs. Ecuador).

- e) La responsabilidad de realizar el proceso de consulta es del Estado y no de algún tercero o cierta persona natural o jurídica de carácter privado (Párrafo 187, Sentencia caso Sarayaku vs. Ecuador). Esta responsabilidad se fundamenta en el deber del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de DD.HH. En este sentido, la intervención del Estado en el proceso de consulta previa debe ser activa y no pasiva. Por lo cual, no se debe relegar esta facultad a la institución o actor privado encargado de llevar a cabo el proyecto, por más que ésta y el Estado mantengan intereses compartidos (Castillo, 2012).

- f) La Corte invierte la carga de la prueba a favor de la comunidad, en virtud de que, es deber del consultante, probar que todas las exigencias del derecho a la consulta fueron garantizadas efectivamente en el caso concreto, y no al contrario (Párrafo 179, Sentencia caso Sarayaku vs. Ecuador).

Por otro lado, la identidad cultural también juega un papel importante, al ser un derecho fundamental de naturaleza colectiva de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Siendo entonces, mandatorio para los Estados consultar a sus ciudadanos sobre los asuntos que podrían incidir positiva o negativamente en su cultura, costumbres o valores (Párrafo 213, Sentencia Caso Sarayaku vs. Ecuador).

De lo expuesto se desprende que, los estándares de consulta previa establecidos por la Corte Interamericana de DD.HH mantienen relación directa con los establecidos por el Convenio 169 de la OIT, es decir, son concordantes con los instrumentos internacionales *soft law*, ratificados para el efecto.

2.1.2 Sujetos consultantes y consultados

Por una parte, de conformidad con el artículo 398 de la norma suprema ecuatoriana³⁵, el numeral primero del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT³⁶ y el artículo 19³⁷ de la

³⁵ **Art. 398.-** Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los

Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, el sujeto consultante y legítimo para realizar la consulta previa será únicamente el Estado por medio de los órganos administrativos legalmente competentes, no siendo posible la delegación de esta facultad a otras personas naturales o jurídicas.

Por la otra parte, de conformidad con los mismos cuerpos legales, los sujetos consultados serán las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas (o como estas se auto determinen), establecidos en la Constitución y en los Instrumentos de DD.HH.

2.1.3 Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas

Si bien el derecho a la consulta previa, libre e informada se encuentra establecido en la Constitución y en Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, en el Ecuador, no existe una ley integral que regule sus mecanismos y procedimientos (Carrión, 2012, p. 29). Sin embargo, se han llevado a cabo varios intentos, como por ejemplo, la expedición del Reglamento de consulta previa para actividades hidrocarburíferas, por parte del en ese entonces Ministerio de Energía y Minas, mediante decreto ejecutivo No. 1215 de 13 de febrero de 2001, a través del cual se pretendía extender el contenido del numeral 2 del artículo 15 del Convenio 169 de la OIT (Carrión, 2012, p. 30).

Posteriormente, se aprobó el Reglamento de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas, publicado en el Registro Oficial No. 728 de 19 de diciembre de 2002,

critérios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. **Constitución de la República del Ecuador 2008.**

³⁶ **Art. 6.- 1.-** Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; (...). **Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Registro Oficial No. 206 de 7 de julio de 1999.**

³⁷ **Art. 19.-** Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. **Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas de 13 de septiembre de 2007.**

expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 3401 de 2 de diciembre de 2002, el cual se encontraba vigente de conformidad con la primera disposición final del Reglamento del artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental (actualmente derogado) de 19 de octubre de 2006. El mismo trataba de la imposibilidad de la existencia de efecto jurídico alguno sobre cualquier acción realizada por el Gobierno de turno, en el caso de no haberse hecho efectivo el derecho a la consulta previa y participación ciudadana a las personas que se verían afectadas o beneficiadas por alguna decisión del poder público. Sin embargo, este reglamento cayó en desuso (García, 2012, p. 6).

No obstante, el 19 de julio de 2012 en el gobierno de Rafael Correa, se aprobó el Reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos No. 1247; el cual tiene como objeto reglamentar el proceso de consulta previa mediante la determinación de mecanismos de participación y demás condiciones que permitan brindar legitimidad, seguridad y certeza jurídica a los procesos hidrocarburíferos (Art. 1). El alcance de la consulta de acuerdo con el precitado reglamento responde a un mecanismo de participación social cuyo fin es considerar las observaciones de las comunidades para la toma de decisiones (Art. 3).

Por otro lado, el segundo capítulo de este reglamento regula el procedimiento de consulta. En primer lugar, exige la designación de un supervisor del proceso de consulta previa (Art. 8). Asimismo, indica las exigencias que debe llevar la convocatoria a la consulta, cuyos medios de difusión podrán ser al menos tres de las seis especificadas: por medio de la prensa, en la web, en la radio, en las carteleras ubicadas en las instalaciones de los respectivos GAD'S, comunicaciones escritas o, por altoparlantes (Art. 11).

Además, señala un plazo no mayor a 30 días calendario contados a partir de la última convocatoria, para la realización de la consulta (Art. 12). Una vez pasado este plazo, el Reglamento hace una lista de los mecanismos de participación que podrán ser utilizados para cumplir con el objeto de la misma, tales como: audiencias, talleres, campañas de difusión, documentación informativa, información en la página web de la Institución competente, entre otros (Art. 13).

Seguidamente, regula el procedimiento de análisis y evaluación para la incorporación de los criterios, comentarios, opiniones, respuestas e identificación de necesidades analizadas por parte del Estado y formuladas por los sujetos del proceso (Art. 18). Una vez cumplidos los requerimientos, el proceso concluirá y podrán quedar establecidos formalmente los acuerdos y consensos a los que se ha llegado (Art. 22). Sin perjuicio de la posibilidad de impugnar el proceso de consulta en sede administrativa (Art. 24).

Consiguientemente el tercer y último capítulo, reglamenta el financiamiento de la consulta, el cual deberá ser asumido por el órgano administrativo competente, en materia ambiental, específicamente para el área hidrocarburífera, será la Secretaría de Hidrocarburos en cooperación con el Ministerio de Finanzas.

Por otro lado, si bien es cierto, el Art. 15 del reglamento objeto de análisis plasma el estándar de que la consulta debe ser informada, en virtud de que establece que, el órgano consultante competente deberá informar a la ciudadanía consultada acerca de temas como: el objeto de la consulta, la descripción general del proceso, la determinación de los límites geográficos, temas socio – ambientales, los beneficios comunitarios provenientes del proyecto, entre otros; nada dice respecto de los principios de precaución y prevención expresamente establecidos en el primer inciso del Art. 313 de la Constitución, el cual manifiesta que: *“El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.”* (El subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, de la lectura del reglamento se observa que, el procedimiento de consulta está dirigido a la adopción de estrategias que permitan alcanzar los objetivos propuestos con la participación y la aprobación de la comunidad (Pólit Montes de Oca, 2010, p. 112). Sin embargo, nada indica respecto de las medidas socio – ambientales de prevención y mitigación de los espacios que van a sufrir efectos negativos durante el desarrollo del proyecto. Siendo de gran importancia y necesidad, informar además a la ciudadanía durante el proceso de consulta, acerca de las medidas de mitigación que van a compensar o rehabilitar las áreas afectadas y, evidentemente no solo los espacios, sino que también, los mecanismos de compensación a las personas.

2.2 Finalidad e importancia del derecho a la consulta

Como se indicó en líneas anteriores, es deber del Estado precautelar el derecho a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación (Art. 66 núm. 27, CRE), por lo tanto, es lógico que este sea el propósito fundamental de la consulta previa, libre e informada. En tal sentido, se trata de derechos conexos, puesto que el derecho a vivir en un medio ambiente sano, está ligado estrechamente con el derecho a ser consultados y, este a los derechos de participación, en consecuencia, la vulneración de uno de ellos, significa la trasgresión de los demás.

Muchas veces se cree que el objeto de la consulta es garantizar el derecho a la participación e información, sin embargo, la finalidad e importancia de la consulta previa es ser un mecanismo de acercamiento respecto de los conflictos que se generan entre el Estado y la población, es decir, un mecanismo de negociación (Pólit Montes de Oca, 2010, p. 121), que va a generar confianza y un análisis más acertado que genere mayor credibilidad entre los actores involucrados para la toma de decisiones (Albán, 2003, p. 139).

Asimismo, la consulta previa tiene por objeto institucionalizar el diálogo, asegurar procesos incluyentes y, no solo prevenir sino también resolver conflictos; por este motivo es el instrumento previsto por el Convenio 169 para promover políticas basadas en la negociación de las políticas públicas (OIT, 2006, p. 6).

Adicionalmente es preciso señalar que, el precitado Convenio no configura al consentimiento como un derecho sino más bien como una de las finalidades de la consulta previa, en virtud de que esta busca consolidar acuerdos y no imponerlos unilateralmente (Carrión, 2012, p. 10).

Por esta razón, resulta necesario establecer la principal diferencia entre consentimiento y consulta. En primer lugar, la sentencia emitida por la Corte Interamericana de DD.HH en el caso Saramaka vs. Surinam, es el estándar más alto respecto al consentimiento. La precitada Corte, ha determinado claramente que además de consultar a la comunidad acerca de los proyectos de desarrollo que les afecten, es necesario que la misma otorgue su

consentimiento para aceptar el desarrollo del proyecto, caso contrario éste se rechaza y no se ejecuta (Ruiz Cervantes, 2014, p. 309).

La consulta por otro lado, permite el diálogo con la comunidad y de esta manera responde a un límite del accionar del Estado a favor de los derechos humanos que podrían verse afectados con la ejecución de determinado proyecto (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 18). A diferencia del consentimiento previo, la consulta previa busca lograr acuerdos, como se indicó en líneas anteriores, pero resulta muy difícil que la administración pública detenga el desarrollo de proyectos de desarrollo de no obtener el consentimiento de la población consultada. Además, es necesario señalar que, la Constitución ecuatoriana vigente, no prevé al consentimiento como el fin último del derecho a la consulta previa y establece que: “(...) *Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley*” (Art. 57, núm. 7, CRE) (Garbay Mancheno, 2011, p. 89). Sin embargo, existen excepciones expresas en la Declaración de las Naciones Unidas, en donde obtener el consentimiento previo es necesario (Arts. 10 y 29 núm. 2)³⁸.

En conclusión, la importancia de la consulta previa radica en que el acercamiento y el diálogo establecido entre el Estado por medio de sus órganos e instituciones competentes y, la comunidad afectada o beneficiada por la ejecución de determinado proyecto, permite considerar aspectos que en un principio no fueron tomados en cuenta y son de gran relevancia, además de llegar a acuerdos que a fin de cuentas van a ser beneficiosos para ambas partes y para la población en general, debido a que en varias ocasiones, la ciudadanía se enfrenta ante la ejecución de proyectos y megaproyectos sobre su territorio, sin previo aviso y sin haber sido informados acerca de sus consecuencias o beneficios, ni sobre la empresa pública o privada que lo va a llevar a cabo. Por lo dicho, el proceso consulta constituye un mecanismo jurídico de protección de derechos.

³⁸ **Art. 10.-** Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. **Art. 29. 2.-** Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado. **DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS 2007.**

2.3 Consulta previa urbana: mecanismo de garantía del derecho a la ciudad

Si bien es cierto, el numeral 7 del artículo 57 de la Constitución ecuatoriana es muy claro al reconocer el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, exclusivamente a los pueblos indígenas, respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales que se encuentren en sus territorios y que puedan afectarles ambiental o culturalmente y, por otro lado el numeral 17 ibídem establece que, las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas antes de la adopción de medidas legislativas que puedan vulnerar sus derechos colectivos; el bloque de constitucionalidad debe interpretarse de manera sistémica con los tratados y convenios internacionales. En palabras de Bidart Campos: *“la plena vigencia de los derechos humanos a través de su interpretación más favorable”* (Campos, 2005, pp. 39-40).

En tal sentido, el contexto del derecho a la consulta previa establecido en las normas constitucionales precitadas, debería ser interpretado conjuntamente con el Convenio 169 de la OIT, publicado en el Registro Oficial No, 206 de 7 de junio de 1999 y la Declaración de Naciones Unidas:

En primer lugar, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del referido Convenio, los Estados tienen el deber de: *“Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”* (El resaltado fuera de texto). En segundo lugar, en base al artículo 19 de la precitada Declaración: *“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”*.

Por otro lado, de conformidad con el inciso segundo del artículo 424 de la Carta Magna de Derechos: *“La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”* (Lo resaltado me pertenece).

Por lo tanto, el derecho constitucional a la consulta previa, libre e informada, no debería limitarse únicamente a los proyectos extractivos de recursos naturales o estar exclusivamente al alcance de los pueblos y nacionalidades indígenas, sino que debería ser interpretado simultáneamente de conformidad a lo establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas:

a) Consultar a los pueblos interesados:

El precitado Convenio no excluye al resto de la ciudadanía. Se refiere claramente a pueblos interesados, por lo que su alcance es para la ciudadanía en general.

b) Mediante procedimientos apropiados:

Al encontrarnos en un Estado de derechos y justicia social, es lo más lógico establecer un mecanismo apropiado que garantice el derecho a la consulta previa. Si bien es cierto, el Reglamento 1247 analizado en líneas anteriores se encuentra vigente, sin embargo, este regula específicamente el proceso de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas. Por lo tanto, con fundamento en lo establecido en el artículo 424 de la Constitución ecuatoriana, el Estado debería aplicar el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT conjuntamente con el numeral 7 del artículo 57 de la carta magna y, promulgar un reglamento que interprete sistémicamente el derecho a la consulta previa, libre e informada, a fin de garantizar efectivamente el derecho constitucional al disfrute pleno de la ciudad y el espacio público (Art. 31 CRE).

c) A través de sus instituciones representativas:

El proceso de consulta debe ser realizado por los organismos administrativos competentes respecto de la materia a ser consultada. En este sentido, la consulta previa urbana, debe ser llevada a cabo por las instituciones del Estado representativas, de acuerdo al proyecto urbano que se vaya a realizar. Por ejemplo, si el proyecto urbano a realizarse es llevado a cabo por el Gobierno Central, el órgano competente será un órgano administrativo de viniente de la Función Ejecutiva, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Urbano y

Vivienda, por medio de la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos cuya misión es la siguiente:

“Elaborar y difundir políticas, normativas y herramientas técnicas para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Asentamientos Humanos, en lo concerniente a los procesos de gestión del suelo, producción social del hábitat y promover normativas para la regulación del ordenamiento territorial urbano, en el marco de la garantía a los derechos a un hábitat seguro y saludable, y al derecho a la ciudad y de sus espacios públicos; así como realizar la correspondiente capacitación y acompañamiento técnico a los GAD´s” (Lo resaltado me pertenece).

Sin perjuicio del ejemplo anterior, el precitado Ministerio no es la única entidad del Gobierno Central que puede constituirse como una institución representativa que lleve a cabo el proceso de consulta previa urbana, en virtud de que, otros Ministerios y Subsecretarías pueden tomar la posta a la hora de ejecutar políticas públicas que afecten el crecimiento y desarrollo de las ciudades.

Por otro lado, de ser el proyecto urbano planificado y ejecutado por algún Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano o Municipal, con fundamento en su competencia exclusiva de uso y gestión del suelo del cantón, establecida en el literal b del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, como por ejemplo el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; la institución representativa competente en el ámbito urbano es la Dirección Metropolitana de Gestión Territorial, cuya función principal es la siguiente: *“Gestionar de manera ordenada y coherente, con eficiencia, eficacia y efectividad los trámites relacionados a la planificación territorial, uso del suelo, hábitat y vivienda requeridos por el Concejo Metropolitano y sus comisiones”*.

d) Cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente:

Respecto a las medidas legislativas, por regla general la Asamblea Nacional tiene la atribución de: *“Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con*

carácter generalmente obligatorio” (Art. 120, núm. 6, CRE). Sin embargo, tales medidas no se limitan únicamente a leyes, sino también a otros actos normativos jerárquicamente distintos que se hallen bajo responsabilidad de otros órganos administrativos que no son la Asamblea Nacional como el ejecutivo, facultado para promulgar reglamentos de aplicación de las leyes, en su condición de co-legislador (Art. 134, CRE³⁹) (Chávez, Consulta previa en el Ecuador, p. 9). Asimismo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados que emiten ordenanzas y sus facultades reglamentarias (Art. 240, CRE).

Existen medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a un colectivo social, las cuales antes de ser aprobadas deben legitimadas por medio de los mecanismos de democracia directa, representativa y comunitaria, con fundamento en los derechos de participación ciudadana (Art. 95, CRE).

Por otra parte, las medidas administrativas que el Gobierno adopte, deben ser también consultadas de conformidad con los precitados Instrumentos Internacionales y mucho más de tratarse de medidas, decisiones o autorizaciones estatales que puedan afectar los derechos de los pueblos (Art. 6 OIT) y al medio ambiente (Art. 398, CRE). Por lo tanto, tales medidas no deberían limitarse únicamente a proyectos extractivos de recursos naturales. Así también, los artículos 7 y numeral 2 del artículo 15 del Convenio 169, determinan que se debe entender como medida administrativa lo referente a proyectos, políticas públicas, planes y programas que los órganos de la administración pública adopte de forma general (OIT, 2009, p. 29).

