

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES**

CONVOCATORIA: 2006-2008

**TITULO DE TESIS: GESTIÓN MUNICIPAL EN LA RECUPERACIÓN DE
QUEBRADAS DE LA PARROQUIA TUMBACO**

CASO DE ESTUDIO: RELLENO DE PASO SOBRE LA QUEBRADA LUSHUN

AUTOR: PAOLA ORTEGA VILLAMARÍN

ASESOR: DR. IVÁN NARVÁEZ

**LECTORES DE TESIS: DR. TEODORO BUSTAMANTE
DR. HERNÁN CALISTO**

QUITO, SEPTIEMBRE 2009

DEDICATORIA

A mis padres que con mucho amor, esfuerzo y sacrificio me han apoyado para poder culminar la educación superior de cuarto nivel; resaltando que desde hace mucho tiempo se encargaron de inculcarme los valores necesarios para poder enfrentar la vida con carácter y decisión; apoyándome siempre en todos los momentos difíciles y proporcionándome el respaldo necesario para llevar a cabo todas las metas. Fortaleciendo en mí, las bases para poder llegar a ser una profesional, que pueda desenvolverse en la vida cotidiana y tras cada año ayudar a las personas que requieren de mis conocimientos.

A mis queridos hermanos, entre ellos: María Fernanda, Ángela y Fernando por entenderme y apoyarme en mi esfuerzo de que nada detenga mi superación personal y por no haberme dejado sola en este duro camino, a pesar de haberme ausentado por muchas veces en momentos familiares especiales, que se los dedique con especial cariño a la maestría de Estudios Socio Ambientales.

A mi adorable sobrino Mateo, por acompañarme y en entender mis alegrías y tristezas.

A mi gran amigo Rafael, por ser incondicional conmigo todo el tiempo y haberme brindado el tiempo necesario para poder hacer realidad esta investigación.

AGRADECIMIENTOS

A la FLACSO- Ecuador, por haberme brindado su espacio físico para desenvolverme, aprender y conocer más sobre el ámbito socio ambiental.

Al doctor Iván Narváez, por ser un catedrático que ha inspirado en mí una actitud de constante aprendizaje, por haberme apoyado en el desarrollo de tesis, con su dirección, colaboración y opinión, logrando con ello concluir los objetivos propuestos.

ÍNDICE

RESUMEN

CAPÍTULO I

POLÍTICAS INSTITUCIONALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

- 1.- Marco Normativo
- 2.- Ordenamiento Territorial
- 3.- Planificación Estratégica
- 4.- Políticas Ambientales
 - 4.1.- Gestión Ambiental Urbana
 - 4.2.- Participación Ciudadana

CAPÍTULO II

CASO DE ESTUDIO: RELLENO DE PASO SOBRE LA QUEBRADA LUSHUN, SECTOR PLAZAPAMBA

1. Antecedentes
- 2.- Características generales del relleno de paso
- 3.- Asentamientos humanos ubicados alrededor del sector Plazapamba
- 4.- Problemas sociales
 - 4.1.- Habitabilidad
 - 4.2.- Vialidad
 - 4.3.- Salubridad

CAPITULO III

PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS QUEBRADAS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

- 1.- Gestión y control municipal
- 2.- Rellenos Anti-técnicos
- 3.- Riesgos, amenazas y vulnerabilidades
- 4.- Degradación ambiental

CAPÍTULO IV

NORMATIVA APLICADA AL CASO DE ESTUDIO

1.- Gestión municipal de la parroquia Tumbaco

1.1.- Ocupación del suelo en el sector Plazapamba

1.2.- Recolección de basura en el barrio Plazapamba

2.- Prevención, conservación y recuperación de la quebrada Lushun

2.1.- Saneamiento Ambiental de la quebrada

2.2.- Responsabilidad ciudadana y municipal en el relleno de paso

CAPITULO V

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ENTREVISTAS

GLOSARIO

ANEXOS

RESUMEN

A consecuencia del crecimiento desorganizado de la ciudad Quito en los años 80, la gestión municipal realizó adecuaciones en algunas quebradas. Reemplazando la evacuación natural, con la construcción de un sistema de alcantarillado conformado por varios colectores. Estos, al ser mal acondicionados, reflejaron vulnerabilidades en los rellenos sobre quebradas, ocasionando innumerables accidentes, pérdidas humanas e incluso económicas. Esta desorganización produjo enfrentamientos entre el gobierno local y la ciudadanía que, en algunos casos, se apropió ilegalmente de tierras ubicadas alrededor de quebradas y áreas protegidas. Existiendo un desconocimiento de la autoridad municipal, por ausencia de un consenso social entre las partes.

El objetivo de esta investigación es reflejar la importancia de la gestión municipal en la recuperación de quebradas. El estudio se limita a la parroquia Tumbaco en el Sector Plazapamba en la quebrada Lushun, por ser considerada un territorio de gran proyección urbana, con nuevos desafíos en la gestión y el control del espacio público. Esta parroquia constituye parte de la jurisdicción de la Administración Municipal Zonal Tumbaco. Siendo una zona constituida de “suelo urbanizable o expansión periférica”, a la que se pronostica un crecimiento poblacional previsible; pero todavía no es posible determinar como afecta o afectará a este elemento natural.

La gestión y el control municipal no es suficiente, para conservar las quebradas con todas sus características naturales. Algunos ciudadanos realizan rellenos no autorizados en las quebradas, y en muchos casos las convierten en “verdaderos botaderos de basura” causando un malestar general en el ecosistema urbano y una evidente degradación de este. Se debe propender a mantenerlas y conservarlas, antes que recuperarlas.

El relleno de paso sobre la quebrada Lushun no cuenta con los permisos municipales correspondientes y ha sido construido de manera anti-técnica. En el, se han generado vulnerabilidades, que no fueron consideradas por los ciudadanos en su momento. Este tipo de rellenos, constituyen ser problemas urbanos con altos costos en las operaciones municipales. Y otros problemas relacionados a la habitabilidad, saneamiento y vialidad.

Entre los factores que juegan un papel trascendental en la gestión municipal; esta: el crecimiento poblacional; los asentamientos humanos esporádicos ubicados alrededor de las quebradas; el manejo irregular de los residuos sólidos; la falta de aplicabilidad de políticas ambientales; la gestión ambiental urbana realizada y la ausencia de una permanente planificación sectorial.

Es muy importante conocer los razonamientos y bosquejos jurídico-ambientales que rigen este territorio, con la aplicación de normas que regulen la conservación y la protección de las quebradas. La normativa municipal busca el bienestar de todos los ciudadanos. Todo ciudadano debe asumir la responsabilidad de sus actos, en especial las consecuencias de sus actividades ejercidas de manera irresponsable y negligente. Las reformas políticas institucionales, comprendan mayor participación ciudadana y control estatal, para hacer posible una eficaz gestión municipal ambiental.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS INSTITUCIONALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1.- Marco Normativo

El marco normativo que regula la gestión municipal en el Distrito Metropolitano de Quito, cuenta con instrumentos jurídicos administrativos que efectivizan la gestión ambiental urbana a nivel local, a través de: planes, programas, proyectos y Ordenanza Metropolitanas. Comprende varias normativas urbano-ambientales, entre las que se encuentran: la Constitución de la República del Ecuador, los Convenios internacionales¹; Código de la Salud; Código Penal, Código Municipal; Ley de Gestión Ambiental; Ley de Régimen Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; Ley de Prevención y Contaminación Ambiental; Planes, Programas, Proyectos y Ordenanza Metropolitanas Metropolitanas. Este marco normativo cuenta con varias normativas urbano-ambientales de índole jurídica, administrativa y técnica, que contribuyen a ejercer mayor gestión y control sobre el medio ambiente urbano, preservando y conservando los recursos naturales.

Estas normativas sirven para controlar las diferentes formas de ocupación, uso y utilización del recurso suelo, con las diversas actividades humanas realizadas dentro del territorio que afectan directa o indirectamente al medio ambiente. De la misma manera reflejan la interacción entre la gestión municipal y la ciudadanía, debiendo ser acatadas por todos los ciudadanos, tanto nacionales como extranjeros.