De los puntos anteriores se concluye que, conforme a los instrumentos internacionales más favorables en materia de derechos humanos, el Estado deberá garantizar el cumplimiento del derecho a la ciudad y a la consulta previa urbana, tal como se lo ha hecho en materia de hidrocarburos, es decir, por medio de un reglamento que regule su alcance y demás

³⁹ **Art. 134.-** La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

1. A las **asambleístas** y los asambleístas (...).
2. A la **Presidenta** o Presidente de la República.
3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.
4. A la **Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública** en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.

aspectos. En tal sentido, el reconocimiento constitucional del derecho a la consulta previa en materia de recursos naturales no renovables, constituye tan sólo uno de los casos de medidas administrativas que se deben consultar. Adicionalmente es preciso mencionar que, el enfoque que se debería dar al derecho a la consulta previa urbana, debe estar vinculado con los mecanismos que la Constitución reconoce para su garantía (Art. 84 y 85, CRE) y con el régimen de desarrollo fundado en el buen vivir o *sumak kawsay*. No obstante, este tema va a ser analizado y estudiado a más profundidad en el cuarto capítulo de la presente disertación.

2.3.1 Desarrollo participativo de las comunidades urbanas

En primer lugar, respecto del contexto de esta disertación, la participación no es otra cosa que la legitimación de los actos del poder público. Para que la participación sea efectiva, todas las personas implicadas deben intervenir en todas las fases del proceso (Morán & Hernández, 2002). En la materia, este proceso es entendido como el proyecto urbano o plan que se pretende ejecutar, por lo tanto, la participación igualitaria de los agentes involucrados es vital, a fin de conocer los objetivos, identificar las prioridades, los problemas y sus posibles soluciones.

En un proceso de desarrollo de participación a nivel urbano es importante que la ciudadanía se interese por la ciudad y sus espacios, por lo tanto, para Agustín Hernández, la participación es un proceso educativo en sí mismo (Hernández, 2003, p. 27). El fundamento de esta aseveración recae en que el acercamiento con las personas afectadas o beneficiadas con el proyecto urbano es un trabajo de debate o tolerancia que permite conocer y comprender otros puntos de vista y hace posible una acción consensuada (Morán & Hernández, 2002).

Para Jordi Borja, la participación democrática y ciudadana es un mecanismo de garantía del derecho a la ciudad puesto que es un vínculo entre las demandas de los ciudadanos como un derecho moral exclusivo y, las políticas públicas de las autoridades competentes (Borja, 2011, pág. 257). Las demandas ciudadanas, planteadas colectiva o individualmente para satisfacer necesidades o aspiraciones, son indispensables para ejercer el derecho a la ciudad en virtud de que este derecho no está garantizado por el simple hecho de

encontrarse prescrito en la Constitución nacional o en el ordenamiento jurídico positivo internacional, sino que necesita de una garantía legal que permita reclamarlo por vías jurídicas (Borja, 2011, pág. 259).

Consecuentemente, para el desarrollo participativo de las comunidades urbanas es necesaria la iniciativa política de viniente de la ciudadanía, por medio de la cual se puede lograr una red de relaciones interdisciplinarias e innovadoras que generen las condiciones para romper marcos legales estrechos (Borja, 2002, p. 7). De esta manera, los derechos de participación están interrelacionados con otros, tales como el derecho constitucional a la ciudad, a la consulta previa, libre e informada, al espacio público, a vivir en un medio ambiente sano, entre otros, cuya vigencia y garantía, involucra el pleno ejercicio del derecho a participar.

2.4 Marco jurídico de la participación ciudadana

La Constitución de la República del Ecuador garantiza la participación ciudadana en los asuntos de interés público, de forma individual y colectiva bajo los principios de igualdad autonomía, deliberación pública, control popular, solidaridad e interculturalidad, es decir, *“en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad”* (Art. 95, CRE), por medio de: *“mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”* (Art. 95 inc. 2, CRE).

Asimismo la carta magna, garantiza el derecho a la participación en los diferentes niveles de gobierno por medio de: *“audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”*.

Adicionalmente, la Constitución de 2008 garantiza a la ciudadanía, el derecho a participar de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos (Art. 85, inc. 2, CRE), así como también, reconoce el derecho a la participación ciudadana en las políticas de planificación para el desarrollo nacional (Art. 279, CRE).

Por otro lado, la Ley de Participación Ciudadana publicada en el Registro Oficial No. 175 de 20 de abril de 2010, establece disposiciones de carácter general para todos los niveles de gobierno. El artículo 3 determina los objetivos de la mencionada ley, los cuales intentan alcanzar la incidencia en la gestión de los asuntos de interés común para procurar el ejercicio de la soberanía popular (Art. 3, LOPC):

1. Garantizar las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, por medio de la participación en igualdad de condiciones, el acceso a la información y la rendición de cuentas sobre el manejo de los fondos públicos.
2. Establecer procedimientos adecuados para hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa en la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas (proyectos urbanos).
3. Implementar medidas de acción afirmativas en caso de vulneración de derechos.
4. Fijar criterios para la selección de los ciudadanos que sean parte de los espacios de participación.
5. Promover la participación ciudadana y la consolidación de la democracia.
6. Proteger la expresión de las formas de desacuerdo.
7. Respalda las iniciativas de participación, organización, gestión y control social de la ciudadanía.

Una vez definidos los objetivos, la precitada ley le otorga a la ciudadanía el poder de participar de manera protagónica en la toma de decisiones en los asuntos de interés públicos y el control de los niveles de gobierno (Art. 29, LOPC).

Respecto de la materia de estudio, esto es, la consulta previa, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana también reconoce a la ciudadanía en general, el derecho a la consulta previa, libre e informada dentro en materia de recursos no renovables, dentro de

un plazo razonable (Art. 81, LOPC), así como también de toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente (Art. 82, LOPC).

El mencionado cuerpo legal además, establece la forma de valoración de la consulta en caso de existir oposición mayoritaria de la población consultada, a través de una resolución administrativa que de forma motivada revele la decisión de ejecutar o no el proyecto. De ser favorable la decisión, la misma resolución deberá determinar los parámetros que minimicen el impacto del proyecto sobre las personas y el ambiente, así como también los métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños causados (Art. 83, LOPC).

Dentro de este contexto, cabe reconocer que si bien la actual Constitución y la ley de Participación Ciudadana garantizan espacios e instrumentos de participación, uno de los principales retos que tiene actualmente, tanto el Estado como la sociedad civil, es fortalecer dichos espacios de diálogo para una construcción colectiva de la política pública en la creación y crecimiento de la ciudad y el espacio público urbano (Pinto, 2012, p. 23).

Por otra parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, es el cuerpo legal que regula la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos pertenecientes al nivel Autónomo Descentralizado (Art. 1, COOTAD), siendo la participación ciudadana uno de sus principios rectores: *“La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía”* (Art. 3, COOTAD); uno de sus fines: *“El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito (...) alcanzar el buen vivir”* (Art. 4, literal g), COOTAD); y una de las funciones principales de los GAD’s municipales: *“Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal”* (Art. 54, literal d), COOTAD).

El capítulo II del título VII del precitado código regula la participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de forma individual y colectiva (Art. 302, COOTAD) a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria (Art. 303, COOTAD). Además, regula el sistema de participación ciudadana por medio de

actos normativos de cada nivel de gobierno, para definir los objetivos de desarrollo territorial, participar en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación de planes de desarrollo y definición de políticas públicas, entre otros (Art. 304, COOTAD).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de igual manera contiene disposiciones legales referentes a la participación ciudadana. Siendo uno de los lineamientos más importantes para la aplicación de este cuerpo de normas: “*Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades*” (Art. 2, literal b), COPFP).

Así como para el COOTAD, para el COPFP, la participación ciudadana es uno de los principios rectores para su aplicación, mediante el deber de coordinación de mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas de planificación (Art. 5, núm. 5), COPFP). Igualmente, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los GAD’s deben ser formulados y actualizados a través de la participación ciudadana (Art. 46, COPFP).

Así también, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOOTUGS, tiene como principio rector el derecho a la ciudad, el cual comprende entre otras cosas: “*La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas*” (Art. 5, núm. 6, literal b), LOOTUGS). Además, una de sus finalidades es la de: “*Propiciar los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los beneficios económicos, derivados de las acciones y decisiones públicas en el territorio y el desarrollo urbano en general*” (Art. 3, núm. 10, LOOTUGS).

Finalmente, el Plan Nacional del Buen Vivir también contempla como su primer objetivo: “*Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular*”, fomentando la apertura de mecanismos y procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones en los asuntos de interés público y en la relación Estado-ciudadanos. Esta relación involucra

el reconocimiento y confrontación de ideas para llegar a una negociación en función de valores o intereses.

Consecuentemente, hoy en día, no es suficiente referirnos a procesos de participación ciudadana para tratar asuntos de materia electoral ni tampoco entenderla simplemente como un proceso de consulta informativa, sino que supone la capacidad de interferir e influir en las políticas y servicios públicos de todos los niveles de gobierno para anticipar o prevenir efectos negativos posteriores a la ejecución de los proyectos o incluso conflictos sociales que generen resistencia. En otras palabras, la participación ciudadana debe ser entendida como un derecho que permite construir consensos activos (Gobierno - sociedad).

CAPÍTULO III

ANÁLISIS CASUÍSTICO

3.1 Introducción

Una vez establecidos los fundamentos jurídicos normativos y sociales de carácter nacional e internacional del derecho a la consulta previa, libre e informada en materia de derechos ancestrales y ambientales, y; haberlos utilizado como base para proponer la garantía y regulación de una consulta previa urbana como mecanismo de garantía del derecho constitucional a la ciudad, es necesario realizar un análisis casuístico para determinar si esta práctica ya existe por medio de una institución similar o, si es necesario implementarla en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Para ello, es necesario descomponer todos los elementos que engloban la planificación y ejecución de un proyecto o megaproyecto de carácter urbano. No obstante, en primera instancia se debe señalar la diferencia clave entre un proyecto y un megaproyecto urbano. El primero, en palabras del reconocido urbanista colombiano Fernando Cortés se refiere a: *“el manejo del vacío, entendido éste no como espacio residual sino como elemento estructural de la ciudad”*, es decir, la intervención y gestión de la ciudad estableciendo claramente las características y condiciones del espacio público (Cortés Larreamendy, 2000, p. 13). Para el español Oriol Bohigas, el proyecto urbano es: *“el resultado de una serie de acciones, ejecutadas por diferentes actores, que están vinculadas, y apuntan siempre a poner a prueba la capacidad del proyecto como producto”* (Bohigas, 2003).

Ahora bien, un megaproyecto es un proceso socio-espacial cuyas condiciones particulares, hacen que se diferencia de un proyecto en general, por requerir de tiempos más extensos y mayores recursos y presupuestos (Cortés Larreamendy, 2000, p. 31). Al contar con tales características, este tipo de mega obras generan prácticas de apoyo, rechazo o resistencia masivas por parte de la ciudadanía afectada directa o indirectamente con la obra propuesta.

De ser negativa la postura de la población frente a determinado proyecto, Constitución ecuatoriana vigente ha reconocido un nuevo derecho, el derecho a la resistencia estipulado en el artículo 98 de la siguiente manera:

“Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.”

En tal sentido, el *jus resistendi* o derecho a la resistencia, puede ser ejercido si un derecho fundamental ha sido o puede ser vulnerado y, de no existir respuesta del Estado para tutelar este derecho (Cordero Heredia, 2013, p. 14). Para ejercerlo no se requiere necesariamente organizar protestas o iniciar juicios, la resistencia empieza en las calles, la ciudadanía se expresa de diversas maneras por diferentes medios tales como las redes sociales, la web, la radio y la televisión, a través de las cuales manifiestan su descontento por no haberles permitido ejercer su derecho a co-producir la ciudad.

El problema radica entonces, en que la ciudadanía no es un sujeto activo en la planificación y desarrollo del espacio público urbano por cuanto las municipalidades, en calidad de personas jurídicas competentes para ejercer el control del uso y ocupación del suelo, deben ofrecer un mecanismo de consulta previa, libre e informada de los proyectos urbanos antes de aprobarlos y ejecutarlos y, con ello plasmar y garantizar un verdadero derecho al goce efectivo de la ciudad y el espacio público.

Esta disertación traza el análisis de un proyecto urbano planteado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de la Ciudad de Ambato, el cual presenta el proceso de negociación llevado a cabo por la Autoridad para obtener el consentimiento de la ciudadanía en la construcción de la obra. Subsiguientemente, este proyecto será contrastado con otro mega proyecto, con la finalidad de determinar los derechos vulnerados producto de la negativa participación ciudadana y la importancia del reconocimiento de un procedimiento de consulta previa urbana dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano que haga efectivo el derecho a la ciudad.

3.2 Proyecto urbano

El proyecto urbano objeto de análisis es “*El Parque de las Flores Quinta el Rosario*”.

3.2.1 Antecedentes y consideraciones

- a) El Parque de las Flores Quinta el Rosario, en adelante denominado como Parque de las Flores, es un proyecto en miras a ser construido en la ciudad de Ambato, provincia de Tungurahua, la cual está localizada en el eje comercial de la zona central del país. A todo ello, se suma el tamaño y escala de la ciudad, la cual la convierte en centro administrativos, político y financiero de la región, lo cual ha generado una serie de migraciones del campo a la ciudad que han generado demandas de viviendas, servicios, infraestructura y equipamientos recreativos.
- b) Debido a tales demandas, el GAD Municipal de Ambato, ha designado el terreno de la “Quinta el Rosario”, punto estratégico, para la construcción del Parque de las Flores, el mismo que busca convertirse en el primer parque de escala urbana en la ciudad, lo cual ha hecho que sea considerado como una obra de atención prioritaria (Art. 233, COOTAD) (Sanmiguel, 2016).
- c) De la entrevista mantenida personalmente con el Ing. Orlando Guevara, se pudo obtener la siguiente información: La Quinta el Rosario pertenecía al Colegio Nacional Bolívar, el cual por la falta de recursos económicos no hizo uso de su espacio, por lo que empezó a recibir varias ofertas de compra-venta, principalmente para la construcción del Centro Comercial de la ciudad. Sin embargo, las Autoridades del Colegio con el objeto de mantener este lugar como un pulmón de la ciudad, al contar todavía con vegetación autóctona (Ilustración No. 1), rechazaron las ofertas por no estar acordes a los fines ambientales y sociales (Guevara Correa, 2016).
- d) Tomando como fuente, la escritura pública de donación No. P02448 de 26 de julio de 2016, adjunta para mejor referencia, mediante escritura pública de compra-venta de 23 de abril de 1960, el Colegio Nacional Bolívar vendió el terreno de la Quinta el Rosario al Ministerio de Educación (Notaria 9º Ambato, 2016, pp. 3-4).

- e) Posteriormente, ante el Notario Público Noveno de la ciudad de Ambato, comparece por una parte el Ab. Fabio Monar, Coordinador Zonal de Educación Zona 3, del Ministerio de Educación, en calidad de donante; y por otra parte, el Ing. Luis Amoroso, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de la ciudad de Ambato, en calidad de donatario, para la celebración de la escritura pública de donación No. P02448 de 26 de julio de 2016, mediante la cual se transfiere a título gratuito bajo la figura de la donación, la Quinta el Rosario del Ministerio de Educación al Municipio de Ambato (Notaria 9º Ambato, 2016, pp. 1-3).

- f) El sitio a intervenir se encuentra ubicado en la parroquia La Matriz, ubicada al suroeste de la ciudad de Ambato en una zona urbana de carácter residencial (Ilustraciones 2 y 3). El terreno en donde se implantará el Parque de las Flores cuenta con una superficie de 5.2 hectáreas y tendrá capacidad para aproximadamente 2000 personas (Ilustración No. 4) (GAD Municipal de Ambato, 2016, p. 5).

- g) El estado actual de la mencionada Quinta es deteriorable por la falta de uso y mantenimiento del espacio. No obstante, en los meses de octubre y noviembre, tiene lugar la feria de finados.

Finalmente, el proyecto denominado Parque de las Flores – Quinta el Rosario, tendrá como objeto, constituirse en un espacio de recreación y descanso para la ciudadanía ambateña, así como también convertirse en un pulmón verde para la ciudad de Ambato.

3.2.2 Aprobación del proyecto

Una vez transferido el dominio sobre el bien inmueble en mención, el siguiente paso es inscribir el predio en el Registro de la Propiedad para oficializar la escritura pública y formalizar la apropiación del bien (Usiña, 2016). En tal virtud, el proyecto Parque de las Flores – Quinta el Rosario todavía no ha sido aprobado.

3.2.2.1 Beneficios

El beneficio principal del precitado proyecto es de carácter general y de interés público, puesto que de conformidad con las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC, apenas 10 de los 221 municipios del país, cumplen con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, respecto del índice verde urbano de 9 metros cuadrados por habitante (INEC, 2010). Únicamente, el Distrito Metropolitano de Quito cumple con este estándar, al ofrecer 18.85 m² de áreas verdes por habitante, mientras que la ciudad de Ambato incumple con esta recomendación.