La Constitución de la República del Ecuador es la normativa jerárquica superior en el ámbito de gestión ambiental urbana, estableciendo los derechos de todos ciudadanos, de la naturaleza y finalmente de la colectividad. Entre los derechos constitucionales reconocidos a los ciudadanos, se encuentran: un ambiente saludable, hábitat seguro,

¹ Declaración de Río de Janeiro, Agenda 21, Programa Hábitat en Estambul, etc.

vivienda digna, adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades, entre otros de igual importancia. En el Artículo 14 de esta misma normativa, determina el derecho de los ciudadanos de poder “vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y un buen vivir, *sumak kawsay*” (C.R.E., 2008:19). En este artículo se establece el interés estatal por preservar la vida dentro un medio ambiente equilibrado, que mantenga en el tiempo todas sus características naturales, como son las especies naturales, animales y vegetales. Así como también; en el Artículo 15 se establece como prioridad proteger el patrimonio natural, evitando que se produzcan desequilibrios en los diferentes ecosistemas, enfatizando en la recuperación de los espacios naturales, y en especial anticipándose a una evidente degradación ambiental de los recursos naturales (C.R.E., 2008:19).

Dentro del derecho de los ciudadanos a “vivir en un ambiente sano y libre de contaminación” en el territorio donde viven y desarrollan, es fundamental la conservación y preservación de las quebradas a través de un integrado marco normativo que encaminen a la recuperación de las quebradas, por ser un elemento natural que conforma gran parte de los diferentes ecosistemas que se encuentran dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Es responsabilidad de la gestión municipal aplicar los principios del desarrollo sustentable en beneficio de todos los ciudadanos.

Entre los problemas ambientales urbanos que dificultan la recuperación de las quebradas, se encuentran la construcción excesiva de viviendas que afecta la funcionalidad de los diferentes ecosistemas. El conocer la realidad ambiental urbana permite conocer la forma en que nos encontramos social, económica y culturalmente; debe considerarse entonces una normativa adaptada para las situaciones difíciles y dirigida a la ciudadanía en general, evitando vacíos que dificulten la representación y legitimación (Sagrado y Maximiliano, 2003: 8).

La recuperación de las quebradas se encuentra íntimamente relacionado a lo establecido en la normativa constitucional en el Capítulo VII “derechos de la naturaleza”, en su artículo 71, en la cual se establece que la naturaleza o “Pacha Mama” tiene derecho a ser respetada íntegramente en todos sus elementos naturales, respetando su presencia,

sostenimiento y reposición, para que se mantenga en el tiempo, con todos sus “ciclos vitales, estructurales, funcionales” e inclusive los “procesos evolutivos” que la caracterizan. Hace referencia a la protección de la naturaleza, que debe ser requerida por todas las personas naturales y jurídicas que son parte de la Comunidad (C.R.E., 2008: 56) del Distrito Metropolitano de Quito.

Entre los derechos garantizados constitucionalmente a la naturaleza, se encuentra el derecho a la restauración, establecido en la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 72. Ahora no solo tienen derechos los ciudadanos sino también la naturaleza; esto cambia los esquemas antes establecidos en el derecho positivo, con muchas consecuencias desconocidas hasta el momento. Para efectivizar el derecho de los ciudadanos a vivir en ambiente saludable y el derecho de la naturaleza a una real restauración, según la norma constitucional vigente en el artículo. 72 inciso segundo, la gestión municipal deberá establecer “mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración y adaptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas” (C.R.E., 2008: 57).

La normativa ambiental urbana en un principio fue considerada un problema para la gestión municipal, ya que antes de poder controlar los diversas formas de ocupación, uso y utilización de los recursos naturales e intervenir en la prevención de la contaminación ambiental; se produjeron una serie enfrentamientos entre el Municipio y los ciudadanos, debido a falta de presupuesto estatal para asumir la gestión de los recursos naturales y anticiparse a la degradación ambiental territorial.

En cuanto al derecho de los ciudadanos a un hábitat seguro, se puede observar que existe la normativa suficiente establecida en la Ley de Régimen Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, misma que establece en su Artículo 11.11. las pautas de cómo puede ser ocupado, usado y utilizado el recurso suelo, del territorio que está bajo su jurisdicción, regulando los factores que se presentan en la cotidianidad de la gestión municipal, misma que paralelamente influye en la gestión ambiental urbana.

La utilización del suelo y en especial su habilitación y edificación, deberán producirse en la forma y con las limitaciones que establezcan la ordenación territorial y de conformidad con la clasificación y calificación del suelo, que se establecen en el PGDT y en el PUOS (L.O.R.M., 2004:11).

Esta normativa muestra el interés de la gestión municipal para regularizar el recurso suelo, generando beneficios para la comunidad, partiendo del ordenamiento territorial del distrito y de consensos entre los actores sociales. Esto persigue evitar la disminución en la composición física y estructural de este recurso natural.

En cuanto al derecho a una vivienda digna, debe tenerse como punto de partida que la propiedad sobre el suelo no es absoluta, puesto que está sujeta a las decisiones de un conglomerado social, mientras el recurso suelo forma parte de los bienes comunes², depende su uso de normativas y de acuerdos sociales establecidos. En la Ley Orgánica de Régimen Municipal se deja sentada la importancia de una vivienda digna en el artículo 32. “Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley” (L.O.R.M, 2008: 24).

Otras de las prioridades de las normativas, es regularizar los asentamientos humanos ubicados en altas montañas o áreas protegidas, sujetándose a “[...] una adecuada calidad ambiental mediante el ordenamiento de la actividades en el espacio urbano” (UNCHS/Hábitat, 1998:97 citado por CEPAL, 2003: 9). A través de normas que incluyan mecanismos de prevención y manejo de situaciones peligrosas se evita desequilibrios relacionados a recursos naturales que forman parte de las zonas que están alrededor de la ciudad de Quito: Tumbaco, Los Chillos, Calderón, etc.

Entre alguno de las normativas internacionales más destacadas que conforman parte del marco normativo del Distrito Metropolitano de Quito sobre asentamientos humanos, se

² Bienes indivisibles que pertenecen a todos y en el caso de ser afectados se perjudica a todos los que conformamos una sociedad, compuesto de “condiciones de la vida social que permiten que las asociaciones y cada uno de sus miembros alcancen de manera más fácil e íntegra la perfección que les corresponde”. Wikipedia la enciclopedia libre, fecha de consulta 29/04/09.

encuentra el Plan Regional de Acción de América Latina y El Caribe, en el que los países acuerdan asumir dispositivos de gestión y de ordenamiento en el territorio a través de sus gobiernos locales, con el fin de resguardar y reconstituir los: “Sistemas biofísicos compartidos por más de una país de la región, mediante acciones coordinadas que faciliten el manejo integral del medio ambiente y los recursos naturales (cuencas hidrográficas, bordes costeros, zonas montañosas)” (CEPAL, 2001:21 citado por Montes, 2001:8).

Este plan refleja la preocupación de planificar todo lo concerniente a asentamientos humanos, a través de esta estrategia con el fin de mejorar la gestión que se realiza en estos territorios, en base a un ordenamiento territorial que proteja y restituya el medio ambiente afectado por las diversas actividades humanas. Entre los enfoques prioritarios están: la gestión ambiental urbana, la participación ciudadana, etc.

Al igual, la calidad de vida ciudadana, satisfaciendo los requerimientos de las generaciones presentes y venideras, fundamentándose en lo propuesto en la Agenda Hábitat, enfocada en que todos los ciudadanos posean viviendas dignas, provistas de todos los servicios básicos necesarios, garantizando la calidad de vida dentro de la ciudad, tomando en cuenta: la utilización del suelo, el crecimiento poblacional, el sistema de construcción de las viviendas, la forma de transportarse de la población y la dotación de servicios públicos para estos asentamientos. Según la planificación territorial en esta agenda, se deben prevenir los desastres producidos por las acciones del hombre, acciones en las que se encuentran inmersas ciertas vulnerabilidades entre ellas las ocasionadas por “los asentamientos humanos no sujetos a control o mal planificados, la falta de infraestructura básica y la ocupación de zonas expuesta a desastres” (Montes, 2001: 8-10).