En tal sentido, uno de los beneficios de la construcción del Parque de las Flores es, que este espacio va a dejar de estar desocupado la mayoría de meses del año y a más de constituirse en un lugar de recreación para las familias ambateñas y turistas, va a pasar a ser un pulmón de la ciudad que cuenta con vegetación autóctona, para comenzar a cumplir con el estándar del índice verde urbano, garantizando de esta manera una mayor calidad de vida a los habitantes lo cual se resume en el derecho a la ciudad y al espacio público.

3.2.2.2 Consecuencias

Pueden existir consecuencias a mediano y largo plazo, si el Municipio no cumple con su deber de garantizar la seguridad a las personas que accedan al parque o a quienes moran a sus alrededores. Es decir, si no existe servicio de guardianía y buena iluminación, este sector se podría tornar peligroso, especialmente para los residentes del Barrio El Rosario.

Otra de las consecuencias del Parque de las Flores es la afectación que una parte reducida de la población va a sobrellevar. Estos son, los comerciantes de la feria de finados que tenía lugar en los meses de octubre y noviembre de cada año, puesto que, se verán imposibilitados de volver a vender sus productos u ofertar sus servicios en este espacio. Justamente por este efecto negativo, se han desarrollado protestas a las afueras de la Municipalidad. Sin embargo, el grupo de resistencia no ha ido más lejos en virtud de que la Alcaldía ha ofrecido a los comerciantes de la feria, otros espacios de la ciudad para que ejerzan su actividad, tal como ha sucedido en años anteriores.

Es así que en el presente caso, el GAD Municipal de Ambato, ha hecho realidad uno de los retos de la actual Constitución, al dar soluciones jurídicas a quienes cuyos derechos han sido vulnerados, es decir, buscar soluciones en derecho al tipo de conflictos que nunca falta.

3.2.2.3 Socialización

Al no haberse aprobado aún la ejecución de los planos del proyecto, el Municipio de Ambato ha venido socializando el mismo con la ciudadanía, durante algunas de las sesiones del Consejo Municipal mediante el mecanismo de participación de la silla vacía (Art. 311, COOTAD).

Gracias a la entrevista mantenida con la señora Grisca Terán, en calidad de Presidenta del Barrio El Rosario, el cual es el más beneficiado con el proyecto, se pudo conocer que, mediante Sesión Ordinaria del Consejo Municipal de 6 de septiembre de 2016, se la llamó a participar en la silla vacía con la finalidad de conocer la postura del barrio, respecto de la obra. De la información compilada se concluye que los moradores del sector en donde la Municipalidad va a intervenir, están satisfechos con la ejecución del Parque de las Flores en el terreno de la Quinta el Rosario (Terán Peralta, 2016).

Posteriormente, se mantuvo una entrevista con el Vicealcalde del Municipio de Ambato, el señor Jacobo Sanmiguel, quien supo indicar que: *“En el caso del proyecto Parque de las Flores, no hubo mayor conflicto porque no hubieron ningún tipo de expropiaciones, lo cual en la inmensa mayoría de los casos, causa conflictos sociales muy entendibles”* (Sanmiguel, 2016).

Consecuentemente de la información recopilada se desprende que, el proceso de socialización de este proyecto entre la Alcaldía y los pobladores fue bajo puesto que se efectuó únicamente el mecanismo de participación de la silla vacía a una de las representantes de la ciudadanía.

3.2.3 Conclusiones

Una de las conclusiones a las que se llega a partir de lo antes expuesto es que, el Municipio juega un papel de vital importancia en la construcción y crecimiento de las ciudades. Autores como Antonio Hernández, consideran “*al derecho municipal como el derecho de la ciudad*” cuya naturaleza jurídica, de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es, ser personas jurídicas de derecho público encargadas de hacer efectivo el Derecho de la Ciudad (Hernández, 2003, p. 4). Por lo tanto, se puede observar que, el GAD Municipal de la ciudad de Ambato a más de ser el promotor de las obras del espectro urbano, es el garante de los derechos de las personas afectadas y además el ente que legalmente institucionaliza las pretensiones de las personas que muestran resistencia ante su ejecución.

Además, de la información recopilada se desprende que en el presente caso, los derechos de participación ciudadana no fueron efectivamente garantizados en virtud de que, a pesar de que las consecuencias de la construcción de la obra son muy pocas, los beneficios altos y los grupos de resistencia casi nulos; la población ambateña no ha tenido la oportunidad de informarse más detalladamente del proyecto. La Municipalidad únicamente ha dado a conocer la obra por medio de la prensa pero a breves rasgos, en tal sentido, las personas afectadas o beneficiadas directa o indirectamente con el proyecto, serán incapaces en el presente de decidir si El Parque de las Flores es adecuado para la ciudad y, quizás en un futuro se presenten quejas formales ante la Autoridad, cuando estas se pudieron haber evitado.

Por esta razón, el proceso de consulta previa urbana es necesario, pues permite que la ciudadanía se informe del proyecto antes de la toma de cualquier decisión y decida libremente si la obra va a garantizar su calidad de vida y cumplir con sus expectativas de ciudad. Por otro lado, de ejecutarse una debida consulta, la ciudad no solo va a tener la oportunidad de informarse y decidir sino que también, durante los procesos de socialización pueden surgir ideas y aportes que incluso lleguen a mejorar la propuesta inicial, y asimismo llegar a acuerdos que en un futuro eviten acciones en contra de la Municipalidad.

3.3 Mega proyecto urbano

El proyecto urbano objeto de análisis es “*La Solución Vial Guayasamín*”.

3.3.1 Antecedentes y consideraciones

- a) La Solución Vial Guayasamín es la propuesta del Plan de Movilidad que ejecuta la administración del actual Alcalde de Quito, Mauricio Rodas, por medio de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, en adelante EPMMOP, para la construcción de un puente paralelo al túnel Guayasamín, pasos deprimidos en la plaza Argentina e intersección de las avenidas Shyris y Eloy Alfaro. Este proyecto de movilidad tiene el objetivo de resolver el problema de movilidad entre el centro de Quito y los valles orientales (EPMMOP, 2016).
- b) Este proyecto lleva el nombre de “Solución Vial” debido a que el túnel de la Av. Guayasamín construido hace más de 10 años, no satisface la cantidad de vehículos que diariamente transitan por ahí. Además, su infraestructura tampoco está diseñada para la circulación del transporte público (EPMMOP, 2016).
- c) A partir de estas consideraciones, es preciso mencionar que, en el mes de enero de 2015, la Alcaldía de Quito, llamó a un concurso abierto a través del Portal de Compras Públicas, siendo cuatro empresas las que se decidieron inscribir su propuesta. El presupuesto al que debían ajustarse no debía pasar los 67 millones de dólares (4 Pelagatos, 2016).
- d) Así las cosas, y sin mayor detalle respecto de los proyectos que estas 4 empresas pretendían presentar, el 15 de julio del mismo año, se firmó un memorando de entendimiento con la compañía *China Road and Bridge Corporation*, en adelante CRBC, mediante el cual se contempló que el proceso de contratación tendría la naturaleza de una alianza estratégica, al amparo de la Ley de Empresas Públicas.
- e) El 26 de febrero de 2016, la EPMMOP y CRBC formalizaron el precitado memorando de entendimiento. Posteriormente el 15 de marzo de 2016, el directorio de la EPMMOP

aprobó el proyecto y finalmente el 4 de abril de 2016, la EPMMOP y CRBC formalizaron el contrato de alianza estratégica (EPMMOP, 2016).

- f) Una vez suscrito el contrato, a partir del 15 de abril de 2016, el proyecto Solución Vial Guayasamín ha empezado a ejecutarse, a pesar de no haber sido previa y oportunamente socializado con la ciudadanía afectada o beneficiada (Diario El Comercio, 2016).
- g) Los moradores del Barrio Bolaños (ubicado a un costado de la vía Interoceánica, a la salida del túnel de Guayasamín), son los más afectados por la construcción de esta obra en virtud de una parte de las viviendas del barrio van a ser expropiadas, además de que se trata de una comunidad que se auto determina como ancestral del pueblo *Kitu Kara*.
- h) La comunidad del Barrio Bolaños alude además, no haber sido consultada tampoco sobre la construcción del túnel Guayasamín. Consecuentemente, se han consolidado como un grupo de resistencia al amparo de la Constitución (Diario El Comercio, 2016). Adicionalmente a los moradores del Barrio Bolaños, activistas urbanos tales como la ex vicealcaldesa Daniela Chacón y ex alcaldes como Augusto Barrera, consideran que este mega proyecto urbano no es factible debido a que desde su experiencia, esta no es la solución, es simplemente una medida de corto plazo. No obstante y a pesar de estas consideraciones, gran parte de la ciudadanía quiteña aprueba la ejecución de este proyecto.
- i) Por lo expuesto, el Comité de Afectados por la Solución Vial Guayasamín interpuso una acción de protección, bajo el patrocinio de los abogados Mario Carrera y Xavier Dávalos, cuyo argumento principal fue la falta de socialización del proyecto por parte de la entidad competente con la ciudadanía y, la ilegitimidad de las expropiaciones a las viviendas que de alguna manera impiden la ejecución de la obra, sin la mínima consideración que los moradores de este barrio son habitantes ancestrales del lugar.

3.3.2 Aprobación del proyecto

Como se indicó en líneas anteriores, la compañía CRBC fue la delegada para llevar a cabo la Solución Vial Guayasamín desde que se firmó el memorando de entendimiento. En sí, la

aprobación del proyecto tuvo lugar el 4 de abril de 2016, cuando se formalizó y se suscribió el contrato de alianza estratégica entre CRBC y la EPMMOP al amparo de la Ley de Empresas Públicas con fundamento en la capacidad asociativa de las empresas del sector público. Igualmente, con fundamento en el inciso sexto del artículo 35 de la precitada ley, las cuatro empresas que pretendían participar en el concurso, fueron descartadas en virtud de que: *“No requerirán de concursos públicos los procesos de asociación con otras empresas públicas o subsidiarias de éstas, de países que integran la comunidad internacional”* (Art. 35, inc. 6, LOEP).

Además los representantes de la EPMMOP han manifestado que la mejor decisión fue optar por suscribir un contrato de alianza estratégica para que las dos empresas – partes, reúnan recursos, experiencias y tecnología (Cevallos, 2016). Por otro lado, de haberse llevado a cabo el concurso por la vía del portal de compras públicas, el 100% de la obra debía ser financiado por la EPMMOP, mientras que con la figura de la alianza estratégica, la empresa pública contratista no tiene que aportar con fondos a la obra.

Por otro lado, en una alianza estratégica el riesgo es compartido mientras que en una compra pública el riesgo recae sobre la empresa pública, además respecto a la disponibilidad de fondos con los que cuentan las empresas, en una compra pública el contratista debe justificar tener solvencia, mientras que en una alianza estratégica esto no se necesita certificar y ambas partes pueden invertir. Finalmente, en relación a los textos de los contratos, en una compra pública el contrato es estandarizado y al ser firmado no existe la posibilidad de negociarlo, mientras que en una alianza estratégica, si se puede negociar y no se requiere contar con los diseños definitivos. Por estos fundamentos, la Administración Municipal por medio de su Empresa Pública de Movilidad y Obras Públicas, ha decidido celebrar este tipo de contrato.

No obstante, a pesar de los fundamentos legales expuestos por la EPMMOP, activistas urbanos tales como la ex vicealcaldesa de Quito Daniela Chacón, han señalado que el proyecto de la “Solución Vial Guayasamín” es ilegítimo puesto que no ha sido aprobado por el Concejo Metropolitano ni tampoco respaldado por una ordenanza (Chacón, 2016).

3.3.2.1 Beneficios

Los beneficios que este mega proyecto busca ofrecer son:

- a) Pretende mejorar la calidad de vida de la población.
- b) Permitir al sector automotor y a los transportes público trasladarse en pocos minutos desde Quito hacia los valles orientales y viceversa.
- c) Permitirá el ingreso del transporte público, lo que reducirá tiempos de desplazamiento y nuevas rutas de servicio.
- d) Descongestionará los ingresos que son utilizados por los buses intraparroquiales, que hoy en día están saturados por la alta demanda de pasajeros.
- e) No sólo solucionará el cuello de botella que se genera en el área del túnel Guayasamín, sino que también creará nuevas rutas para el sistema de transporte público.
- f) Influirá en la plusvalía y en el valor comercial de los bienes inmuebles de los sectores aledaños a este sector.

3.3.2.2 Consecuencias

- a) En el presente caso, no se han establecido procesos de información y socialización efectivos que les permitan a los directa o indirectamente afectados ser actores reales y co-productores de la ciudad. Por esta razón los moradores del Barrio Bolaños, principales perjudicados, se encuentran con la incertidumbre y a la espera de lo que las autoridades van a decidir que suceda con sus viviendas cuando comience la construcción del mega puente. En tal sentido, la situación del barrio Bolaños es preocupante al no existir hasta la presente fecha, información clara que determine las acciones que se van a adoptar por el barrio. ¿Van a llevarse a cabo procesos de reubicación y relocalización? ¿Cuál va a ser el porcentaje de afectación al barrio? ¿Cómo afectará la construcción del puente con su dinámica comunitaria?

- b) La EPMMOP suscribió el contrato con CRBC, sin tomar en cuenta los efectos negativos que el proyecto va a producir en el Barrio Bolaños o sin siquiera haber determinado cuales son las medidas de mitigación y restitución integral de los daños. Al no haberse dado este proceso de diálogo, socialización y consulta previa urbana, el Estado por medio de las autoridades competentes, demuestra que la seguridad jurídica y la calidad de vida de todas las personas, se encuentran al último de la lista de sus prioridades.

- c) Asimismo, los moradores del sector de la plaza Argentina deberán conocer con claridad las afectaciones ambientales, sociales y culturales que involucran vivir en un sector eje del transporte. Por tanto, se deberían haber hecho estudios a profundidad sobre los cambios cualitativos que sufrirá el sector, lo cual no se lo ha hecho en ningún momento.

- d) A pesar de lo antes señalado, las consecuencias más fuertes tienen que ver con la vulneración de derechos que trae consigo la construcción de esta mega obra urbana. Entre los derechos vulnerados están: la garantía constitucional de protección de pueblos originarios y ancestrales, el derecho a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación, el derecho a la vivienda, a la participación ciudadana, el derecho a disponer de bienes y servicios de buena calidad y por supuesto, el derecho a la ciudad y al espacio público. Por otro lado, meramente desde el ámbito ambiental, una de las consecuencias de haber declarado a la Solución Vial Guayasamín, como una obra de bajo impacto ambiental porque al haberse dividido el proyecto en fases o etapas hace que cada una de éstas se encuadre dentro de las diferentes categorías, lo cual evidentemente causará repercusiones que a futuro en el ambiente y la movilidad.

3.3.2.3 Socialización

A pesar de que uno de los retos de la actual Constitución es dar soluciones jurídicas a los conflictos sociales que puedan suscitarse a partir del accionar del poder público, en la práctica, se vulneran derechos conexos por vulnerar en primera instancia el derecho a la participación ciudadana y por qué las personas no pueden acceder al poder político para participar en el debate formal en el que se adoptan las decisiones del Estado (Cordero Heredia, 2013, p. 17).

En este caso se afirma que el proyecto no ha sido oportunamente socializado, que el contrato contempla una cláusula de confidencialidad que impide conocer sus detalles, que no se tomó en cuenta en primer lugar, a los vehículos de servicio público y a los ciclistas, que la nueva avenida es un parche momentáneo al problema y entre otros aspectos importantes que pudieron haber sido consultados previo a la aprobación del contrato, pero que no se lo hizo (Jaramillo, 2016).

En temas de socialización, la municipalidad ha utilizado su portal de información web y otros medios de comunicación que no son de acceso de toda la comunidad. Ha sido, incluso a través de los grupos de resistencia y los plantones en la Plaza Argentina, los que han hecho que el proyecto se difunda.

3.3.3 Conclusiones

- a) A partir de estas consideraciones, se puede concluir que la ciudadanía no cuenta con espacios de participación que le permita co-producir la ciudad e incidir en la planificación de la misma. Del esqueleto normativo que se utilizó para aprobar el proyecto de la “Solución Vial Guayasamín” se desprende que, la ley ha sido cómplice de la falta de verdaderos procesos democráticos que garanticen los derechos humanos y constitucionales.
- b) La ciudadanía en general es excluida de los procesos de toma de decisiones respecto de la planificación de las ciudades, por este motivo se han generado grupos de resistencia y redes de urbanistas, quienes exponen su descontento con la falta de información previa y oportuna.
- c) En la ciudad actual el espacio público ha dejado de ser un lugar para el encuentro de personas y se ha convertido en un espacio diseñado para los automóviles y carente de calidad ambiental, es decir vivimos en ciudades en las cuales el interés económico es el actor principal. Si bien las autoridades tienen la gran labor de representar a la ciudadanía, muchas veces cumplen sus objetivos establecidos e inobservan las verdaderas necesidades de los titulares del derecho a la ciudad y a vivir en un ambiente sano, las personas.

- d) El derecho a la participación ciudadana y a la consulta previa, libre e informada se encuentra limitado por la propia legislación. En la Constitución y en los Tratados Internacionales de DD.HH, las disposiciones son claras y establecen que las personas tienen el derecho a ser consultas y a participar de las decisiones del poder público. Sin embargo, de tratarse de proyectos urbanos de calificados de bajo impacto, estas disposiciones quedan sin aplicación. De conformidad con el artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. 103 del Ministerio del Ambiente, el proceso de participación ciudadana se realizará obligatoriamente en los proyectos, obras y actividades que requieran de un estudio ambiental, el cual es requerido únicamente cuando el proyecto requiere de una licencia. En tal sentido, los proyectos u obras que necesiten solamente de un registro o un certificado, quedarían excluidos al no ser obligatorio el proceso de participación social. Es así que, en la “Solución Vial Guayasamín”, se han vulnerado estos derechos, al haberse dividido la obra en partes y por tal razón, la licencia ambiental no es necesaria y un estudio ambiental tampoco. A pesar de lo anterior, cabe aclarar que a pesar de darse tal participación ciudadana, esta no es vinculante puesto que se entiende que la obra propuesta va a ser la mejor opción y estará destinada a mejorar la calidad de vida en la ciudad, cuando no siempre puede resultar así.
- e) Por otro lado, de ambos casos se puede concluir que, los proyectos urbanos tienen una sola propuesta, una sola solución y esto sucede debido a que las autoridades califican de urgencia al proyecto que se quiere realizar, cuando deberían ser las mismas las que organicen bien los tiempos y sometan a concurso y a decisión de la ciudadanía, la mejor opción para la ciudad. Se debe tomar en cuenta que todos deberíamos participar en las decisiones, no sólo los expertos. De esta manera se evitarían soluciones equivocadas y se prevenirían posibles conflictos, dada la presencia de los beneficiados con la obra.
- f) De igual manera, la Municipalidad y el Ejecutivo olvidan que la apropiación del espacio público y de las obras públicas de la ciudad, se produce en base al valor de uso y no al de propiedad legal, es decir, no por el simple hecho de positivizar el derecho a la ciudad en la Constitución, este va a ser efectivo. Los presupuestos participativos se desarrollan en torno a debates de calidad, eventos de sensibilización a la ciudadanía y por medio de proyecciones locales y globales en determinados círculos políticos, sociales y

académicos. Una vez hecho esto, la Municipalidad tiene la labor de deber traducir las propuestas ciudadanas a expedientes viables y actuaciones concretas.

Conclusiones generales:

Una vez estudiados los dos proyectos anteriores se puede concluir lo siguiente:

- a) En primer lugar el Parque de las Flores, es un proyecto urbano que va a beneficiar a la ciudadanía ambateña, otorgándole un área verde de recreación, además va a beneficiar directamente a los moradores del sector, quienes van a vivir en una zona más atractiva y transitada. No obstante, va a perjudicar a los comerciantes de la “Feria de Finados” debido a que no podrán volver a expender sus productos ni ofertar sus servicios en este lugar, sin embargo, el Municipio ha ofrecido entregarles otro sector para este efecto.

Por otro lado, la Solución Vial Guayasamín, es un mega proyecto urbano de mayor alcance y que requiere de mayores recursos, tanto humanos como económicos y materiales. A diferencia del primero, esta mega obra busca beneficiar a la ciudadanía quiteña y adicionalmente a la población a nivel nacional puesto que Quito es la capital del país, por lo tanto, esta obra va a tener un mayor alcance. No obstante, va a perjudicar a un porcentaje de familias que habitan en el Barrio Bolaños, las cuales van a ser expropiadas y trasladadas a otro lugar, perdiendo con esto el carácter ancestral de sus tierras y su nivel de vida. En tal sentido, si bien este proyecto va a beneficiar a más personas también va a perjudicar a otras.

- b) El proyecto Parque de las Flores, no ha recibido oposición por parte de la ciudadanía en virtud de que no genera mayor perjuicio y no ha habido la necesidad de expropiar a ninguna vivienda para su construcción. Por otro lado, la Solución Vial Guayasamín, ha recibido oposición y ha generado grupos resistencia, quienes han llegado a denominar a la obra como “Error Vial Guayasamín”. Evidentemente, las personas cuyas viviendas van a ser expropiadas se resisten reclamando la vulneración al derecho a la vivienda, al trabajo, a la seguridad jurídica, y a que sus saberes ancestrales sean respetados, no obstante, existe otra parte de la sociedad que se considera indirectamente afectada y ha presentado resistencia por considerar que, la construcción de este mega puente va a

vulnerar su derecho a vivir a un medio ambiente libre de contaminación y por otro lado porque suponen que esta una solución a corto plazo, al tráfico generado en el cuello de botella del túnel Oswaldo Guayasamín.

- c) Se concluye además que, el Parque de las Flores es una obra que trata de garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, al ser Ambato una ciudad gris. Razonablemente, la población beneficiada se manifiesta satisfecha. Asimismo el mega puente, puede ser en cierto punto amigable con el ambiente. Su objeto principal es reducir el tráfico en la zona, lo cual implica que el sector automotor ya no va a tener que tomarse una hora para movilizarse, sino menos tiempo y esto significa una menor emisión de gases. No obstante, claramente la “Solución Vial Guayamín”, va a producir impacto ambiental especialmente a las familias que viven en el sector.

- d) Finalmente, el Parque de las Flores es una obra de carácter estético puesto que va a ser una atracción para la ciudad. Sin embargo, la “Solución Vial Guayasamín” es una obra más bien de carácter funcional, que va a ser utilizada siempre y por decenas de miles de personas, mientras que la obra ambateña va a ser de uso recreativo, ciertos días a la semana y por un menor número de personas.

Ahora bien, es cierto que ambas obras son importantes para la ciudadanía y sus objetivos buscan únicamente beneficiar a las ciudades y aumentar la calidad de vida de las personas. Sin embargo, durante la proyección de ninguna de las obras analizadas se llevó a cabo un verdadero proceso de consulta y participación ciudadana. En ambos caso se ha hecho caso omiso a las disposiciones constitucionales y en materia de Derechos Humanos, en lo relativo al derecho a la consulta previa y participación. El Estado intenta fundamentar su accionar de la mejor manera posible pero si omite estos procesos tan importantes, su labor no sirve de nada. De haberse realizado una consulta previa urbana, como la propuesta en esta disertación, varios de los aspectos negativos se hubieran podido evitar.

En esos casos el marco político – normativo ha excluido a la gran parte de la población afectada, no a propósito o de mala fe sino por el simple hecho de haber omitido incluirla al no haber cumplido con los mecanismos de consulta y participación ciudadana establecidos

en la ley y al no haber difundido los proyectos urbanos de forma clara, comprensible y motivada. Utilizar medios de comunicación adecuados para dar a conocer los proyectos que se piensan llevar a cabo constituye una práctica transparente de las administraciones públicas. De esta manera se evitarían resistencias muchas veces erradas una vez aprobado el proyecto y se generaría un espíritu de corresponsabilidad ciudadana.

Por tales razones, el próximo capítulo va a demostrar la factibilidad de un proceso de consulta previa urbana, como un mecanismo para garantizar efectivamente el derecho a la ciudad y al espacio público.

CAPÍTULO IV

CONSULTA PREVIA URBANA COMO MECANISMO DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD

4.1 Análisis de Constitucionalidad

La Constitución Política de 1998 define al Ecuador como un Estado social de derecho y como un territorio pluricultural y multiétnico (Art. 1, CPE) por lo que se le otorgó prevalencia a los Instrumentos Internacionales sobre la legislación interna: *“Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales (...), formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”* (Art. 163 CPE). En materia de derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la carta magna de 1998 consagró por primera vez el derecho a la consulta previa, libre e informada sobre medidas que afecten al ambiente. Sin embargo en la práctica, el derecho a la consulta previa quedó en letra muerta al no haber sido desarrollado en otro cuerpo normativo que determine su objeto y alcance. Otro factor para que no se lo haya hecho efectivo, es la falta de presupuesto público, no obstante, esta ha continuado siendo la mejor de las excusas.

En tal sentido, y al haber sido reconocido el derecho a la consulta previa únicamente en materia ambiental, los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales se han efectuado sin haber efectuado en primer lugar un debido proceso de consulta ni mucho menos el consentimiento de los pueblos afectados. Asimismo, hasta la fecha, se han venido promulgando leyes sin una debida consulta, ni siquiera un intento de acercamiento con la ciudadanía, ni tampoco medios de comunicación eficaces que informen claramente sobre el accionar de la administración pública.

En la actualidad la Constitución de la República del Ecuador de 2008, de igual forma reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada en el artículo 57 numerales 7 y 17 que dicen:

“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”. (Art. 57 CRE, 2008).

De la precitada disposición legal se colige que, el derecho a la consulta previa es un derecho de carácter colectivo limitado, debido a que está previsto únicamente respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables y ciertamente los recursos naturales en mención se son hallados en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Por tal razón, este derecho colectivo es limitado, pues se encuentra reconocido para las personas indígenas específicamente. Empero y de conformidad con el inciso segundo del artículo 424 de la actual Constitución: *“los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”*.

En consecuencia el alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada en materia ambiental, va más allá y debe ser leído conjuntamente con los instrumentos internacionales acordados a la materia y debe ser interpretado por la Corte Constitucional de conformidad con el artículo 429 de la Constitución, desde un enfoque sistémico, no fragmentario y con la incorporación del bloque de constitucionalidad conformado por los instrumentos internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Estado.

La base jurídica del derecho a la consulta previa es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconocida por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador en 1989 y publicada en el Registro Oficial No. 206 de junio de 1999. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007, trasciende lo establecido en el convenio 169 de la OIT, al exigir el consentimiento previo, libre e informado de pueblos y comunidades, respecto de las medidas que los afecten. Es así que, si bien la precitada Declaración no constituye un instrumento del derecho internacional, la misma tiene un gran efecto vinculante y muchas veces se la utiliza para la interpretación jurídica (Almut Schilling-Vacaflor, 2012, p. 10).

Además, considerando el contenido del artículo 84 de la carta magna:

*“La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la **obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.**”*

En tal virtud, no había inconveniente en reformular el derecho a la consulta previa urbana y adaptarlo para que sea reconocido constitucionalmente de la misma manera que el derecho a la consulta previa en materia ambiental, de esta manera se garantizaría el derecho a la ciudad y al espacio público de una manera más efectiva y no únicamente constaría su reconocimiento en el catálogo de derechos.

El derecho a la ciudad integra el derecho de los ciudadanos a gozar de la ciudad y a la vez los criterios urbanísticos de quienes hacen posible su ejercicio, este derecho nace como una respuesta democrática (Borja, 2012, pág. 54) y de una u otra forma representa un refugio para aquellas personas que necesiten resguardarse del Estado por motivos legales o culturales, cuando las instituciones democráticas no son capaces de protegerlas e integrarlas (Borja, 2011, pág. 262).

Es así entonces que, para Jordi Borja, el derecho a la ciudad es la respuesta democrática que integra los derechos de los ciudadanos y los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, especialmente la concepción de espacio público (Borja, 2003, pág. 37). Por otro lado, el mismo autor considera que, el derecho a la ciudad está condicionado por cuestiones físicas y políticas exclusivas del desarrollo urbano, lo cual trae consigo que la garantía de este derecho dependa de las dinámicas de la misma ciudadanía (Borja, 2012, pág. 217).

Vale decir que este además, necesita de la garantía de otros derechos para ser efectivo. Jordi Borja, en una de sus más importantes obras, denominada “*Revolución urbana y derecho a la ciudad*”, hace una lista no taxativa de los derechos urbanos que permitirán desarrollar una lucha democrática por la justicia en la ciudad, los cuales son:

El derecho a la vivienda y al lugar, por la razón de que la vivienda está integrada al derecho a la ciudad y en virtud de que las autoridades deben proteger a quienes han contribuido a construir el lugar principal de las relaciones sociales, la ciudad. Derecho al espacio público y a la monumentalidad, puesto que constituye una condición de ciudadanía y justicia urbana. Derecho a la belleza, debido a que mientras más contenido social tenga una obra pública, mayor es la calidad urbana. Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad, por cuanto es importante la integración ciudadana en diversos grupos para evitar exclusiones y conflictos sociales. Derecho a la movilidad y accesibilidad, que permita a todos habitantes, sin importar su condición social o económica, moverse fácilmente por la ciudad y gozar de sus beneficios. Derecho a la centralidad, en vista de que las centralidades marcan las principales diferencias sociales y esto es lo que el derecho a la ciudad trata de evitar. Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía. Derecho al gobierno metropolitano o pluri municipal, por razones de participación y una mejor distribución de los recursos que garantice una gestión eficiente. Derecho a la innovación política, en donde las autoridades competentes, recojan las demandas ciudadanas y garanticen un mecanismo eficaz de participación. Derecho a la justicia local y seguridad. Derecho a la calidad del ambiente para tener acceso a una vida integral presente y futura. Derecho a las diferencias, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales sin discriminación de ningún tipo. Derecho al mismo estatus político-jurídico de ciudadano e igualdad de derechos y oportunidades. Derecho a la representación

ciudadana dentro de conferencias locales o internacionales que afecten directamente a los habitantes. Finalmente, el derecho a igual de movilidad y acceso a información veraz y oportuna proveniente de las administraciones públicas (Borja, 2011, págs. 259-264).

Entonces, de los derechos urbanos expuestos por Jordi Borja, se colige que, el ordenamiento jurídico ecuatoriano no es ajeno en absoluto a los postulados de este autor, en virtud de que todos ellos se encuentran prescritos directa o indirectamente en el catálogo de derechos establecido en el título II de la Constitución de la República de 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir vigentes⁴⁰.

Por un lado nuestra Constitución, en calidad de norma jerárquicamente superior del ordenamiento jurídico nacional, reconoce dentro de los derechos del buen vivir al derecho a la ciudad y, por el otro lado, el Plan Nacional del Buen Vivir, en adelante PNBV, compuesto por doce objetivos nacionales que representan la guía de acción del gobierno de turno, plantea en su mayoría de alguna manera los fines del Estado para hacer efectivo el derecho colectivo a la ciudad y a la participación democrática de la ciudad:

Objetivo 1: "Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular":

Para consolidar un Estado democrático es necesario garantizar efectivamente el ejercicio de los DD.HH, mediante la actuación del Estado en la planificación nacional y en la implementación de políticas y servicios públicos como garante de derechos (Art. 85, CRE). En tal virtud, el derecho a la ciudad en calidad de nuevo derecho humano (Carta del Derecho a la Ciudad) sería en enfoque y la esencia del PNBV

Objetivo 2: "Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad":

A través del reconocimiento de los derechos en igualdad de condiciones bajo el principio de igualdad y no discriminación, el Estado permite garantizar una vida digna a sus habitantes y asimismo estos, pueden reclamarla de manera individual

⁴⁰ **Art. 280.-** El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. **Constitución de la República 2008.**

y colectiva, al ser los titulares de los derechos establecidos en la Constitución. En este objetivo el derecho a la ciudad se hace presente, al existir varias problemáticas por el crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades y el incremento de viviendas informales. Por lo tanto, el PNBV como guía de la actuación del Estado, prevé que las ciudades se consoliden de manera sustentable a partir de la Estrategia Territorial Nacional (PNBV, 2013).

Objetivo 3: "Mejorar la calidad de vida de la población": El derecho a gozar de una vida digna (Art. 66, CRE) es de acceso universal y entre los derechos para mejorar la calidad de vida se encuentra el derecho a la ciudad (Art. 31, CRE), el cual visto desde esta óptica, implica la generación y recuperación del espacio público, el fortalecimiento de la generación de nuevas centralidades, seguido de la garantía de una vivienda digna y la protección efectiva de los servicios urbanos por parte de todos los niveles de gobiernos (PNBV, 2013).

Objetivo 4: "Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía": Desde este objetivo, el derecho a la ciudad es claramente un de los requisitos que requieren las personas que viven en las ciudades para desarrollar sus capacidades y potencialidades.

Objetivo 5: "Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad": Este objetivo se refiere principalmente a la construcción del espacios de carácter público como estrategia para establecer lugares de encuentro común con el fin de mantener una cultura de dialogo, participación, expresión y convivencia democrática (PNBV, 2013) que garanticen en primer lugar los derechos de participación y en segundo lugar el derecho a la ciudad instrumentalizado en políticas públicas y no solo en preceptos legales. Por ello, la intervención de los diferentes niveles de gobiernos es vital para lograr construir una intervención urbanística y social que genere un sentido de comunidad y pertenencia en la comunidad.

Objetivo 6: "Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos": El Plan del gobierno apunta entre otras cosas hacia el fortalecimiento de la justicia y para lograrlo en primer lugar se deben

fortalecer los derechos humanos, el derecho a la ciudad, a la consulta previa y a la participación ciudadana, por medio de políticas públicas (PNBV, 2013).

Objetivo 7: "Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global": Los derechos de la naturaleza así como la consolidación de territorios sostenibles se encuentran estrechamente relacionados con los derechos a la ciudad y al espacio público, caso contrario estos excluirían a los ecosistemas urbanos.

Con los antecedentes expuestos se justifica la procedencia constitucional del derecho a la consulta previa urbana como uno de los mecanismos de garantía del derecho a la ciudad. No obstante, sería vital desarrollar este derecho en una ley conexas o en un reglamento así como se lo ha hecho en materia ambiental puesto que, es de gran importancia detallar cuales van a ser sus objetivos, su alcance, además de los mecanismos utilizados dependiendo del proyecto que se realice. Este apartado será desarrollado en el siguiente numeral.