El Plan Equinoccio 21³ se busca evitar situaciones de riesgo urbano ambientales, ocasionadas por la naturaleza o por el uso indebido del recurso suelo. Programa 21 es

³ Según Ordenanza Metropolitana M. 3531, Artículo 32 es un “proyecto de todos los quiteños y quiteñas; es la propuesta acordada por la sociedad en su conjunto: el pacto ciudadano que debe servir como carta de

aquel que busca un desarrollo sostenible a través de la planificación y el ordenamiento del territorio, ya que las actividades económicas realizadas en el recurso suelo han ocasionado mayor presión sobre este. Según las Naciones Unidas, este programa es conveniente, para: “Planear y ordenar todos sus usos en forma integral. La integración debería hacerse en dos niveles, considerando por un lado, todos los factores ambientales, sociales y económicos y por otro, todos los componentes del medio ambiente y los recursos conjuntamente” (Naciones Unidas, 1992, citado por Montes, 2001:9).

Tanto en el Plan Equinoccio 21 como el Plan de Acción Regional de Acción de América Latina y el Caribe, se plantean que el gobierno local optimice la calidad de vida de los asentamientos humanos, considerando el ámbito social, económico y ambiental, al igual que las circunstancias en que viven y priorizando la situación de la clase social pobre (Naciones Unidas, 1992: citado por CEPAL, 2003: 8).

2.- Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial, determina los diferentes tipos de suelo, organiza la dotación de infraestructura urbana en beneficio de los ciudadanos, identificando asentamientos humanos que habitan sobre ciertas franjas de protección de las quebradas quiteñas, controlar los efectos ambientales urbanos relacionados a la expansión periférica y determinar las demarcaciones de la localidad.

En lo expresado por Jordán y Sabatini con respecto al ordenamiento territorial, este es entendido como:

Un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacio geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e interés de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente (Jordán y Sabatini, 1988, citado por Montes, 2001:13).

navegación para cualquier administración que venga en el futuro y como instrumento de rendición de cuentas, de la autoridad a la ciudadanía” (Ordenanza Metropolitana M 3531; 2004: 2).

Las acciones convenidas y lideradas por la gestión municipal, prevén los cambios en la utilización, ocupación y uso de los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio. Fijan como aspecto fundamental el interés de la colectividad en cuanto al progreso económico, aprovechando las ventajas del espacio y guardando la buena relación con el medio ambiente. Siendo el Municipio, la entidad que ejerce control sobre el recurso suelo, mismo integrado por bosques, quebradas, y de tierras que a pesar de no contar con todos los servicios básicos han sido ocupados y transformados. Al hacer una diferenciación del uso del suelo, aumentan los recursos de la gestión y fortaleciendo la organización estatal con el respaldo físico territorial (Carrión, 1987:104). Identificando: “Las potencialidades, limitaciones y riesgos de un territorio específico y sobre todo una base, de distribuir los asentamientos y las actividades, para que en el se pueda garantizar la vida y el desarrollo en condiciones de sostenibilidad” (Salinas, 2002: 32).

Podemos notar que al referirnos a potencialidades se habla de recursos naturales y elementos naturales, que pertenecen a todos los ciudadanos que habitamos en el Distrito, mientras que entre las limitaciones se encuentra el desorganizado crecimiento poblacional que no nos deja desarrollar correctamente, ocasionando consecuencias nocivas para el medio ambiente urbano y en especial para las quebradas. Finalmente los riesgos en los que viven los ciudadanos, a consecuencia de las actividades humanas realizadas en el medio ambiente urbano, amenazando o vulnerando el derecho de las persona a un “hábitat seguro”. Para Salinas el ordenamiento territorial comprende:

La regulación de la utilización, ocupación y transformación del espacio, en función del bienestar colectivo actual y futuro, la prevención de desastres y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles. Calidad de vida, prevención de desastres y sostenibilidad son precisamente sus objetivos (Salinas, 2002: 32).

Mientras que para Montes, este ordenamiento es una herramienta que estimula la inversión estatal, privada y social que busca optimizar la función de la ciudad con respecto a los asentamientos humanos ubicados en zonas rurales y urbanas, otorgándoles una mejor calidad de vida, mayor equidad social y dotación de servicios.

Según este autor el ordenamiento territorial: puede actuar como “[...] instrumento para apoyar este proceso y la vinculación de las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat” (Montes, 2001:9). Al organizar el territorio de acuerdo al ámbito económico y social, se otorgan elementos favorables a los ciudadanos, estos elementos deben estar primeramente acordados, concordando en el manejo de costos ambientales, anhelos ciudadanos y sustento de los costos de producción que benefician la economía nacional.

Se trata de un instrumento elemental que guía el crecimiento ordenado de la ciudad y el conglomerado social, está conformado de algunos elementos en beneficio del interés colectivo y provisto de participación ciudadana que efectiviza la gobernabilidad ambiental del distrito a través de la democracia directa. La democracia está inmersa en las políticas de la gestión seccional y nacional, lo que logra una mejora compuesta, melódica y ecuánime, que resguarda y optimiza la situación ambiental, toma en cuenta aspectos importantes en el ámbito social, económico y ambiental (Montes, 2001: 9-13).

Entre los cuatro elementos primordiales para el ordenamiento territorial del distrito, están: la presión que ejercen las actividades humanas sobre los recursos naturales; saber que recursos naturales son colectivos; las fortalezas y los riesgos relacionados al territorio. En la eficacia de este ordenamiento de origen municipal, se toman en cuenta aspectos relacionados al desarrollo sostenible y por último la participación de todos los ciudadanos. El ordenamiento territorial debe fundarse en “un acuerdo de los diferentes estamentos de la comunidad local” (Salinas, 2002: 32), para que todos los actores sociales, tanto representantes municipales, dirigentes barriales y ciudadanos participen en la gestión ambiental urbana. Entre los objetivos del ordenamiento territorial está: la cohesión socio económica, el desarrollo sostenible y la competitividad del territorio (Montes, 2001:15).

El instrumento más importante de ordenamiento territorial para el Distrito Metropolitano de Quito, es el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), en el que se refleja la definición de ciudades-región. Este comprende tres ámbitos fundamentales

como son: el socioeconómico, geográfico y administrativo. En este plan se puede observar la importancia del ordenamiento territorial, en cuanto a todos sus elementos integradores: el suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable); el agua (potable, servidas y de aguas lluvias) y el aire. La clasificación del suelo ha sido realizada por la planificación tradicional, entre los aspectos más sobresalientes, se encuentran: los asentamientos humanos en relación a la calidad de vida que poseen, ubicados dentro del nivel territorial distrital, zonal, parroquial y barrial.

Dentro del Distrito se encuentran estructuras territoriales que son heterogéneas, que se encuentran en constante cambio, en lo que respecta a la economía, ecología y geomorfología. Esto refleja los diferentes tipos de suelos consolidados, incorporados, conservados y protegidos en base a la capacidad de habitarlos o edificarlos, sabiendo cuántas personas lo habitan y como será distribuido, garantizando un medio ambiente seguro y sustentable (P.G.D.T., 2006:15-85).

La Ordenanza Metropolitana N.º 255, Artículo 21 se establece que el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (POUS) es un “instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo físico integral del Distrito Metropolitano de Quito” (R.O. No. 413, 2008: 21). Se encamina a ordenar el territorio y saber como está conformado, en lo que respecta al manejo político, al progreso e incremento poblacional urbano, a los diferentes usos del suelo reconocidos legalmente, a los elementos esenciales de la organización territorial, a los amplios proyectos urbanos y establecer programas prácticos, bajo lo establecido en el Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano. Mientras en los artículos 22, 23, 24, 25, y 26, establece que el Plan de Uso y Ocupación del Suelo cuenta con algunos instrumentos que hacen posible su aplicación, entre estos instrumentos están los encargados de sentar límites y normas sobre el uso del suelo, al igual que su ocupación, edificación y habilitación.

Al igual que otras ordenanzas metropolitanas, esta es un mecanismo de gestión y control que asegura se respete los derechos de los ciudadanos de poder vivir en un ecosistema urbano apropiado. Se busca ejercer mayor control sobre la ciudadanía, que comparte la responsabilidad de gestionar el ecosistema urbano y natural, asumiendo la

responsabilidad por las actividades humanas contrarias a la normativa vigente. Las Ordenanzas Metropolitanas son creadas por el Concejo Metropolitano de Quito⁴, a través de la facultad legislativa que posee de establecer normas sobre la colectividad administrada, ayuda a generar la renta municipal, que por su fuerza de ley deben ser implementadas en todo el distrito e igualmente acatadas por todos los ciudadanos. Según Bustos, estas son: “normas emitidas por gobiernos locales para aplicación dentro de la jurisdicción o territorio de esa circunscripción territorial” (Bustos, 2007: 443).

La expedición de las Ordenanzas Metropolitanas requiere de dos debates en sesiones distintas y con 24 horas de diferencia (Paladines, 2001; 21). Son creadas según lo establecido en la normativa vigente y, con el fin de cumplir con la planificación propuesta, se establecen tasas y diferentes tipos de contribuciones, en beneficio de lograr equidad social entre los habitantes del sector urbano, suburbano y rural. Con la creación de las Ordenanzas Metropolitanas en materia ambiental se logra efectivizar el pago por servicios ambientales; un porcentaje de estos valores es destinado al Fondo Ambiental⁵, mientras que los valores provienen de los impuestos establecidos con anterioridad a los usuarios por el uso de ciertos servicios ambientales, por uso inadecuado de los recursos naturales y por los servicios públicos otorgados por la administración municipal.

3.- Planificación Estratégica

Antes de hablar de planificación estratégica primero debemos observar qué es la planificación. Constituye un instrumento fundamental para la gestión municipal que regulariza las diferentes actividades humanas que inciden directa o indirectamente en los recursos naturales del territorio.

⁴ Máximo organismo institucional municipal, que se encarga de crear y aprobar las Ordenanzas Metropolitanas a implementarse en el D.M.Q.

⁵ Es una organización de origen privado, no tiene como prioridad obtener ganancias económicas por la función realizada, encarga de financiar eficientemente la gestión ambiental del D.M.Q. (Bustos, 2007:478).

De acuerdo a Carrión la planificación tiene calidad de “carácter previo o como mínimo simultáneo”, debe ser programada previamente y contar con instrumentos necesarios que hagan posible efectivizarla; además, observar un respeto a la herencia urbana, integración y políticas, con el fin de articular lo urbano y social (Carrión, 2001:32-33). La planificación es un proceso permanente, que debe ir siempre a la par con la gestión municipal (Coulomb, 2001: 83), no puede ser realizada sin tomar en cuenta las particularidades que caracterizan a cada territorio, ni realizarse de manera esporádica o arbitraria.

Montes afirma que la planificación logra describir de manera cercana la realidad urbana y explica los problemas en el ámbito socioeconómico, cultural, con instrumentos normativos directamente relacionados al ámbito social, representativo y de legitimidad, sin poder ser remplazarlos con ningún pensamiento ideológico o doctrinario. Entre los proyectos de planificación que la conforman, se busca resolver los problemas urbanos, concientizando a ciudadanos y ciudadanas. Se establece la necesidad de contar con planificadores preparados en gestión urbana, con el fin de una aplicación teórica y práctica, sin desconocer los impactos que se puedan producir en el ámbito político, social, y territorial (Montes, 2001:8).

Tomando en cuenta que la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos, es la dirección encargada de realizar los planes estratégicos que hacen posible el control sobre la ocupación y uso del suelo. Implementa objetivos, estrategias, programas y proyectos para el desarrollo físico integral del territorio.

La planificación estratégica “se desarrolla enmarcada en los ejes de la competitividad económica, la sustentabilidad ambiental y la cohesión ambiental”. Entre los objetivos fundamentales están: la descentralización y desconcentración; su ejecución implica cambios normativos en los derechos-deberes del gobierno local y la ciudadanía. Entre las estrategias están: la co-gestión y la co-responsabilidad, lo que permite que los ciudadanos estén involucrados con la gestión municipal. Entre los elementos que conforman esta planificación están: la eficiencia y la participación, reflejados en el

régimen de prioridades⁶ municipales sujetas a los principios e instrumentos administrativos (Montes, 2001: 19).

Sagrado y Maximiliano miran la planificación estratégica como una herramienta con un efectivo evento de ejecución, sumergida en una apariencia de carácter sociopolítico, conformada por varios mecanismos, entre ellos: la descentralización en la gestión urbana, la desconcentración en la administración, la co-gestión en el Distrito, la participación de todos los integrantes que conforman la comunidad, etc. Esta planificación otorga un nuevo valor al territorio gestionado y controlado, siendo el ordenamiento territorial relevante al igual que complejo. Este texto se centraba en que la planificación urbana debe girar en torno a “la elaboración e implementación de proyectos” (Sagrado y Maximiliano, 2003: 9-15).

Desde la mirada de Carrión, la planificación estratégica posee mayor competitividad comercial, sirve como instrumento integrador del territorio, sirve de guía para la gestión municipal (Carrión, 2001:19), previa una evaluación de los recursos naturales y un conocimiento de las condiciones de todos los elementos que conforman el territorio. Mientras que para Lattes, la planificación estrategia debe implementar una cultura positiva, con el fin de conservar, recuperar y proteger el medio ambiente de forma sostenible.

La recuperación de quebradas puede ser considerada como una estrategia, en la que se considera el valor real del recurso natural, frente a los posibles costos ambientales en caso de pérdida de uno de los elementos naturales que los conforman, en especial de los que se encuentran en las zonas periféricas haciendo posible la sustentabilidad urbana. (Lattes, 2001:77).

⁶ Es el “componente central de la nueva planificación” en el que se hacen elecciones y se toman decisiones en base a lo que ya ha sido establecido (Montes, 2001:18), previas a la ejecución de un plan, prioridades que son obligatorias para todos los ciudadanos, estas deben estar relacionadas con el establecimiento, implementación y seguimiento de las mismas.

Existen otros planes, como: el Plan Bicentenario, mismo que tiene como fin “mejorar la calidad ambiental del área geográfica de su influencia” (P.M.I.R.S.U., 2005: 7). Es el plan de gobierno del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito proyectado para el año 2005-2009, visionando la frase “En Quito hacia el Bicentenario”. Está conformado de varios planes maestros que giran en torno al eje territorial, entre ellos el de Desarrollo Gestión y Territorial; Movilidad; Medio Ambiente y Saneamiento Ambiental.

En el Plan Maestro de Gestión Ambiental (P.M.G.A.) se ordena los elementos que conforman la estructura territorial del medio ambiente a nivel zonal o sectorial, llevado a cabo por direcciones o empresas municipales; a través de planes parciales se encargan de organizar las zonas metropolitanas y que son creados por la misma administración municipal. Son planes especiales que tienen que ver con la planificación a nivel parroquial, en determinados sectores, barrios, etc., realizados por la administraciones zonales, direcciones municipales o el apoyo privado y, por último, los proyectos que contienen normas técnicas de arquitectura y urbanismo.

En el Plan Maestro de Saneamiento Ambiental, existen varios programas, entre ellos el de alcantarillado, con proyectos para proveer de alcantarillado a las parroquias orientales del Distrito Metropolitano de Quito, otorgadas por la Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua Potable de Quito. El proyecto consiste en construir colectores principales o sistemas de alcantarillado, en las áreas de expansión periférica como es la parroquia Tumbaco. Por otro lado está el programa de saneamiento ambiental, con el proyecto recuperación de ríos y quebradas, que consiste en una recuperación ambiental, funcional y recreacional. Es fundamental el control del uso del suelo, ya que muchas franjas de protección son ocupadas de forma arbitraria.

El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos trata sobre el manejo de los residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito y lo que respecta al aseo urbano, es llevado a cabo por la Empresa Municipal de Aseo. Su meta es mejorar el servicio manejo y disposición de residuos sólidos.

El Plan Maestro de Movilidad busca atender los requerimientos de movilidad de los ciudadanos, en el programa de vialidad, a través del proyecto de acceso a barrios populares que se localizan en del Distrito Metropolitano de Quito, de lo cual es responsable la Empresa Municipal de Obras Públicas, al igual que adoquinar, pavimentar y mantener las vías en buen estado. Dentro del Programa de Movilidad y Accesibilidad, uno de los objetivos estratégicos es lograr: “Un sistema moderno y eficiente de movilidad y accesibilidad que articula las diversas centralidades, con una red vial revalorizada en beneficio del peatón y la fácil circulación, y un sistema integral de transporte público no contaminante e ínter modal ”(Plan Bicentenario, 2005-2009: 48).