4.2 Funcionamiento del mecanismo

Durante este trabajo se ha fundamentado en hechos y en derecho acerca de la finalidad, la importancia y sobretodo la viabilidad del reconocimiento de la consulta previa urbana como un mecanismo que garantice efectivamente el derecho a la ciudad dentro del catálogo de derechos establecidos en la Constitución. Si bien es cierto en materia ambiental, el reconocimiento a la consulta previa ha terminado tergiversándose en la práctica de varios proyectos hidrocarburíferos. Entonces el tema aquí, no es reconocer el derecho a la consulta previa urbana para que después se convierta en una declaración de principios y no logre consolidarse como una política de Estado, sino es fortalecer este derecho humano y darle cuerpo a través de un instrumento normativo que lo desarrolle y regule la participación ciudadana en la toma de decisiones respecto de los proyectos urbanos en las ciudades.

En tal sentido se tomará como base, el Reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos No. 1247, para proponer las medidas normativas que ayuden a no solo

reconocer sino a aplicar el derecho a la consulta previa urbana, libre e informada en el Ecuador:

a) En primer lugar se debe considerar lo siguiente:

Que el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico;

Que el artículo 31 ibídem, reconoce el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, basado en la gestión democrática de la ciudad, en la función social y ambiental de la propiedad y en el ejercicio pleno de la ciudadanía;

Que el artículo 57 ibídem, reconoce y garantiza el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados de manera previa, libre e informada dentro de un plazo razonable sobre planes y programas de prospección, explotación y, comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen;

Que el artículo 398 ibídem, indica que el Estado consultará amplia y oportunamente acerca de toda decisión o autorización gubernamental que pueda afectar al ambiente y valorará la opinión de la ciudadanía de conformidad con los criterios establecidos en la ley y en los instrumentos internacionales de derechos humanos;

Que el inciso segundo del artículo 424 ibídem establece que, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público;

Que el numeral primero del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos

apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

Que el Art. 81 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana dispone que se reconocerá y garantizará a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada dentro de un plazo razonable;

Que el Art. 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente, la cual en caso de decidir la ejecución deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además deberá prever métodos (la mitigación, compensación y reparación de los daños, así como de ser posible integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos en condiciones que garanticen la dignidad humana;

Que el tercer objetivo del Plan Nacional de Buen Vivir, pretende mejorar la calidad de vida de la población;

Que el quinto objetivo del Plan Nacional de Buen Vivir, busca construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad;

Que el literal b del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece como una de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;

Que el artículo 302 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que la ciudadanía de forma individual y colectiva puede participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los

asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados;

Que el artículo 305 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina que los GAD promoverán e implementarán, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos así como otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de participación ciudadana y la democratización de la gestión pública en sus territorios; y,

Que el artículo 71 de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo se colige que: *“los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general”*.

- b) El presente instrumento tiene por objeto reglamentar el proceso de consulta previa urbana mediante la determinación de mecanismos de participación; identificación de los actores intervinientes y grupos de interés; de los procedimientos administrativos; de los perjuicios y beneficios sociales que podrá recibir la ciudadanía a ser consultada, así como las demás condiciones que permitan brindar legitimidad, seguridad y certeza jurídica a los proyectos urbanos de infraestructura.
- c) El proceso de consulta previa urbana será llevada a cabo por los niveles de gobierno en el marco de sus competencias de uso y gestión de suelo, por medio de sus organismos administrativos competentes.
- d) El presente instrumento normativo será aplicado a la población asentada en los alrededores del área de intervención urbana y aquellas que se encuentren directa o indirectamente afectadas o beneficiadas de alguna manera con el proyecto de infraestructura propuesto.
- e) La consulta previa urbana, libre e informada como un mecanismo de participación ciudadana tiene como finalidad considerar y aplicar de alguna manera los criterios y las observaciones planteadas por la ciudadanía afectada en el ámbito social, económico,

cultural o ambiental, para lograr identificar sus necesidades y así poder contribuir con en la co-producción de la ciudad y el espacio público, fomentando futuras participaciones de los colectivos interesados en la toma de decisiones de interés público.

- f) La participación ciudadana propuesta en este cuerpo legal se rige por los principios de legitimidad y representatividad, y se define como un esfuerzo entre las instituciones del Estado y la ciudadanía.
- g) De conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, la consulta previa urbana, libre e informada procederá antes de la aprobación del proyecto y por ende inicio de la obra propuesta.
- h) La autoridad competente para llevar a cabo el proceso de consulta será el órgano administrativo señalado por el gobierno central dado el caso o por la entidad señalada por el nivel de gobierno autónomo descentralizado titular del proyecto propuesto en ejercicio de sus competencias exclusivas.
- i) Así mismo, este instrumento normativo debe contener una lista de las obligaciones que deberá cumplir la autoridad competente para efectuar la consulta, las cuales podrían ser las siguientes: Convocar a la ciudadanía afectada al proceso de consulta; establecer el presupuesto para llevar a cabo la consulta y cubrir los costos del desarrollo de los mecanismos de participación; llevar un expediente que sustente la realización de las actividades de participación, coordinar con las entidades estatales que participarán en el proceso, brindar legitimidad, seguridad y certeza jurídica al proceso de consulta, socializar los beneficios sociales a los que tendrá acceso la ciudadanía con la construcción de la obra propuesta, asimismo, informar de manera clara y detallada acerca de los perjuicios hacia las personas, sus bienes y el ambiente.
- j) Los sujetos consultados serán las personas que se encuentren asentadas dentro del área de intervención urbana. Para el efecto pueden ser aplicables los principios de legitimidad y representatividad.

- k) Se deberá designar a un funcionario público o entidad estatal que actúe como supervisor del proceso de consulta previa urbana y registre el cumplimiento de las obligaciones de la autoridad competente de llevar a cabo la consulta.
- l) Deberá designarse a un facilitador calificado que ofrezca la información detallada sobre los beneficios y perjuicios del proyecto, así como también las medidas de mitigación y compensación social.
- m) Se deberá convocar a la consulta previa urbana, libre e informada mediante un extracto que contenga las características principales del proyecto, con señalamiento del día y hora en que se llevará a cabo, indicando también la metodología a seguir, el objeto de la consulta, mención general del marco jurídico, cronograma del proyecto y finalmente de los beneficios y perjuicios de la obra propuesta.
- n) La convocatoria a consulta previa urbana deberá ser realizada por medios de comunicación amplios y concurrenciosos tales como: por las noticias, la radio, la prensa, las redes sociales, la web, en los puntos de información de los establecimientos de las entidades estatales involucradas, así como también mediante comunicaciones escritas a los líderes y presidentes de los barrios o administradores de los edificios de las zonas que van a ser intervenidas.
- o) Deberá establecerse el plazo específico para el proceso de consulta, dependiendo del tipo de proyecto, de la zona a intervenir y del número de habitantes consultados.
- p) Es importante señalar en la norma que una sesión de consulta no es suficiente para discutir acerca de los puntos primordiales del proyecto por más pequeño que este sea. En tal sentido, los mecanismos de consulta pueden ser varios, tales como: audiencias, reuniones, talleres de información y socialización, campañas, por medio de la web, o a través de los puntos de información asignados en los establecimientos gubernamentales competentes para tal efecto.
- q) Los sujetos consultados tendrán la facultad de presentar ante la autoridad competente para llevar a cabo la consulta, sus comentarios, opiniones, recomendaciones, quejas y

requerimientos respecto del proyecto presentado. Una vez concluido el proceso de consulta, esta información deberá ser sistematizada y considerada para la toma de decisiones.

- r) Posteriormente, al culminar el proceso de consulta, deberán quedar establecidos los acuerdos y consensos a los que llegaron los sujetos consultantes y consultados.
- s) Finalmente, de existir inconformidad por parte de los sujetos consultados, el proceso de consulta previa urbana podrá ser impugnado en sede administrativa.
- t) Respecto al financiamiento de la consulta, los costos le corresponderán a la entidad competente de efectuar el proceso a través del nivel de Gobierno titular de la obra.

A partir de lo anterior se colige la perfecta e inexcusable factibilidad para el reconocimiento y regulación del derecho a la consulta previa urbana para la garantía del derecho a la ciudad, por medio de mecanismos de participación ciudadana y procesos de socialización en función del tipo de proyecto que se pretende construir y la institución que lo regula.

Si bien en la práctica existen mecanismos de participación y se cumplen ciertos estándares de socialización, un proceso completo y eficaz de consulta previa urbana es necesario. Adicionalmente, es preciso enfatizar en que una sesión de consulta no es suficiente para abordar todos los puntos y los aspectos del proyecto. En tal virtud, respecto de los mecanismos de socialización Estado – ciudadanos, con fundamento en la entrevista mantenida con el arquitecto José Antonio Villarreal, quien ha intervenido en varios proyectos urbanos conjuntamente con distintos niveles de gobierno, se pudo recoger lo siguiente: “[Los procesos de participación] *giraban casi exclusivamente alrededor de reuniones de socialización y exposición del proyecto por cada etapa de avance del mismo*” (Villarreal Godoy, 2016).

Esto nos lleva a pensar que, el proyecto “Solución Vial Guayasamín” por ejemplo, el cual fue aprobado mediante la suscripción de un contrato de alianza estratégica, se trata de una obra que se irá ejecutando por partes. Como se indicó en líneas anteriores, esta fue la razón

para haberla calificado como una obra de bajo impacto ambiental. Al tratarse de una alianza estratégica, el texto del contrato e incluso el diseño de la obra no son definitivos, pueden ser modificados. En tal sentido, se entiende que podrían llevarse a cabo sin problema, procesos de consulta previa urbana, libre e informada, a fin de llegar a acuerdos y lograr que los grupos de resistencia disminuyan.

Durante la entrevista también se indicó que de ser posible, el consultante debe sumergirse dentro de la comunidad afectada para entrevistar a todas las personas afectadas con el proyecto:

“(...) prácticamente se sumergió en la comunidad a ser afectada, entrevistando a prácticamente todas las familias de la comunidad, reconociendo e identificando así a las organizaciones sociales que habían formado, y a sus representantes, pero también a los líderes sociales “naturales”; es decir, a aquellos que lideran sin ser la cabeza de una organización social establecida. Esto permitió reconocer las dinámicas y conflictos sociales dentro de la comunidad”. (Villarreal Godoy, 2016).

Por otro lado es importante tomar en cuenta que, la magnitud del proyecto puesto que si se trata de un mega proyecto que afecta a un territorio y población extensa, llegar a acuerdos puede resultar más complicado, en tal sentido es necesario socializar con todos los actores del proceso de consulta previa. Por lo cual, el entrevistado Arq. Villarreal ha manifestado que:

“las personas invitadas tuvieron la oportunidad y fueron capaces de entender las necesidades y puntos de vista de los otros sectores de la población, y llegar a acuerdos y negociaciones. (...) las personas que participaban se sentían aliviadas, primero al ser escuchadas, segundo, al resolver sus dudas, y tercero, al conocer y sentirse parte de lo que se está proyectando y construyendo”. (Villarreal Godoy, 2016).

Asimismo, es sustancial estar conscientes que por más que se trate de una obra de corto alcance y bajo riesgo, así como la ciudadanía tiene el derecho a la ciudad y al espacio público, también tiene la responsabilidad de involucrarse en los asuntos que les afecten. La referida ciudadanía entonces, no la conforman únicamente las personas directa o

indirectamente con la obra proyectada, sino todos los colectivos sociales que son parte de determinada ciudad, estos son los habitantes, las autoridades que por representación ejercen el poder público, los turistas, los inversionistas extranjeros, entre otros. Concordante a lo anterior, durante su entrevista, el Arq. Villareal acertadamente ha sabido señalar que:

“Es la ética del funcionario público la que debe permitir que estos procesos se lleven a cargo. Es la ética del contratista la que debe asegurar que todas las necesidades existentes y que se puedan generar a futuro, sean consideradas, escuchadas y cubiertas. Es la ética del ciudadano como parte del Estado la que no le debe permitir callarse y buscar alternativas. Hay que permitir que tenga oportunidades de opinar y proponer sobre los procesos de diseño y desarrollo de los espacios con los que se relaciona”. (Villarreal Godoy, 2016).

A partir de lo expuesto, es preciso mencionar que la participación ciudadana o democracia participativa en materia urbana, es un proceso de construcción social de políticas públicas de interés común, que se basa en los principios de igualdad, autonomía, corresponsabilidad social y adecuación tecnológica (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública) y, que propende a involucrar a la comunidad en la construcción y desarrollo de las ciudades, mediante procesos transparentes en la gestión pública y la toma de decisiones mediante formas deliberativas. De la misma manera la consulta previa urbana, a más de ser un derecho reconocido en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, es también un proceso que viene a crear las condiciones necesarias que permitan a los ciudadanos exigir sus derechos y expresar sus necesidades e inconformidades.

Ambos derechos son indispensables para hacer efectivo el reconocimiento y garantía del derecho a la ciudad y el espacio público, así como también, los principios de derecho urbanístico de legalidad, igualdad, transparencia, planificación, sustentabilidad y justicia social, los cuales hacen del derecho a la ciudad *“un derecho al lugar, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inserción de la ciudad formal y al autogobierno”* Jordi Borja.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

- a) A partir de lo expuesto en el primer capítulo se concluye que: Las ciudades son creaciones humanas que sirven como el instrumento para la consecución de los objetivos de la sociedad. Las primeras surgieron como una forma de población diferenciada. En la edad media el feudalismo el cual hizo que la población regrese al campo para producir sus propios alimentos, lo que redujo el intercambio comercial de bienes y servicios, por ende la urbanización quedó estancada y las ciudades abandonadas. Con el declive del feudalismo, las ciudades se poblaron nuevamente y se reanudó el comercio. Con el capitalismo, las ciudades recuperaron el poder y se transformaron en centros urbanos. Con la revolución industrial, las ciudades fueron creciendo aún más y aparecieron las ciudades industriales. En la edad moderna y en la actualidad las ciudades son territorios con riqueza económica, política, cultural y ambiental en donde se desarrollan la vida, las potencialidades y capacidades de las personas.
- b) De los postulados de autores como Le Corbusier, Max Weber, Robert Park, Henry Lefebvre y Jordi Borja, el derecho a la ciudad es un concepto antiguo y una exigencia social nueva. A pesar de los esfuerzos de alcance nacional e internacional al declarar el derecho a la ciudad como un Derecho Humano y dentro del ordenamiento jurídico interno como un derecho de jerarquía constitucional, en la práctica la ciudadanía no ejerce su titularidad al no ser sujeto activo en la planificación, desarrollo de las ciudades y del espacio público urbano. A quedado demostrado que el ejercicio de este derecho debe basarse en la gestión democrática de la ciudad, a través de la participación directa o representativamente en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas de todos los niveles de gobierno, quienes son los encargados de la aprobación de los proyectos urbanos que crean ciudad, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas. En este sentido, la

implementación de mecanismos de socialización efectivos y garantistas de derechos de proyectos urbanos, es necesaria.

- c) La sociedad ecuatoriana está regulada bajo el paraguas de un Estado constitucional de derechos y justicia social, por lo que el ejercicio de los derechos fundamentales debe ser tutelado en la Constitución y en los instrumentos internacionales de DD.HH. De esta manera, el nuevo Derecho Humano y constitucional a la ciudad y al espacio público urbano, se encuentra reconocido en el ordenamiento jurídico interno como un derecho a vivir dignamente en las ciudades y gozar de una calidad de vida, un derecho a un hábitat que aporte a las relaciones sociales, a la convivencia y a un sentido de cohesión social y construcción colectiva de los espacios urbanos. Consecuentemente, el derecho a la ciudad en el Ecuador tiene como finalidad instaurar el buen vivir o *sumak kausay* y hacer de los espacios urbanos, lugares de encuentro para la expresión de ideas, voluntades, objeciones y necesidades pero sobre todo para la construcción colectiva de ciudades y espacios públicos que garanticen una vida digna y de calidad.
- d) Un acontecimiento importantísimo para la construcción del derecho a la ciudad fue la implementación de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, elaborada por Habitat International Coalition (HIC) y ratificada por el Ecuador, mediante la cual se corrobora que el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que apunta a un nivel de vida digno para las personas que habitan las ciudades. En tal virtud y de conformidad con lo establecido por la precitada Carta, el derecho a la ciudad está fundamentado en tres aspectos principalmente. El primero, la gestión democrática de la ciudad, la cual consiste en articular sistemáticamente las diferentes normas del ordenamiento jurídico interno a fin de efectuar un real ejercicio de democracia. En segundo lugar se encuentra la función social de la propiedad, en donde el Estado tiene la potestad de establecer las condiciones de uso, ocupación y aprovechamiento del suelo urbano bajo planificaciones previas. Finalmente, el ejercicio pleno de la ciudadanía al ser parte del Estado y en calidad de titulares de los derechos de participación. En tal sentido, el derecho a la ciudad se considera efectivo cuando existen estos tres elementos en igualdad de condiciones y sin discriminación de ningún tipo.