El plan estratégico Bicentenario está conformado de varios programas como el de: Espacio Publico, Vivienda, Infraestructura y Servicios, Recuperación de Quebradas. En lo que respecta al espacio público que forma parte del Distrito Metropolitano de Quito, cuenta con políticas institucionales para garantizar su observación con nuevos mecanismos de control: “en su dotación, mantenimiento y control, que consoliden la autogestión y promocionen nuevos patrones de comportamiento en la ciudadanía” (Plan Bicentenario, 2005-2009: 46).

En el Programa de Vivienda, el objetivo primordial es que los ciudadanos tengan acceso a su vivienda, de manera que se efectivice una “población con acceso a un hábitat adecuado y a una vivienda digna, segura y saludable”. Como políticas están las de “[...]eliminar la situación de asentamientos precarios y otras condiciones de vulnerabilidad” (Plan Bicentenario, 2005-2009: 47). Está relacionado con el Plan de Laderas del Pichincha, que se encarga de ordenar el uso del suelo de las laderas donde se encuentran muchas viviendas ilegales, creando normas específicas, con el propósito de mitigar situaciones de riesgo en estas zonas.

En el programa de infraestructura y servicios, el Distrito Metropolitano de Quito tiene como prioridad dotar de: “[...] una red de infraestructura y servicios básicos de cobertura total, que apoye el desarrollo humano y la economía local y regional” (Plan Bicentenario, 2005-2009: 50). Al implementar cualquier estrategia es necesario se

persigan dos fines por lo menos que hagan posible: “Asegurar su autofinanciación en la operación de servicios para no generar más egresos al erario municipal o desviar a otro tipo de prioridad los recursos ya asignados; y por el otro lado permita satisfacer más de un objetivo en el desarrollo urbano” (Sagrado y Maximiliano, 2003:13).

La ejecución de los planes a través de programas y proyectos se encuentra dentro de los instrumentos de la gestión urbana, mientras sea difícil ejecutarlo se optará por la estrategia de “participación ciudadanía”, factor clave en la legitimación de las políticas locales e implementación de planes estratégicos, observándose el diseño, los medios informativos e identificación ciudadana, desde luego con el respaldo estatal y ayuda internacional. Lo cual es determinado por Montes en que: “Todas estas nuevas estrategias permiten suponer que la planificación dejará de ser un conjunto de disposiciones programáticas y reglamentarias para transformarse en un instrumento de real posibilidad de implementación” (Montes, 2001: 17).

Ascher (1994) cataloga la implementación de proyectos como un “urbanismo de proyectos” conformado por varios proyectos de planificación estratégica, son herramientas de la gestión urbana, que tomando en cuenta modelos urbanos exitosos con el objetivo de mejorar la funcionalidad urbana y en un “urbanismo por resultados” que se centra en los logros alcanzados (Ascher, 1994, citado por Sagrado y Maximiliano, 2003:13).

4.- Políticas Ambientales

Las políticas ambientales buscan regularizar las actividades ciudadanas realizadas dentro del territorio de su jurisdicción; con el fin de adaptar la normativa jurídica a la realidad ambiental; responsabilizando a los ciudadanos de las actividades que afectan la composición de los recursos naturales, entre ellos: el agua, el suelo y el aire. Además, estas políticas buscan otorgar incentivos ambientales⁷ a la ciudadanía, con el fin de promover la participación ciudadana en la gestión ambiental, implementar programas

⁷ Incentivos económicos que provee el Estado a la ciudadanía para que se incentiven en mantener y cuidar los recursos naturales.

continuos de educación ambiental, determinar los recursos naturales que pertenecen a la colectividad y, por último, crear normas que mejoren la calidad de vida ciudadana (P.M.G.A., 2004:1).

La eficiencia en las políticas ambientales constituye una inquietud para la gestión municipal. La base es el ordenamiento territorial como opción de planificación para preservar la disponibilidad y calidad de los recursos naturales que satisfaga las necesidades de los ciudadanos a través de una adecuada distribución y manejo racional (D.M.Q., 2004:12).

En la Ley de Gestión Ambiental, Artículo 18 se define las políticas ambientales como un instrumento técnico que viabiliza la gestión ambiental, a través de programas de conservación, protección y manejo ambiental basados en el principio de precaución (L.G.A., 2005: 3). Mientras que Bustos las define como:

Un conjunto de actividades y procedimientos gubernativos con los que los diferentes niveles competenciales y organizativos del Estado, la administración central, autonómica y local, pretenden alcanzar unos determinados fines de protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza (Bustos, 2007: 460)

Entre los principios fundamentales de las políticas ambientales se encuentran: la sustentabilidad ambiental, la justicia social y la toma de decisiones. En lo que respecta a la aplicación de la sustentabilidad ambiental, esta comprende prevenir los impactos ambientales basándose en que es mejor prevenir que remediar; precautelar en no hacer algo que lo cual se desconoce las consecuencias ambientales; sustituir aquellas sustancias que afectan la salud y el medio ambiente, por otras que no lo hacen; instituir la carga inversa de la prueba demostrando que la actividad propuesta no perjudica la salud y el medio ambiente; quien contamina paga los gastos incurridos en restituir el medio ambiente, sin ser una autorización para seguir contaminando; profundizar en el conocimiento ambiental a través de la educación; enfatizar en la capacidad de carga de los ecosistemas naturales, mismos que absorben lo generado por las actividades humanas y se regeneran por sí solos. Estas políticas parten de los principios del

desarrollo sustentable⁸(Anexo N° 1), que fueron determinados en la Declaración de Río de Janeiro, entre estos se encuentran: que los Estados tienen:

El derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo y la responsabilidad de velar para que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Declaración de Río de Janeiro, 1992: 1).

La justicia social enfatiza en los derechos reconocidos a nivel nacional e internacional; la cooperación de todos los integrantes de la sociedad en la planificación ambiental; el acceso igualitario legitimado de los actores sociales a los recursos naturales; la representación dada con honestidad y, finalmente, el compromiso en satisfacer las necesidades básicas ciudadanas.

Por ultimo, en la toma de decisiones se funda en la democracia participativa, por la que los actores sociales a través de los representantes deciden y participan en la gestión ambiental. La comunidad debe estar informada sobre lo actuado y tener la facultad de conformar veedurías ambientales; subsidiariedad a los afectados de las decisiones ambientales locales y administraciones débiles; coherencia de los mecanismos identificados con claridad; la transparencia en todo lo actuado en gestión ambiental, la rendición de cuentas sobre beneficios y desventajas de las decisiones tomadas (D.M.Q., 2004:14).

Las políticas ambientales son producto de una previa evaluación ambiental. Se observan los diferentes tipos de contaminación en los recursos naturales y se busca superar los problemas ambientales urbanos producto del desordenado crecimiento poblacional en zonas periféricas o áreas protegidas. Estas políticas se encargan de regular las acciones a seguirse dentro del territorio, para que no afecten la composición de los RN, en busca de

⁸ Es un balance entre economía, medio ambiente y sociedad, es decir en relación al hombre, mismo que debe utilizar eficientemente los recursos naturales. En el Informe de Brundtland, se define a este desarrollo, en la frase: “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades” www.veoverde.com.

preservar el medio ambiente, prevenir la degradación ambiental y mitigar los impactos ambientales, impulsando el ordenamiento territorial a través de la creación de diferentes planes dotados de eficiencia⁹, por ejemplo, el plan maestro de gestión ambiental.

Entre las prioridades de las políticas ambientales, se encuentran las: optimizar la calidad ambiental del distrito, controlar la gestión de los recursos naturales, prevenir los problemas ambientales, conservar los recursos naturales adoptando una previsión futura.

Entre los fines de las políticas ambientales se encuentran: el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental, que comprende las reformas de descentralización y desconcentración; resaltar la participación ciudadana en las normativas ambientales para conocer de la realidad ambiental; aplicar una planificación estratégica que perdure en el tiempo y que sea prioritaria en los gobiernos locales; lograr el respaldo entre las instituciones estatales encargadas de las diferentes instancias que regulan el medio ambiente, adaptar de la normativa ambiental a cada caso tomando en cuenta las particularidades, otorgar educación ambiental de forma permanente a la ciudadanía, enfocar la gestión ambiental en beneficio de la salud poblacional y promocionar la participación ciudadana en el desarrollo sustentable del Distrito Metropolitano de Quito (P.M.G.A., 2004:15).