- e) La ciencia jurídica se ve permanentemente influida a por las manifestaciones cambiantes de la realidad social, por tal razón, cada vez el derecho abarca nuevos campos de la actividad humana y se estructura mediante la generación de nuevas instituciones. En tal sentido, el derecho urbanístico, una rama que empezó a ser estudiada hace apenas veinte años, surge como el conjunto de normas jurídicas, políticas, decisiones y prácticas que regulan el derecho a la ciudad y administran el desarrollo urbano. No obstante, se debe tener claro que no basta con estructurar un discurso jurídico o una declaración de principios para garantizar este nuevo derecho, sino es a través de políticas públicas coherentes de todos los niveles de gobierno que impliquen cambios estructurales en la forma como se gestiona el desarrollo urbano y local de las ciudades. En otras palabras, la sobrecarga de leyes no acordes a la realidad urbana, impiden que las autoridades competentes superen los desafíos de que las ciudades tienen para ofrecer.
- f) Una ciudad debe ser incluyente, equitativa, participativa y ofrecer a sus habitantes mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales las personas incidan en las decisiones del poder público, no solamente con la mediación de las autoridades que los representan. En tal sentido, la democracia participativa es de vital importancia puesto que no solo la ausencia de regulación urbanística implica la inexistencia una adecuada redistribución de los beneficios que producen las ciudades, sino que también la falta de instrumentos de participación hacen que se produzcan incoherencias entre el derecho y lo que en realidad acontece en las ciudades.
- g) Tradicionalmente, todos los temas relacionados con la planificación de los territorios estaba a cargo de los gobiernos municipales. Sin embargo, la Nuevo Agenda Urbana resalta la necesidad de una adecuada planificación urbana en todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias, que garantice la existencia de espacios públicos de calidad, así como una vivienda digna y diversidad social. Por otra parte, se debe tomar en cuenta que la planificación está directamente relacionada con la participación directa entre las organizaciones gubernamentales y la sociedad civil. Particularmente, en el caso de la inseguridad de las ciudades ante los desastres que se puedan presentar, la planificación urbana y territorial juegan un papel importante para efectos de reducir los riesgos. Las ciudades conocen sus riesgos, así que implementen

estos mecanismos de prevención de desastres, lo que les permite recuperarse de manera rápida, segura y eficiente. Estos territorios son resilientes debido a que utilizan a la planificación como una herramienta para el fortalecimiento de la resistencia y frente a acontecimientos futuros.

- h) Ahora bien, del segundo capítulo de la presenta disertación se puede concluir que: El derecho a la consulta previa, libre e informada ha sido incorporado en el ordenamiento jurídico interno desde 1998 a manera de un reconocimiento hacia las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que durante varios años no han sido beneficiados con los proyectos impulsados por el Estado. Sin embargo, este derecho presenta ciertas restricciones que contradicen a los instrumentos internacionales de derechos humanos y al no reflejar en su totalidad sus características de previa, libre e informada.
- i) En primer lugar, este derecho fue regulado tanto por el Convenio 169 de la OIT como por la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y debe ser ejercido ante cualquier medida administrativa o legislativa que afecte directamente a derechos colectivos de las personas o sus territorios. En tal sentido, el reconocimiento al derecho a la consulta previa urbana, cabría perfectamente en el ordenamiento jurídico interno de conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 424 de la carta magna, debido a que debe ser interpretado de manera integral y sistémica anclada al bloque de constitucionalidad, es decir, conjuntamente con las disposiciones y principios establecidos en los instrumentos internacionales de la materia.
- j) Si bien el consentimiento previo no está reconocido por la Constitución vigente, lo está por los instrumentos internacionales de derechos. En tal sentido, el objeto del derecho a la consulta previa, libre e informada es lograr el consentimiento de los sujetos consultados o por lo menos lograr acuerdos previos a la adopción de cualquier medida o a la toma de cualquier decisión. Adicionalmente, ha quedado señalado que el estándar de consulta previa más alto para la nación es la sentencia correspondiente al caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, la cual ha llegado a ser de carácter vinculante y un precedente obligatorio para los países miembros de la Organización de Estados Americanos, puesto que define los objetivos y el alcance del proceso de

consulta así como las obligaciones de los Estados para la plena vigencia de este derecho.

- k) De lo expuesto en el cuarto capítulo se colige lo siguiente: El proceso de consulta no es un mero trámite formal sino un verdadero proceso de participación ciudadana. La efectividad del derecho a la consulta se demuestra si esta fue realizada con atención a los elementos desarrollados y establecidos en la sentencia del caso Sarayaku vs. Ecuador, a pesar de que esta no es de carácter urbano sino más bien ambiental. En tal sentido, la consulta será efectiva, de haber sido efectuada de manera previa a la toma de cualquier decisión por parte de las autoridades. Es decir, la etapa procesal oportuna para llevar a cabo la consulta es desde el inicio de la planificación del proyecto, en otras palabras, antes de la aprobación del proyecto urbano; de esta manera no se tendría que adecuar el proyecto a las modificaciones de la consulta, porque esta habría sido realizada de manera oportuna. Por otra parte una consulta efectiva debe haber sido libre de cualquier tipo de presión o condicionamiento que impida que las personas consultadas emitan sus opiniones, ideas, quejas, sugerencias o comentarios abiertamente. Finalmente, un verdadero proceso de consulta debe haber sido informado, a través de un lenguaje simple y comprensible, puesto que las normas de consulta deben ser las más fáciles de leer. Esta información no puede reposar en las oficinas o en los puntos de atención e información de la entidad consultante, sino que debe llegar directamente a los lugares en donde se asientan los sujetos consultados.
- l) De los puntos anteriores se concluye que, conforme a los instrumentos internacionales más favorables en materia de derechos humanos, el Estado deberá garantizar el cumplimiento del derecho a la ciudad, al espacio público y a la consulta previa urbana, libre e informada, tal como se lo ha hecho en materia ambiental, especialmente de hidrocarburos, es decir, por medio de un instrumento normativo o reglamentario que regule su alcance y demás aspectos. Por lo dicho, el reconocimiento constitucional del derecho a la consulta previa en materia de recursos naturales, constituye tan sólo uno de los casos de medidas administrativas que se deben consultar y la consulta previa en materia urbana otro.

m) La violación o vulneración de los derechos a la ciudad, espacio público, consulta previa y participación ciudadana, ocasionados por la acción u omisión de alguno de los niveles de gobierno, los contratistas o cualquier persona natural o jurídica de derecho público o privado, abre paso al inicio de acciones jurídicas de protección, tanto en sede administrativa como una impugnación a queja formal, como en vía judicial, por medio de una acción de protección constitucional.

5.2 Recomendaciones

- a) El estudio de este tema es relevante para la academia. En primer lugar porque es un tema actual y relativamente nuevo. El derecho urbanístico es una rama que empezó a ser considerada a penas en los años setenta y estudiada por aproximadamente veinte años. Entonces, es conveniente abordar estos asuntos desde las aulas.
- b) Los legisladores y los abogados urbanistas deben concentrar esfuerzos para mejorar la calidad de las normas de planificación, difundir las herramientas de gestión urbana, perfeccionar los mecanismos de control urbano, perfeccionar los mecanismos de participación democrática en los procesos urbanos de toma de decisiones y finalmente, superar los obstáculos ideológicos que se oponen a la instauración del derecho a la ciudad y el espacio público en el Ecuador.
- c) De los antecedentes expuestos se colige que, los modelos de gestión del ordenamiento territorial y planificación urbana y gestión de suelo, deben ser modificados de manera que garanticen el bien general sobre el particular. Lo cual será únicamente posible, de implementar proceso de planificación efectivos en las ciudades, caso contrario habitaremos en ciudades abandonadas a la improvisación.
- d) Asimismo se recomienda a las autoridades competentes en materia de planificación, que apliquen los principios de derecho urbanístico, de manera especial el principio de igualdad, al momento de crear ciudad puesto que todos los habitantes deberían poder acceder con facilidad a los centros urbanos. En tal sentido, la creación de nuevas centralidades es necesaria, puesto que la falta de estas son las que generan las principales diferencias sociales en las ciudades.

- e) Es recomendable regular de la misma manera que se lo hizo con los pueblos indígenas ahora, una consulta previa urbana como mecanismo de socialización efectiva y garantista de derechos que permita a la ciudadanía ser titular del derecho a la ciudad y que este no quede sólo en letra muerta. Las autoridades competentes al suministrar información clara, suficiente, oportuna y verdadera a la población, sobre la naturaleza del proyecto urbano, su impacto social y ambiental y, los perjuicios y beneficios del mismo, a más de garantizar el derecho a la ciudad, estaría también haciendo efectivo el derecho al acceso a la información pública para un adecuado ejercicio del control democrático de la gestión estatal respecto de los proyectos urbanos, un asunto de evidente interés público.

- f) A pesar de la existencia de normas que se refieren al derecho a la consulta previa, es recomendable desarrollar una ley de consulta previa conjuntamente con un instrumento reglamentario que haga posible su cumplimiento y especifique su alcance, su aplicación, los procedimientos, mecanismos necesarios y fijación de presupuestos para su ejercicio. De esta manera se cubrirá el vacío legal que limita en la práctica el cumplimiento de este derecho fundamental. No obstante, hasta que esto suceda, al encontrarnos dentro de un Estado neoconstitucional, este derecho debe ser garantizado de alguna manera.

- g) Es necesario que el Estado regule por medio de la norma la responsabilidad de las entidades encargadas en la ejecución del proyecto y de llevar a cabo la consulta previa urbana debido a que por alguna de sus acciones u omisiones, por su negligencia o inexperiencia, ocasionen daños a las personas que se encuentran a los alrededores del área o áreas intervenidas, a sus bienes o al ambiente. En tal caso, se debe establecer además las medidas de mitigación y de reparación integral que deberán adoptar, así como también establecer el valor- económico para valorar el presupuesto de los bienes y servicios ambientales que podrían verse afectados.

- h) Adicionalmente, se debería realizar una evaluación de los proyectos urbanos que estén por empezar a ejecutarse o que se encuentren en marcha y que han sido aprobados sin observación del derecho a la consulta previa, con el fin de identificar los daños causados y los que podrían generar en un futuro, para una vez identificados, adoptar medidas de

prevención, compensación, mitigación y reparación integral, así como también medidas sancionadoras.

- i) Se recomienda también a las empresas que incorporen en su estructura y normativa institucional, el proceso de consulta previa de manera que garanticen este derecho a la comunidad durante todas las etapas del proyecto. En este mismo sentido, es importante que una vez culminado el proceso de consulta, se respeten los resultados obtenidos.
- j) También se recomienda de manera general a la sociedad civil, especialmente a los profesionales, que aporten sus conocimientos e ideas al desarrollo de la obra urbana propuesta, así como también, asesoren a la ciudadanía consultada de manera gratuita, con la finalidad de facilitar la comprensión del alcance y finalidad del proyecto.
- k) Finalmente, se recuerda a las distintas autoridades que deben involucrar a los ciudadanos en los procesos de elaboración de las normas, para que la participación sea efectiva. La falta de información fiable impide llevar a cabo el control democrático de una actividad eminentemente técnica. Asimismo, es recomendable previo a la firma del contrato o convenio, hacer entender a la ciudadanía que esta es responsable también de los proyectos urbanos y que la ciudad se construye con su participación. Por esta razón se dice que es preferible atender evoluciones y no revoluciones, pues las ciudades deben construirse a partir de políticas urbanas que propicien los espacios adecuados para la construcción de una ciudad incluyente, participativa y equitativa.

BIBLIOGRAFÍA

1. Albán, J. (2003). *Petroleo y Desarrollo Sostenible, Participación y Consulta Previa, Participación Petrolera*. Quito: FLACSO.
2. Alberti, J. B. (1451). *Tratado sobre las ciudades*.
3. Almut Schilling-Vacaflor. (2012). *El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina*. (P. Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina, Ed.) Giz GmbH.
4. Alonso, W. (1968). *Equity and its relations to efficiency in urbanization* (Vol. 18). California: Departamento de Comercio de Estados Unidos.
5. Anaya, J. (. (2009). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas No. A/HRC/12/34*.
6. Ansart, P. (2003). *Sociología de Saint-Simon*. (A. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Ed.) Buenos Aires.
7. Ávila Santamaría, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008* (Vol. I). (A. A. Martínez, Ed.) Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
8. Balbo, M. (2003). *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: CEPAL.
9. Banco Mundial. (2015). *Datos y cifras Bando Mundial*. Recuperado el 21 de Junio de 2016, de <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>
10. Bardet, G. (1959). *El urbanismo*. Buenos Aires: Cuadernos de EUDEBA.
11. Barel, I. (1981). *La ciudad medieval: Sistema social-sistema urbano*. Madrid: Hombre, sociedad, ciudad.

12. Basave Fernández del Valle, A. (1964). *Teoría de la democracia. Fundamentos de filosofía democrática*. México, D. F: Libreros mexicanos.
13. Blanco Freijero, A. (1990). *La Roma imperial*. España: Historia 16.
14. Bohigas, O. (2003). *Contra la incontinencia urbana: reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*. Barcelona: Electa.
15. Borja, J. (febrero de 2002). Ciudadanía y globalización. *Reforma y democracia*(22).
16. Borja, J. (2003). *Ciudad, espacio público y ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial 2003 y 2010.
17. Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza editorial.
18. Borja, J. (2004). Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad. *Fundación alternativas*(51).
19. Borja, J. (2011). *Revolución urbana y derecho a la ciudad* (Vol. VIII). (F. Carrión, Ed.) Quito, Ecuador: Olacchi.
20. Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. (F. d. Barcelona, Ed.) Barcelona: Alianza Editorial 2003 y 2010.
21. Borja, J. (2012). *Tesis en red*. Obtenido de Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual.: http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/83360/01.JBS_1de2.pdf?sequence=1
22. Bossano Rivadeneira, M. Á. (2010). Gobernanza Descentralizada y Territorios Inteligentes. *Perspectiva*.
23. Bottino, R. (2009). (C. d. Plata, Ed.) *La ciudad y la urbanización*.

24. Buhlungu, S. (2005). Reinención de la democracia participativa en Sudáfrica. *Democratizar la democracia*.
25. Burke, P. (1980). *Sociología e historia*. Londres: Alianza.
26. Campos, B. (2005). *La Constitucionalización de las falacias*. Bogotá: Temis.
27. Carceller Fernández, A. (1993). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Madrid, España: Tecnos, S.A.
28. Carceller Fernández, A. (1997). *Introducción al derecho urbanístico*. Madrid: Tecnos, S.A.
29. Carrión, P. (2012). *Consulta previa: Legislación y aplicación*. (C. E. (CEDA), Ed.) Quito: Konrad Adenauer Stiftung.
30. Castillo, Y. (2012). El rol de la empresa transnacional extractiva de petróleo en la consulta previa con los indígenas. La experiencia de Colombia. *Revista de Derecho*.
31. Chávez, D. ((n.d)). *Consulta previa en el Ecuador*. Quito: CDES.
32. Chávez, D. (s.f.). *Consulta previa en el Ecuador*. Quito: CDES.
33. Chueca Goitia, F. (1968). *Breve historia del urbanismo, la ciudad del renacimiento*. Alianza.
34. CITISCOPE. (Junio de 2015). *Beyond Habitat III*. Obtenido de Citiscope: <http://citiscope.org/habitatIII/explainer/2015/06/que-es-la-nueva-agenda-urbana>
35. Colin, B. (2006). *Urban policies and the right to the city*. UNESCO, International public debates. Paris: UNESCO.

36. Cordero Heredia, D. (2013). *El derecho a la resistencia y la criminalización de la defensa de los derechos humanos y la naturaleza*. Universidad Andina Simón Bolívar, Área de Derecho, Quito.
37. Correa Montoya, L. (2012). Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia. En J. F. Pinilla, *La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo*. Bogotá, Colombia: Editorial Uniandes.
38. Cortés Larreamendy, F. (2000). *Tendencias del nuevo urbanismo Europeo*. Bogotá: Escala.
39. Cosculluela Montaner, L. (1983). La planificación urbanística. Integración de planes de ordenación del territorio y urbanismo. Elaboración y aprobación de planes. En A. C. Randolph, *Derecho urbanístico* (Vol. V). Caracas: Facultad de ciencias jurídicas y políticas de la Universidad de Venezuela.
40. Davis, M. (1996). *The Politics of Philosophy: A Commentary on Aristotle's Politics (Comentario de la "Política" de Aristóteles)*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
41. De Echegaray, E. (1887). *Diccionario General Etimológico de la Lengua Española* (Vol. II). Madrid, España: Álvarez Hermanos, Impresores.
42. Defensoría del Pueblo. (2011). *Informe temático la consulta previa un derecho de participación*. Quito.
43. Díaz, C., & Correa, L. (2009). Derechos humanos y ciudad. *Al Día Consultores*.
44. Due Process of Law Foundation. (2011). *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington: OXFAM.
45. Eltis. (18 de noviembre de 2016). *The SUMP concept*. Recuperado el 19 de noviembre de 2016, de The urban mobility observatory: <http://www.eltis.org/mobility-plans/sump-concept>

46. Espinosa García, S. (21 de Julio de 2011). *La gran construcción mesopotámica: el zigurat*. Recuperado el 24 de Agosto de 2016, de Homines: http://www.homines.com/arte/mesopotamia_zigurat/
47. Fernández, E. (2007). *Constructing the right to the city in Brazil*. Social & Legal Studies.
48. Fonseca Tapia, C. A. (2007). *Derecho Romano*. Arequipa.
49. GAD Municipal de Ambato. (2016). *Estudio y diseño definitivo para la construcción del Parque de las Flores Quinta el Rosario*. Memoria descriptiva, Ambato.
50. Garbay Mancheno, S. (2011). *Desarrollo y Minería en el Ecuador: Un análisis del derecho de participación en el Proyecto Mirador*. Tesis de Postgrado, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Área de Derecho, Quito.
51. Georges Valance, F. (2000). *Haussmann le grand*. Paris.
52. Giry, J. y. (1977). *Emancipación de las ciudades: Los Municipios, la burguesía*.
53. Gravagnuolo, B. (1998). *Historia del urbanismo en Europa 1750-1960*. Madrid: Akal Arquitectura.
54. Guevara Correa, O. (17 de septiembre de 2016). Antecedentes de la Quinta el Rosario. (A. G. Terán, Entrevistador) Ambato, Tungurahua.
55. Harvey, D. (2012). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid - España: Ediciones Akal, S.A.
56. Hernández, A. M. (2003). *Derecho Municipal*. (U. N. México, Ed.) México.
57. Holston, J. (2008). *Insurgent Citizenship*. Princeton: Princeton University Press.
58. Jaramillo, C. (9 de agosto de 2016). La solución vial Guayasamín. *Diario El Comercio*.