Entre las estrategias de las políticas ambientales están: institucionalizar la gestión sobre el medio ambiente, gestionar la calidad del ambiente, velar por el capital natural, realizar una gestión socialmente justa y económicamente manejable en el tiempo. Estas estrategias tienen como prioridad observar las oportunidades, obviar amenazas, superar debilidades y cumplir objetivos en la gestión ambiental local (PMGA, 2004: 17).

⁹ “Componente de operatividad de la flexibilidad, se traduce básicamente en la adopción de un régimen de prioridades que se manifiesta preferentemente en los instrumentos de planeamiento y ejecución del plan” (Montes, 2001: 6).

4.1.- Gestión Ambiental Urbana

Antes que tratar sobre la gestión ambiental urbana, debemos referirnos a que la gestión urbana, que según Sagrado y Maximiliano es un proceso activo y eficiente, que otorga prosperidad a la ciudadanía, hace llevaderas las inequidades con relación al territorio y enlaza los distintos hábitat en el territorio; entre ellos, la ciudad, el barrio y la vivienda. Para ellos la gestión urbana es un: “Conjunto de dinámicas con un carácter eminentemente sociopolítico que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas políticas públicas que tendrán como escenario [...] la ciudad” (Sagrado y Maximiliano, 2003:11).

El mayor representante de la gestión urbana del Distrito Metropolitano de Quito es el alcalde “tomador de decisiones locales y verdadero gestor urbano legitimado por la ciudadanía”, que valora todo antes de tomar una decisión y evita asumir una lógica de *cubrir boquetes*. Al contrario, las responsabilidades del Municipio, en cuanto a la gestión urbana, crea un “lazo directo entre planeamiento, urbanismo y vida política local” (Sagrado y Maximiliano, 2003: 10-13). Esta gestión busca ser eficiente y legítima se innova constantemente, tanto en el sistema administrativo como en las políticas públicas, influyendo en los hábitos de los ciudadanos. Además se implementan estrategias que consideran la cultura ciudadana, a la vez que realiza actividades para informar, formar y capacitar a la ciudadanía, comprometiéndola e involucrándola (Sagrado y Maximiliano, 2003:10-17).

Esta gestión debe llevarse a cabo a través programas y proyectos, en los que prime la dirección legítima, coherente, continua, confiable, clara y precisa ejercida por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Además se debe reflejan las prioridades del gobierno local, con instrumentos jurídicos administrativos que hacen posible los fines y las metas propuestas. En esta gestión se ve inmersa la co-responsabilidad y la co-gestión, que abarca la presencia de más actores sociales con nuevas ideas y metas que, a pesar de no ser parte del Estado, forman parte de la gestión y gobiernan de manera simultánea. Los derechos y obligaciones ciudadanos, consisten ser “la armonía entre la descentralización de la institucionalidad local y el fortalecimiento de la sociedad

civil local”, por medio de una cercana intervención de la sociedad (Sagrado y Maximiliano, 2003: 22).

Este tipo de gestión busca en la descentralización política territorial y la desconcentración, otorgar eficiencia en las políticas públicas para incrementar el desarrollo económico local; equilibra la economía y logra la sostenibilidad territorial; además, profesionaliza el servicio público, mejora la calidad de vida y reconoce derechos y obligaciones de todos los ciudadanos e incluso de los extranjeros.

Es así que gestionar y gobernar pueden entenderse como “tareas simultáneas y armónicas entre sí”, que enfatizan en la proyección política de forma eficiente y legítima, para proveer de una buena gobernabilidad al territorio. El gestor urbano debe “[saber] introducir hoy los imperativos de mañana”; reconsiderando objetivos con características creativas basadas en proyectos “políticos o emblemáticos” que sean notables y complejos, renovadores o revitalizadores de un lugar de la ciudad y satisfagan necesidades ciudadanas y herramientas como los “proyectos-tipo” enmarcados en temas económicos-productivos. Para estos autores la gestión urbana local reconoce y valora a los agentes sociales que no forman parte de la institución municipal: se les reconoce derechos y obligaciones. Solo así es real una gestión urbana co-responsable y de co-gestión (Sagrado y Maximiliano, 2003:11-13).

La función del municipio del Distrito Metropolitano de Quito es en cumplir con las grandes expectativas consideradas por las políticas institucionales, como mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y manejar efectivamente el ámbito administrativo. Interviene como gestor urbano local a través de regular y controlar el ámbito económico, social y ambiental, como producto de “consolidación de una autoridad autónoma dotada de todos los atributos y recursos para asegurar eficiencia y eficacia, con un marco jurídico que delimite responsabilidades y competencias” (Coulomb, 2001: 82). Entre los representantes de la gestión urbana se encuentra: el Alcalde¹⁰ Municipal,

¹⁰ Es el mayor representante del gobierno local, “tomador de decisiones locales y verdadero gestor urbano legitimado por la ciudadanía” (Sagrado y Maximiliano, 2003:12).

los Concejales Metropolitanos, las Comisiones Especiales, las Juntas Parroquiales y los Cabildos (Paladines, 2001:17).

El papel fundamental de este municipio es la gestión de la ciudad y zonas periféricas. Se considera las actuaciones criterios heterogéneos, participativos y flexibles, establece responsabilidades y límites en la actuación y toma en cuenta que la ciudad es producto del desenvolvimiento social, sujeto a constantes cambios generados por los mismos ciudadanos. Entre estos cambios están: crecimiento poblacional, globalización, descentralización y avance tecnológico, mismo que acorta la distancias entre territorios. La gestión urbana municipal busca implementar la eficiencia empresarial, aminorando la corrupción, problemas urbanos y constar con programas a largo plazo (Carrión, 2001: 8- 81).

Mientras que por otro lado la gestión ambiental tiene como fin mejorar la calidad del ambiente y recursos naturales, utilizándolos racionalmente en virtud de respaldar el desarrollo sustentable. Busca que la ciudadanía participe, que exista coordinación interinstitucional entre los departamentos encargados de desempeñar esta responsabilidad y que suba el nivel de calidad de vida ciudadana. En la Constitución la República del Ecuador, Artículo 3, se refiere que es deber primordial del Estado, numeral 7, “proteger el patrimonio natural y cultural del país” (C.R.E., 2008:15).

El gobierno local asume la administración ambiental deja de ser una autoridad ambiental cooperante y asume la posición de autoridad ambiental responsable encargada de lograr cambios en la forma de consumo, también en las “prácticas nocivas para garantizar el bienestar ambiental y de crecimiento económico de las generaciones futuras” (Bustos, 2007: 23). Se sujeta a que establece la Ley de Gestión Ambiental, artículo1, por la que la gestión ambiental comprende: “Un conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida” (L.G.A., 2005: 1).

La Ley de Gestión Ambiental, en los artículos 2 y 3, trata de las obligaciones y responsabilidades de ciudadanos, del Estado e instituciones, en velar por el adecuado manejo de los recursos naturales siguiendo los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, etc. (L.G.A., 2005:1). En el Artículo 4 se trata sobre la importancia en observar los principios del desarrollo sustentable reconocidos en la declaración Río de Janeiro de 1992, como son la preservación del patrimonio natural y recursos naturales, en la normativa debe tomarse en cuenta el ámbito sectorial, económico, comunitario, e institucional, la cooperación entre las instituciones estatales y no estatales, por último enfatizar en la educación ambiental.

Según Bustos la gestión ambiental “nos sirve para organizar un conjunto de actividades y establecer una línea de acción y conducta que asegure la calidad de vida de las personas” (Bustos, 2007: 17).

La gestión ambiental comprende un conjunto de políticas ambientales que fueron creadas con el fin de proteger, conservar, preservar y evitar que exista mayor contaminación en los recursos naturales. De igual manera, se busca una mejor gestión y para solucionar los problemas relacionados con el entorno urbano, todo lo que nos rodea como seres humanos, no podemos estar desconectados de los diversos factores que conforman el medio ambiente; estos factores influyen en nuestro desenvolvimiento cotidiano y en la forma cómo vivimos.