59. Johnson, S. B. (2006). *The Story of London's Most Terrifying Epidemic – and How it Changed Science, Cities and the Modern World*. Londres: The Ghost Map.
60. Krier, L. (2009). *The Architecture of Community*. Washington: Island Press.
61. Larrainzar, R. (1965). *El Municipio*. España: Rev. Cabildo.
62. Le Corbusier. (1943). *Carta de Atenas*.
63. Le Corbusier. (1943). *Carta de Atenas*.
64. Lefebvre, H. (1965). *La Proclamation de la Commune*. París, Francia: Gallimard.
65. Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville. Writings on Cities*. Australia: Blackwell Publishing.
66. Lledó Íñigo, E., & Calonge Ruiz, J. (2003). *Diálogos* (Vol. IV). Madrid: Editorial Fredos.
67. López Roa, J. C. (27 de Junip de 2012). The right to public space. *Provincia*(27), 105-136.
68. Luengo Martínez, A. (2015). *El derecho a la ciudad y su naturaleza jurídico-urbanística. Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes*. . Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho.
69. Maluquer De Montes, J. (1971). *El nacimiento de la vida urbana*.
70. Marienhoff, M. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. IV). Buenos Aires: Abeledo—Perrot .
71. Martínez Gil, J. P. (2010). *Derecho urbanístico*. (UNAM, Productor) Recuperado el 25 de octubre de 2016, de Archivos jurídicos de la Universidad Nacional Autónoma de México: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3052/4.pdf>

72. Mathivet, C. (Septiembre de 2009). *DPH*. (H. I. Coalition), Editor) Obtenido de El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear “Otra ciudad possible“.: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>
73. Melo Cevallos, M. (2012). La importancia de la sentencia del caso Sarayaku vs. Ecuador en las Américas. *Territorio Indígena y Gobernanza*. Obtenido de <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/sarayakuvsecuador.html>
74. Melo Cevallos, M. (29 de julio de 2013). *Línea de fuego. Pensamiento crítico*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2016, de Los aportes de la sentencia del caso Sarayaku al corpus iuris de los derechos indígenas: <https://lalineadefuego.info/2013/07/29/los-aportes-de-la-sentencia-del-caso-sarayaku-al-corpus-iuris-de-los-derechos-indigenas-por-mario-melo1/>
75. Melo, M. (17 de Agosto de 2004). *América Latina en movimiento*. Recuperado el 4 de Junio de 2016, de De la Consulta Previa Informada al Consentimiento Previo Informado: un camino que urge recorrer. El caso ecuatoriano.: <http://www.alainet.org/active/6590?=es>
76. Méndez Gutiérrez, R. (2006). *Ciudades innovadoras y desarrollo territorial en regiones periféricas y áreas rurales*. Barcelona: Editorial Síntesis.
77. Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2016). *Hábitat III*. Obtenido de <http://www.habitat3.cl/que-es-habitat-3/>
78. Morán, N., & Hernández, A. (junio de 2002). *La participación ciudadana en la intervención urbana*. Recuperado el 30 de noviembre de 2016, de Ciudades para un futuro más sostenible: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/anmor.html>
79. Mumford, L. (1982). *La cultura de las ciudades*. (T.I, Ed.) Madrid.
80. Notaria 9° Ambato. (26 de julio de 2016). Escritura pública de donación. (P02448). Ambato, Tungurahua.

81. OIT. (2006). Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989. *CEACR*.
82. ONU - HÁBITAT. (2016). *Temas urbanos*. Obtenido de ONU HÁBITAT POR UN MEJOR FUTURO URBANO: <http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/derechos-humanos/>
83. Park, R. (1967). *Social Control and Collective Behavior*. Chicago: Chicago University Press.
84. Park, R. (1967). *Social Control and Collective Behavior*. (U. Press, Ed.) Chicago, Estados Unidos de América.
85. Pelayo, G. (1977). *El crecimiento de la complejidad estatal*. Madrid: Alianza Editorial.
86. Pérez Valdescasas, J. (Marzo de 2010). *Contribuciones a las Ciencias Sociales* . Recuperado el 23 de Agosto de 2016, de El urbanismo en la antigua Roma: <http://www.eumed.net/rev/cccss/07/jpv.htm>
87. Pinto, V. (2012). *Vivienda sin ciudad: análisis de la política habitacional de subsidio a la demanda en Ecuador y su impacto urbano*. (F. L. FLACSO, Ed.) Quito, Ecuador.
88. Plata Gómez, C. A. (1988). *La ciudad, su crecimiento y la norma*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
89. Plata Gómez, C. A. (1988). *La ciudad, su crecimiento y la norma*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
90. Pólit Montes de Oca, B. (2010). *La Consulta Previa. En materia ambiental y en relación a los derechos colectivos de las comunidades y nacionalidades*. Quito: Editora Jurídica Cevallos.

91. Pueblo Indígena Kichwa Sarayaku vs. Ecuador (27 de Junio de 2012).
92. Quiles Rodríguez, E. (12 de agosto de 2011). *Urbanismo insurgente*. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de Vitruvius: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/12.133/3963>
93. Randolph, A., & Brewer, C. (1983). Derecho urbanístico. En F. d. Venezuela, *Archivo de derecho público y ciencias de la administración* (Vol. V). Caracas: Instituto Técnico de Derecho Público.
94. Rengifo Gardeazábal, M. (2012). El concepto de "derecho urbano". En J. F. Pinilla, & M. Rengifo, *La ciudad y el derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes.
95. Rodríguez, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia* (Vol. I). Bogotá: Colección: Diversidad etica y cultural.
96. Ruiz Cervantes, S. G. (2014). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas frente a los megaproyectos de inversión en México*. México, D.F: Facultad de Derecho. UNAM.
97. Ruiz Massieu, J. F. (1981). *Introducción al derecho mexicano, derecho urbanístico* (Vol. I). México, D. F.: UNAM.
98. Sanmiguel, J. (16 de agosto de 2016). Proyecto Parque de las Flores - Quinta el Rosario. (A. Guevara, Entrevistador)
99. Simpson, P. L. (1997). *The Politics of Aristotle: Translation, Analysis, and Notes (La "Política" de Aristóteles: traducción, análisis y notas)*. North Carolina: Chapel Hill University of North Carolina Press.
100. Smitha, F. E. (1999). *The Sumerians*. Macrohistory and world timeline.

101. Talisse, R. B. (2007). *Aristotle's Politics Today (La política de Aristóteles vista hoy)*. Nueva York: Albany: State University of New York Press.
102. Taller, A., & Antik, A. (2010). *El Derecho Urbano como instrumento de inclusión social*. Buenos Aires: Boletín Zeus.
103. Terán Peralta, G. (13 de noviembre de 2016). Entrevista acerca de la postura de los moradores del Barrio el Rosario respecto de la construcción del Parque de las Flores. (A. Guevara, Entrevistador)
104. Tibaijuka, A. (2006). *Keynote speech on the occasion of the public debate on <Urban policies and the right to the city>*. UNESCO, International public debates. Paris: UNESCO.
105. UN-Hábitat. (2001). *Cities in a globalizing world. Global report on human settlements*. Organización de las Naciones Unidas, Londres.
106. UN-Habitat. (2015). *Planificación Urbana para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 27 de Octubre de 2016, de International Guidelines on Urban and Territorial Planning : <http://rumboahabitat3.ec/es/noticias/noticias/224-planificacion-urbana.html>
107. Usiña, F. (27 de julio de 2016). *Se acerca la construcción del proyecto "Parque de las Flores-Quinta El Rosario*. (P. S. Ambato, Productor) Obtenido de Tendencias: <http://www.ambato.gob.ec/se-acerca-la-construccion-del-proyecto-parque-de-las-flores-quinta-el-rosario>
108. Velásquez Carrillo, F. (2004). Pensar la ciudad en perspectiva de derechos. *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad*.
109. Vergara, A. (diciembre de 2009). *Territorios inteligentes*. Recuperado el 22 de octubre de 2016, de Fundación Metrópoli: http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FAmbienta_2009_89_34_58.pdf

110. Villarreal Godoy, J. A. (2016 de diciembre de 2016). Entrevista respecto de los procesos de socialización de los proyectos urbanos. (A. Guevara, Entrevistador)
111. Weber, M. (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. (Vol. III). México: Fondo de Cultura Económica.
112. Wollrad, D. (1999). Ciudad, espacio público y comunicación. En F. Carrión, *La ciudad escenario de comunicación*. Quito: FLACSO sede Ecuador.
113. Zabala Egas, J. (2003). *Derecho Administrativo*. Quito: Edino.

ANEXOS

Anexo 1: Entrevistas

Entrevista No. 1 dirigida al Vicealcalde del Municipio de Ambato, Jacobo Sanmiguel:

Fecha: 16 de agosto de 2016, en su despacho.

Buenos días arquitecto, muchas gracias de antemano por acceder a tener esta entrevista. En primer lugar, ¿cuál fue el motivo por el cual el Municipio de Ambato insistió al Ministerio de Educación para el traspaso de dominio del terreno de la Quinta el Rosario entre una y otra entidad?

- *“La razón es que la ciudad de Ambato, es una ciudad gris y necesita de más áreas verdes de carácter público. Entonces, la Municipalidad para mejorar la calidad de vida de los ambateños ha decidido impulsar un proyecto que tenga que ver con un parque y el terreno de la Quinta el Rosario es ideal para su construcción porque es de gran tamaño y cuenta con vegetación autóctona, además se encuentra en un punto céntrico de la ciudad y en una zona residencial. Es por eso que se solicitó y se obtuvo el traspaso de dominio de este bien por parte del Ministerio”.*

¿Ya se aprobó esta obra?

- *“No todavía porque es necesario legalizar el traspaso de dominio del terreno en el Registro de la Propiedad y eso lleva tiempo. A pesar de eso la memoria arquitectónica ya se encuentra lista para ser presentada a la ciudadanía”.*

¿Es el Parque de las Flores, una obra de atención prioritaria para el Municipio?

- *“Efectivamente. Durante la sesión ordinaria de Concejo Municipal del 06 de septiembre de 2016, se aprobó la declaratoria de ocho proyectos como prioritarios dentro del Plan de Obras Anual del año 2016, entre los cuales consta el Proyecto Parque de las Flores”.*

¿Ha habido algún tipo de resistencia por parte de la población ante la propuesta de esta obra?

- *“En el caso del proyecto Parque de las Flores, no hubo mayor conflicto porque no hubieron ningún tipo de expropiaciones, lo cual en la inmensa mayoría de los casos, causa conflictos sociales muy entendibles”.*

Entrevista No. 2, dirigida al Ing. Orlando Guevara Correa:

Fecha: 17 de septiembre de 2016.

Ing. Guevara muchas gracias por su tiempo. Conozco que Usted es conocedor de la historia de la Quinta el Rosario, debido a que su madre, la señora Luz Correa, fue colectora del Colegio Nacional Bolívar y manejaba esta información.

- *“Así es. Mi madre fue la colectora del Colegio Nacional Bolívar por más de 50 años, por lo tanto, tenía acceso esta información”.*

Siendo así, ¿puede indicarme con claridad algunos antecedentes que en el presente se desconocen acerca de la Quinta el Rosario y su utilidad?

- *“Claro que sí. La Quinta el Rosario, en un principio pertenecía al Colegio Bolívar y en realidad era un espacio baldío que no contaba con el debido mantenimiento, lo cual empezó a ocasionar molestias a los moradores del sector por tratarse de un terreno de gran tamaño. Entonces, por su extensión y ubicación, las Autoridades del colegio comenzaron a recibir varias ofertas de compra-venta, ya sea para la construcción inmobiliaria o incluso para la construcción del que sería el Centro Comercial más grande de Ambato. Sin embargo, estas propuestas no estaban acorde con el fin del colegio. La mayor parte de este espacio está compuesta por árboles y vegetación propia de la ciudad de Ambato, por lo cual, el fin que el colegio quería darle era más bien ambiental y educativo”.*

¿Continúa el Colegio Bolívar siendo el dueño de este bien?

- *“No. Debido a la falta de recursos económicos para dar mantenimiento al lugar o para construir de una buena vez algo dentro de este espacio, el Colegio celebró una compra-venta con el Ministerio de Educación, con el compromiso de que este cumpla con el fin ambiental que el Colegio quería darle desde un inicio, para bien de la ciudad y el ambiente”.*

Entonces, ¿cómo pasa ahora a ser este bien inmueble de dominio del Municipio de Ambato? ¿Cuál fue la figura legal?

- *“De lo que conozco y he leído en la prensa es que el Alcalde actual del Municipio, el Ing. Luis Amoroso, ha solicitado por varias ocasiones el traslado del dominio de la Quinta el Rosario a favor del Municipio, hasta que finalmente en el mes de julio, el Ministro de Educación aceptó. Por lo tanto, ahora se va a llevar a cabo la construcción del Parque de las Flores en ese sitio”*

Entrevista no. 3, dirigida a la presidenta del Barrio el Rosario, Ing. Grisca Terán:

Fecha: 13 de noviembre 2016.

Ing. Terán gracias por su tiempo para este espacio de preguntas. En su calidad de Presidenta del Barrio El Rosario, ¿qué opinión le merece el proyecto del Parque de las Flores en el terreno de la actual Quinta el Rosario?

- *“En representación de los moradores del barrio puedo decir que estamos contentos con la construcción de este proyecto porque ese espacio debe ser utilizado. Ha pasado abandonado por varios años y no cuenta con el debido mantenimiento, entonces con la construcción de este parque, el barrio puede mejorar en varios aspectos. Sin embargo, por parte de la Alcaldía no hemos recibido ningún tipo de información personalizada. Sólo lo que aparece en las noticias”.*

Entonces, ¿El Municipio no ha realizado ningún proceso de socialización con los moradores del sector?

- *“No. Justamente por eso solicité estar presente en la Sesión del Concejo Municipal en donde se iba a tratar este tema, para poder informarme mejor y también aclarar algunas dudas respecto de los plazos, el presupuesto, los beneficios y consecuencias de esta obra”.*

Entrevista No. 4, dirigida al Arq. José Antonio Villarreal:

Fecha: 07 de diciembre 2016.

Estimado arquitecto, ¿ha intervenido directamente en la ejecución de proyectos urbanos por delegación de algún nivel de gobierno?

- *“He colaborado en el estudio y diseño de varios proyectos de tipo urbano promovidos o requeridos por una institución gubernamental, tanto de injerencia nacional como municipal (GADs). Algunos de los más relevantes fueron promovidos por el MIDUVI, el Ministerio de Cultura y Patrimonio, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas de Quito (EPMOP) y el Instituto Metropolitano de Patrimonio. Así mismo, he tenido la oportunidad de colaborar en investigaciones e intervenciones urbanas desde organizaciones no gubernamentales como la FLACSO o el Colegio de Arquitectos del Ecuador, sede Pichincha”.*

Desde su experiencia, ¿cuáles fueron los procesos de socialización mantenidos entre el Estado y la comunidad afectada / beneficiada?

- *“Los procesos de socialización han sido distintos en cada proyecto, en función al tipo de proyecto y a la institución que lo regula. Por ejemplo, cuando participé en el diseño y la propuesta del proyecto de intervención y adecuación urbana para la “Creación del Circuito Patrimonial” en el poblado de Ancón, en la provincia de Santa Elena, como parte del equipo de arquitectos de la oficina MCM+A; los procesos de socialización fueron regulados por el Ministerio de Cultura y Patrimonio. Los mismos giraban casi exclusivamente alrededor de reuniones de*

socialización y exposición del proyecto por cada etapa de avance del mismo. A la reunión debían ser convocados los representantes del GAD parroquial de Ancón, del gobierno de la provincia de Santa Elena, la administradora del proyecto en el Ministerio de Patrimonio y Cultural (que era la responsable de dar seguimiento al proyecto), líderes y representantes de ciertos sectores sociales, pero además, debido a la propuesta de un Modelo de Gestión requerido, se invitaba también a otros actores sociales que puedan ser afectados. El requerimiento de un Modelo de Gestión para el desarrollo del proyecto es un punto muy valioso a mi parecer, ya que, si se lo realiza de manera inclusiva, revela una serie de dinámicas y necesidades sociales que deben ser consideradas. En el caso del proyecto en mención, este llevó a la luz fenómenos de especulación y presión inmobiliaria que empezaron a suceder orgánicamente a partir del rumor de la intervención urbana que estaba siendo estudiada.