El derecho ambiental administrativo es aquel que tiene que ver con el derecho público en el ámbito ambiental. Se encarga de otorgar permisos, concesiones y autorizaciones ambientales y contiene normas preventivas que tienen como fundamento: “prevenir es mejor que remediar”. Observa las conductas humanas que ponen en peligro la disponibilidad de los recursos naturales e irrespetan los derechos ambientales de un conglomerado local. Además, se encarga de la aplicación de sanciones pecuniarias con el fin de normar toda acción que desemboca en una problemática urbana ambiental.

Entre las características del derecho ambiental se puede tomar en cuenta que los problemas de contaminación, degradación o explotación de un territorio afectan de

manera indirecta a otros territorios. Los elementos naturales son parte de un mismo sistema, están siempre relacionados unos con otros, es por eso que si uno de estos elementos es afectado, también en la misma medida se ve afectado el equilibrio ambiental (Bustos, 2007: 445).

La gestión ambiental se encuentra entre las prioridades estatales, ya que busca mejorar la gestión de los recursos naturales; impulsar la participación ciudadana en las decisiones estatales y en la distribución de los beneficios ambientales. Es por ello que se han llevado a cabo reformas, a nivel organizacional, administrativo, coordinación y gestión eficiente de los recursos naturales. Se destaca la descentralización de la gestión ambiental urbana, que consiste en que el gobierno local asume las funciones del gobierno central, la ciudadana participa de manera activa en la gestión de los recursos naturales y la democratización en la gobernabilidad ambiental.

En cuanto la descentralización es considerada por Sagrado y Maximiliano por no ser una sencilla “[...] reforma administrativa municipal sino [...] un verdadero cambio en la estructura socio gubernamental” (Sagrado y Maximiliano, 2003: 21). Este cambio comprende la designación de nuevas competencias sobre la gestión ambiental del Distrito.

La descentralización es otra forma de velar por la apropiada funcionalidad urbana, al aplicar herramientas legales administrativas y encomendar las funciones del gobierno central al gobierno local. Esto beneficia la planificación del crecimiento urbano, reconoce al municipio como elemento político y a la urbe como elemento social (Dromi, 2009:13-14). Según la Ley de Gestión Ambiental en el Artículo 5, se refiere a que entre uno de los objetivos de la descentralización está la gestión del medio ambiente, para lograr una mayor coordinación y un manejo adecuado de los recursos naturales. (L.G.A., 2005:1).

La gestión ambiental urbana busca superar los desafíos ambientales, a través de la descentralización¹¹ de la gestión ambiental urbana, en virtud que el Municipio del D.M.Q., por ser un gobierno seccional autónomo con función administrativa, está reconocido institucional y financieramente y cuenta con recursos financieros que hacen posible asumir la representatividad en las competencias ambientales asumidas. A través de la Dirección Metropolitana Ambiental (D.M.A.) desempeña las funciones de “[...] rector, regulador, coordinador, supervisor y fiscalizador de la gestión ambiental del Distrito” (P.M.G.A., 2004: 2): controla y gestiona el manejo de recursos naturales, por medio de una democracia directa y participativa en las decisiones municipales.

Ocho apuntalan la desconcentración de la gestión ambiental urbana. Las Administraciones Municipales Zonales (AMZ) de Quito están a cargo de gestionar y controlar las zonas designadas, conformadas por parroquias urbanas, suburbanas y rurales. Entre estas se encuentran: los Chillos, la Delicia, Eloy Alfaro, Quitumbe, Calderón, Norte, Sur y Valle Tumbaco. Estas gestionan y controlan el medio ambiente a través de la Jefatura Ambiental de cada zona. Son apoyadas por la Comisaría Metropolitana N.º 1 encargada del control del uso del suelo y Comisaría Metropolitana de Salud y Ambiente con la competencia de controlar el aseo del espacio público.

Desde la mirada de Sagrado y Maximiliano, tanto descentralización como desconcentración han sido desarrolladas en los diferentes ámbitos urbanos, como son: político, territorial y administrativo-funcional, logrando que su impacto llegue:

A la eficiencia de la ciudad, a la transparencia de la gestión, a la transferencia de derechos y prerrogativas territoriales pero conjuntamente de los recursos de todo tipo, a la responsabilidad de la gestión, a los distintos poderes implícitos y explícitos de los actores urbanos, pero principalmente su efecto radical, entendemos se da en la legitimidad de la gestión urbana (Sagrado y Maximiliano, 2003:20).

¹¹ Comprende la transferencia de “funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos” distribuyéndolos conforme a los requerimientos de las personas que habitan el territorio (L.D.P). Además es una herramienta que ayuda a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, observando la democracia y organizando el territorial local, para desarrollar y atender las necesidades comunitarias (P.Q.S. XXI, 2004:14).

Estas reformas repercuten en los derechos y deberes de los ciudadanos y, de igual manera, en las responsabilidades del Municipio del D.M.Q. La forma de gestionar y gobernar la ciudad cambia, por cuanto son conceptualizadas de forma distinta en la planificación y son parte de los ejes primordiales.

4.2.- Participación Ciudadana

La participación ciudadana es la forma en que los ciudadanos intervienen en los temas inherentes a la gestión del distrito, en las políticas públicas y aspectos que son de interés para la ciudadanía. Desde la década 70, el Estado mostró interés en la eficiencia de la gestión estatal, rindiendo cuentas a la comunidad e impulsando la participación de todos los ciudadanos. La Ley de Régimen Municipal, Artículo 11.19 establece que:

Todo habitante del D.M.Q. tiene derecho a participar en el proceso de planeamiento, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades y en el control del territorio (L.O.R.M.D.M.Q., 2004:15).

Carrión considera que la participación ciudadana tiene que reflejarse en el medio económico, político y cultural, sin estos elementos no se puede hablar de una verdadera ciudadanía. Al recuperar ciertas zonas, los ciudadanos deben participar en el diseño de los programas a ejecutarse por la gestión urbana, para lograr el desarrollo en los procedimientos, contenidos y finalidades (Carrión, 2001: 21-35).

El artículo 95 de la actual Constitución de la República del Ecuador, establece que los ciudadanos deben participar en las decisiones de la planificación y gestión de la ciudad. Se refiere a la participación como aquella que se: “[...] orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad” (C.R.E., 2008:61). La gestión municipal vela porque todos los ciudadanos sean iguales, se comprometan a trabajar en beneficio de la población, busca que todos podamos intervenir y sean respetadas las diferencias de pensar, vivir, expresarse, ejerciendo control sobre las actividades ciudadanas.

Existe la preocupación por volver a definir lo que significa la participación ciudadana, principalmente en la realización de políticas y gestión urbana, para así dejar de lado al ciudadano pasivo e involucrarlo más con su territorio. Los ciudadanos y el gobierno local firman acuerdos, en los que se trata de dar “[...] formación y educación de los derechos y obligaciones de la sociedad” (Sagrado y Maximiliano, 2003: 8-12), para participar en los problemas de la ciudad y la legitimidad de las políticas, considerando ser un grupo de un notable civismo y actitud colaboradora. Sagrado y Maximiliano consideran a la participación ciudadana: “Como una herramienta que le permite tanto al gobierno local como a la ciudadanía en general, consolidar a lo largo del tiempo, la gestión urbana esencialmente sobre tres vertientes: la del conocimiento, la de la transparencia y la de la legitimidad” (Sagrado y Maximiliano, 2003:12).

Con esta herramienta se puede precisar los fines que persigue tanto el Estado y ciudadanos, para conocer hasta dónde va a llegar la participación de todos y que mecanismos la harán posible. Tanto Albrechts como Swyngedouw opinan que la participación ciudadana comprende una “política y una gestión viable y eficiente centrada en la relación mutuamente beneficiosa entre desarrollos estructurales de arriba hacia abajo y el carácter único de estrategias locales de abajo hacia arriba” (Albrechts y Swyngedouw citado por Sagrado y Maximiliano, 2003: 9). La ciudadanía y el gobierno local deben participar en las decisiones políticas tomadas en cuanto a la gestión urbana, porque en virtud de ello tendrán más beneficios, tanto administrados como administradores municipales.