- Otro caso en que el Modelo de Gestión y el proceso de socialización requeridos fueron determinantes, fue en el proyecto de “regeneración urbana” (como se lo denominó institucionalmente) y de puesta en valor del patrimonio del poblado de Ancón, en la provincia de Manabí. En este proyecto, el economista y sociólogo Jacobo Corral, encargado del desarrollo del modelo de gestión en nuestro equipo de trabajo, llevó a cabo una investigación muy interesante, donde prácticamente se sumergió en la comunidad a ser afectada, entrevistando a prácticamente todas las familias de la comunidad, reconociendo e identificando así a las organizaciones sociales que habían formado, y a sus representantes, pero también a los líderes sociales “naturales”; es decir, a aquellos que lideran sin ser la cabeza de una organización social establecida. Esto permitió reconocer las dinámicas y conflictos sociales dentro de la comunidad. Esto fue muy útil ya que a partir de esta investigación pudimos organizar y proyectar reuniones de socialización y diseño mucho más profundas e inclusivas que las limitadas que requerían o exigían el Centro Cívico Ciudad Alfaro y el Ministerio de Cultura y Patrimonio, que eran las instituciones que promovían y patrocinaban el estudio y el proyecto. Pudimos reconocer el temor de muchos de los habitantes, y darles un espacio para crear su propio espacio. En estas reuniones conseguimos involucrar incluso a los niños, ya*

que, debido al estudio mencionado, logramos identificarlos como una población muy vulnerable en la zona.

- Otro ejemplo que quiero mencionar, es el del estudio y diseño de una propuesta para el circuito principal de ciclovías en el Centro, Centro-Sur, Sur y Norte de Quito. Este estudio lo realicé siendo parte de la oficina de arquitectura “Colectivo Arquitectura”. En este proyecto los procesos de socialización se generaron de forma bastante orgánica. El interés por una red de ciclovías era bastante grande por parte de ciertos sectores de la ciudad. Además, la ciclovía implementada por el municipio en el sector centro-norte de la ciudad había generado varias críticas y quejas por lo que el mismo municipio reconoció la necesidad y profundidad de este estudio. Estos precedentes exigían la necesidad de un diseño muy participativo desde el inicio. Primero, analizando las falencias del proyecto ejecutado por el municipio, y reconociendo a la población perjudicada por la misma, y en segundo lugar, reconociendo la experiencia y conocimiento de sitio de los ciclistas urbanos. Estas dos premisas nos permitió convocar a los colectivos de ciclistas, a los ciclistas independientes, y a las personas por cada sector que podrían ser perjudicadas. Finalmente nuestro trabajo se basó en explicar los principios que consideramos adecuados para la intervención y generar una propuesta basada en la jerarquización vial, la misma que fue siendo modificada y pulida por las personas invitadas. Quiero resaltar que en estas reuniones las personas invitadas tuvieron la oportunidad y fueron capaces de entender las necesidades y puntos de vista de los otros sectores de la población, y llegar a acuerdos y negociaciones. En todos los casos mencionados, pude notar que las personas que participaban se sentían aliviadas, primero al ser escuchadas, segundo, al resolver sus dudas, y tercero, al conocer y sentirse parte de lo que se está proyectando y construyendo”.*

¿Cree que fueron suficientes los mecanismos de participación ciudadana? ¿Cómo se pudieron haber mejorado?

- “En cuanto a los proyectos mencionados, pienso que sí, sobre todo en los dos últimos. En cuanto a nivel general como una forma de proyectar para la ciudad o el territorio, creo que falta mucho por hacer todavía. Las instituciones*

gubernamentales están explorando aún métodos y sistemas de participación ciudadana. Hay mucho por hacer todavía. Pero creo también que es un tema de ética profesional, en muchos sectores. Es increíble ver cómo la ciudad y el país seden a propuestas poco constructivas y poco representativas. (O peor aún, cómo de manera muy obvia y hasta descarada ignoran y pisotean las necesidades y hasta derechos básicos de personas directamente afectadas). Es un tema de ética en muchos niveles. Si bien deben ser las instituciones del Estado y sus representantes los que deben asegurar la inclusión social y la participación ciudadana, hay que recordar que la sociedad civil es parte del Estado. Es la ética del funcionario público la que debe permitir que estos procesos se lleven a cargo. Es la ética del contratista la que debe asegurar que todas las necesidades existentes y que se puedan generar a futuro, sean consideradas, escuchadas y cubiertas. Es la ética del ciudadano como parte del Estado la que no le debe permitir callarse y buscar alternativas. Lo crucial es el nivel de representación y participación que posea. Hay que permitir que tenga oportunidades de opinar y proponer sobre los procesos de diseño y desarrollo de los espacios con los que se relaciona.

En este sentido, y desde mi posición, al momento que una oficina de arquitectura, un profesional, o una empresa específica, es contratada para realizar estudios y propuestas para un proyecto de intervención urbana; esta entidad, o este profesional, pasa a convertirse en el vínculo entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. En nuestro caso, cuando hemos visto que los mecanismos exigidos desde las instituciones estatales no han sido suficientes, hemos sido nosotros quienes hemos propuesto nuevas alternativas de inclusión. Y estoy seguro que las instituciones gubernamentales han tomado nota de las mismas, pues fue así en ciertos casos. Claro que el contratista no siempre es capaz, ni debería, de asumir todos los costos extras de estos procesos. Creo que se debe ser pro-activos, entender que al Estado lo formamos todos, y actuar, involucrarnos, dejar la pasividad, desde todos los niveles. Obviamente son las instituciones y los representantes gubernamentales los que deben permitir y garantizar estos procesos”.

¿Se presentó algún tipo de resistencia por parte de la ciudadanía durante o en la etapa final de ejecución del proyecto? ¿Cómo se definió el grupo de resistencia y cuáles fueron sus objetivos? ¿Se llegó a algún tipo de propuesta para lograr acuerdos?

- *Siempre hay resistencia, es algo natural. En los dos primeros ejemplos que hablé, hubo miedo por parte de los habitantes, generado a partir de ideas a-priori, como que la de que iban a ser desalojados. Esto hacía que ciertas personas no quisieran acudir a las reuniones de socialización, o que si iban, sea con el fin de detener todo. Estoy generalizando aquí, ya que es muy curioso el entender lo diferente que pueden ser los temores de una persona en comparación a su vecino inmediato. Esto se lo trabajó sobretodo mediante acercamientos más personalizados, respecto a las personas que se negaban a participar, y mediante la apertura de la información y el debate público del proyecto para el segundo grupo de personas que mencioné. En el caso de Picoazá, lo resolvimos con un diseño muy participativo. Creamos talleres donde en grupos, las personas podían expresar sus ideas, preocupaciones y aspiraciones conjuntas y crear y rayar mapas con propuestas que posteriormente analizamos, interpretamos e incluimos en nuestra propuesta final.*
- *En el caso de las ciclovías no existió una resistencia en sí. Pero analizamos la resistencia que existía al proyecto ya ejecutado del municipio. Así que integramos a nuestro diseño las inquietudes y protestas de la resistencia de un proyecto ajeno, pero directamente relacionado.*

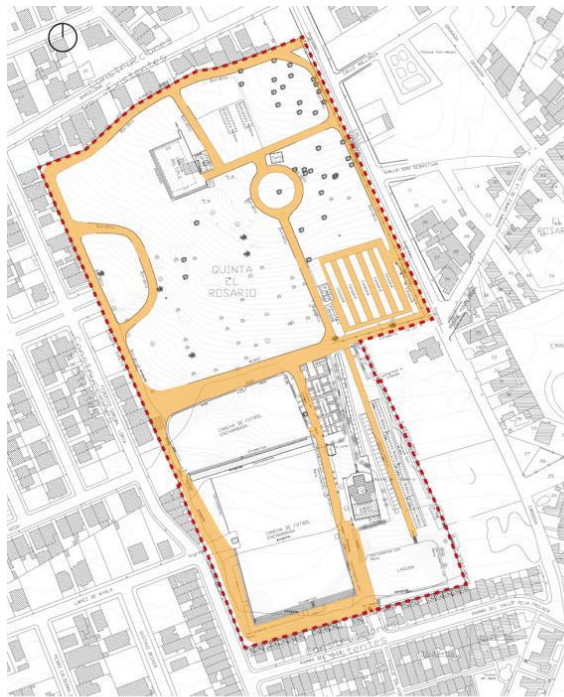
¿Cuáles cree Ud. son las principales consecuencias que se derivan de la falta de participación ciudadana en la co-producción de la ciudad y el espacio público?

- *Una ciudad sin alma. Una ciudad ajena, o un territorio. Una ciudad sin memoria. Un espacio discriminante. Esta clase de intervenciones, sin participación, genera una ciudad agresiva, que le dice a sus habitantes que ellos no pertenecen allí. Que son ajenos. Esto finalmente puede generar divisiones y resentimientos sociales, que derivan en enfrentamientos. Y son estas fallas las que hace que los proyectos urbanos fracasen, o sean abandonados. Si un espacio no responde a mis necesidades como habitante, entonces lo voy a modificar, y si no me permite modificarlo, o peor*

aún, es agresivo con mi realidad, pues o lo destruyo o simplemente no lo uso y lo evito. Y esa destrucción o ese des-uso genera otros problemas sociales, como la inseguridad o incluso el vandalismo. Si habito un espacio agresivo para mí, lo abandono, lo que produce migración, por tanto gentrificación, y destruye la memoria de un lugar y los ecosistemas urbanos ya generados. Y si no puedo abandonarlo, por condiciones específicas como un tema financiero, o cualquier otro, entonces empiezan a desarrollarse estas patologías sociales urbanas, como las que hablé anteriormente.

- El habitante debe sentirse cómodo e incluido en su espacio. Debe sentirlo propio, porque así lo cuida y se preocupa por él, y por los que también lo habitan. La ciudad es un organismo vivo, que debe avanzar orgánicamente (prefiero no usar la palabra evolucionar). Y la que la hace viva son sus habitantes. No se puede proyectar una ciudad, o una intervención urbana, desde un escritorio en una locación ajena. Se pueden proponer y generar ideas desde un laboratorio, pero deben tener un conocimiento profundo de la dinámica del lugar, y aun así, ser adaptadas a la realidad posteriormente, a la gente. Después ejecutarlas y después de ejecutarlas, re analizarlas, darles seguimiento, como un doctor a un organismo vivo.*

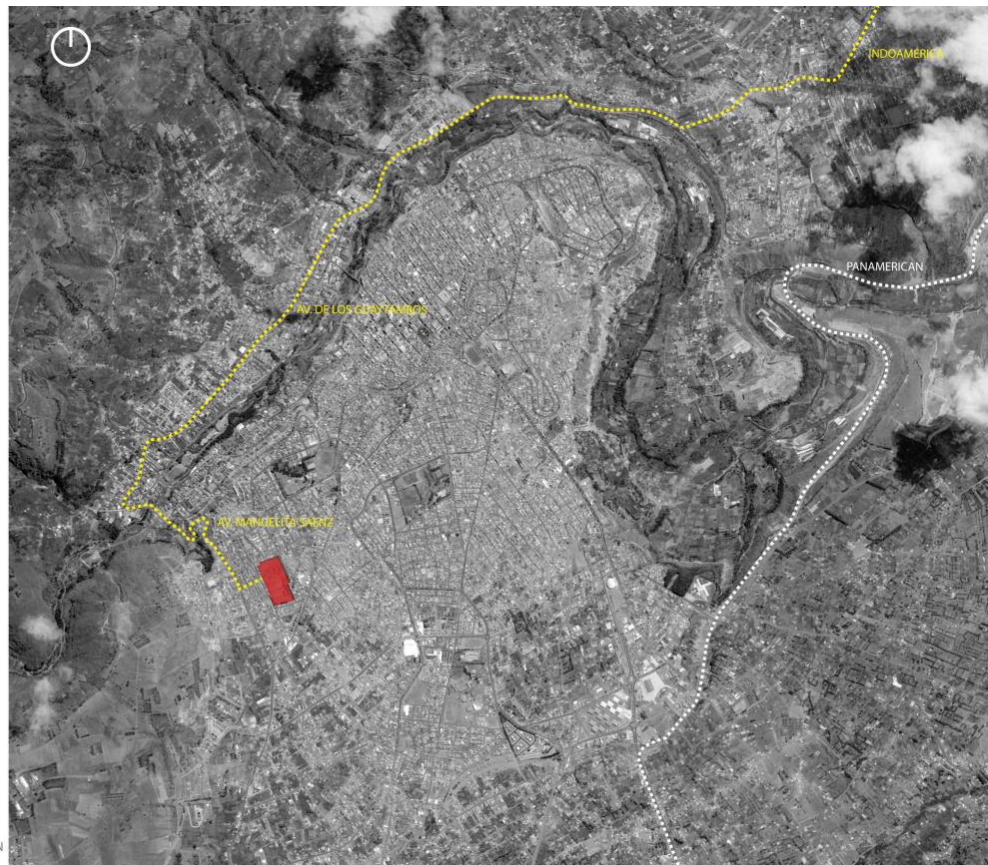
Anexo 2: Ilustraciones

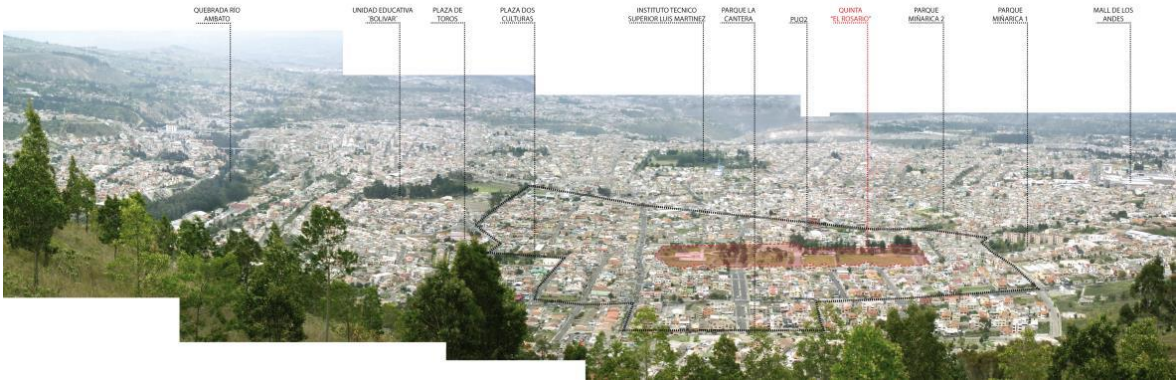


PISOS DUROS



AREAS VERDES





PARA GRADOS ACADÉMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

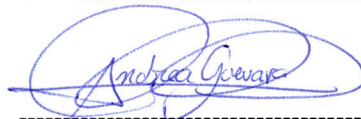
DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **ANDREA ABIGAIL GUEVARA TERÁN**, C.I. 180442779-5 autor del trabajo de graduación intitulado: **CONSULTA PREVIA URBANA COMO MECANISMO DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO** previa a la obtención del grado académico de **ABOGADO** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 29 de marzo de 2017



CC: 180442779-5

FIRMA Y CÉDULA


REPÚBLICA DEL ECUADOR
 DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,
 IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

CÉDULA DE No. 180442779-5
CIUDADANÍA
 APELLIDOS Y NOMBRES
**GUEVARA TERAN
 ANDREA ABIGAIL**
LUGAR DE NACIMIENTO
**TUNGURAHUA
 AMBATO
 LA MERCED**
FECHA DE NACIMIENTO 1994-02-04
NACIONALIDAD ECUATORIANA
SEXO F
ESTADO CIVIL SOLTERO





INSTRUCCIÓN
 SUPERIOR

PROFESIÓN / OCUPACIÓN
 ESTUDIANTE

V3344V3242

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
 GUEVARA ORLANDO MARCELO
APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
 TERAN GRISCA MAVEL
LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
 QUITO
 2015-03-18
FECHA DE EXPIRACIÓN
 2025-03-18



 DIRECTOR GENERAL
 FIRMA DEL CEDULADO




REPÚBLICA DEL ECUADOR
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL


016
CERTIFICADO DE VOTACIÓN
 ELECCIONES SECCIONALES 23-FEB-2014

016 - 0020 **1804427795**
 NÚMERO DE CERTIFICADO CÉDULA
GUEVARA TERAN ANDREA ABIGAIL

TUNGURAHUA
 PROVINCIA
AMBATO
 CANTÓN
CIRCUNSCRIPCIÓN
 HUACHI CHICO
PARROQUIA
 ZONA

 PRESIDENTE DE LA JUNTA