De acuerdo a Montes la participación ciudadana hace efectiva la delegación y legitimidad de la gestión municipal: implementa una democracia directa y la “participación [deviene] una metodología-anclaje en el territorio para lograr el ordenamiento territorial” La relaciona como “el oxígeno es al cuerpo, la participación ciudadana a la gestión urbana” (Sagrado y Maximiliano, 2003: 21); constituye un instrumento que refuerza la responsabilidad ciudadana, transparencia y legitimidad, siendo necesario métodos para evaluar el ámbito social y así optar por estrategias que garanticen la aplicabilidad de las políticas urbanas. Los ciudadanos tenemos: “Derecho

de gozar y disfrutar las bonanzas de un ambiente sano, equilibrado y apto, pero también ellos deben preservarlo con comportamientos concurrentes” (Dromi, 1997: 94).

Los ciudadanos tenemos derechos y deberes asumir responsabilidades sobre nuestros actos, evitar acciones que afecten al medio ambiente y reproducir comportamientos negativos. Es necesario que los ciudadanos refuercen la identidad ciudadana que tienen con el territorio, sintiéndose identificados con él y los elementos que lo conforman (Precedo, 2004: 14).

Entre los derechos que refuerzan la participación ciudadana están los establecidos en la Constitución de la República del Ecuador vigente, en el Capítulo V en el artículo 61 en el que se hace referencia a que los ciudadanos en general, tienen derecho a participar, según el numeral 2) esto consistirá en: “Participar en los asuntos del interés público”; 3) “Presentar proyectos de iniciativa popular normativa” ; [] 5) “Fiscalizar los actos del poder público” (C.R.E., 2008: 44-45). Al participar los ciudadanos activamente sobre los asuntos que interesan o afectan a la comunidad se logran tomar mejores decisiones, mostrar planes creados por ellos que ayuden en la ejecución de la gestión ambiental urbana y solicitar los resultados de las gestiones realizadas por los representantes.

CAPÍTULO II

CASO DE ESTUDIO: RELLENO DE PASO SOBRE LA QUEBRADA LUSHUN, SECTOR PLAZAPAMBA

1. Antecedentes

El relleno de paso sobre la quebrada (Anexo N° 7: fotos N° 11, 12, Anexo N° 8: fotos N° 13 y 14) comenzó a realizarse hace aproximadamente 3 años, por iniciativa de los dirigentes, vecinos y moradores del barrio Plazapamba. Este relleno tiene casi 2 años de construido, es decir que fue realizado en menos de un año. El propósito fue construir un acceso directo al barrio, de lo que se beneficiarían otros barrios. Este relleno fue realizado en virtud de que el antiguo camino estaba en gran parte deteriorado (Anexo N° 4: fotos N° 5 y 6).

El camino, construido sobre una fuerte pendiente, no recibía mantenimiento lo que dificultaba el ingreso al barrio. En la actualidad se encuentra muy deteriorado por los efectos de las lluvias. Los accidentes vehiculares son frecuentes. Estos accidentes causaron pérdidas humanas; los vehículos que ingresaban en altas horas de la noche solían volcarse debido a la irregularidad del camino. Se suma a esto egresos significativos debido a que los vehículos requerían de constantes arreglos y mantenimiento (Anexo N°19: Código No.03, Entrevista, 2008).

Representantes de la Administración Zonal Valle Tumbaco tuvieron conocimiento desde que empezó el proceso del relleno de paso en la quebrada Lushun. Acudieron al sector y al ver las características, se opusieron a la iniciativa de los dirigentes y moradores.

Existió mucha resistencia de los dirigentes y moradores. Como prosiguiera el proceso de relleno, la Jefatura Ambiental Zonal se encargó de realizar los estudios de factibilidad correspondiente para la realización de este relleno (Anexo ° 20: Código N° 4, entrevista; 2008). De los resultados de estos estudios se dedujo que no era factible

rellenar la quebrada, debido a que “era una quebrada viva” que poseía vegetación en su interior, además de un considerable cauce de aguas (Anexo N° 3: foto N° 3) (Anexo N° 20: Código 04, Entrevista; 2008).

A pesar de esto, los dirigentes y moradores del barrio, se opusieron a la disposición dada y aprovecharon los conocimientos de algunos moradores que habían participado o trabajado anteriormente en otros rellenos anti técnicos. En el interior del relleno se construyeron dos muros de contención que fueron colocados alrededor del área de trabajos; no obstante, con las primeras lluvias, cedieron al excesivo peso de los escombros, residuos domiciliarios, desechos en general, etc. Estos dos muros se desmoronaron por completo (Anexo N° 18: Código 02, Entrevista; 2008).

En ese tiempo, muchas personas (moradores del sector y de otros barrios) acudían a la quebrada para arrojar todo aquello que ya no tenía utilidad. Dirigentes del barrio y moradores, se pusieron de acuerdo en realizar lo más pronto el relleno de paso sobre la quebrada; permitían que, por el pago de un dólar, se arrojara escombros de construcciones demolidas transportados en volquetas por personas que realizaban esta actividad económica(Anexo N° 20: Código 04, Entrevista; 2008)..

En este relleno, tanto moradores como dirigentes barriales han invertido alrededor de \$9000,00, que casi en su totalidad han sido recaudados por auto gestión del barrio Plazapamba, a través de colectas, rifas, cobros por arrojado de escombros en la quebrada, etc. (Anexo N° 18: Código 02; Entrevista, 2009).

El barrio Plazapamba tiene un área de 105 hectáreas y se encuentra ubicado en la parte intermedia de las laderas del cerro Ilaló. Allí viven más de 2 000 personas, que son propietarias de lotes que, en la mayoría de casos, miden de 40 x 80 metros. Muchos de ellos obtuvieron sus títulos de propiedad durante el gobierno de Rodrigo Borja ex presidente del la República (Anexo: Código 02, Entrevista, 2008). En estos lotes, los

habitantes se dedican al cultivo de minifundios¹², debido a que cuentan con la acequia Ilaló que empieza su curso en el barrio Santa Lucía y finaliza en el barrio Cunuyacu. En este sector la tierra todavía es fértil, por lo que se siembra papa, maíz, fréjol, aguacate, limón, etc. Casi todo es para consumo interno.

El sector Plazapamba forma parte del uso del suelo urbanizable o de expansión periférica, en el que no se presenta la misma dinámica económica productiva que tenía hace unos 20 años. Hay cambios considerables en el uso del suelo, debido a la presencia de asentamientos espontáneos producto de la expansión periférica (Anexo N° 19: Código 03, Entrevista; 2008). Los habitantes del sector están conformados por familias originarias de otros sectores de las diferentes provincias de Ecuador; se ubicaron en este sector en busca de mejores tierras donde producir y vivir, a pesar de carecer de servicios públicos.

En este sector los barrios aquí ubicados sufren de una evidente segregación urbana, que muestra la “agudización de las desigualdades y de las disparidades interurbanas” (Carrión, 198:120). Sus habitantes viven fuera de la ciudad, porque su condición económica no les permite tener mejores opciones de vivienda. Es así que optan por ubicarse y apropiarse de manera ilegal de las tierras ubicadas en las laderas del cerro Ilaló, cerca de quebradas por lo que están propensos a constantes amenazas socio naturales. Esto representa un constante riesgo y expone las vulnerabilidades con las que deben interactuar. La construcción de rellenos anti-técnicos conlleva la desestabilización de taludes, peñas, laderas, etc., y posibles represamientos de agua, movimientos de lodo, inundaciones, deslizamientos, etc.

¹² “Un minifundio tiene, por definición, unas dimensiones tan reducidas que impiden al agricultor obtener una producción suficiente para ser comercializada, obligando al autoconsumo y la agricultura de subsistencia, e impidiendo al campesino obtener ingresos monetarios suficientes”.
www.wikipedia.encyclopedia libre

2.- Características generales del relleno de paso

El relleno de paso sobre la quebrada Lushun se encuentra ubicado en el sector de Plazapamba (Anexo N° 2: foto N° 1 y 2) en la parroquia Tumbaco. Pertenece a la jurisdicción de la Zona Valle Tumbaco que es parte del Distrito Metropolitano de Quito. Este relleno posee un ancho de dos carriles que miden alrededor de un ancho de 80,00m y un largo de 60,00 m, constituye ser parte del camino empedrado del sector, que posee un ancho de 4,00 m sin cunetas por donde se escurra el agua de lluvia; en periodos lluviosos se deteriora este paso y se restringe la circulación vehicular y peatonal inclusive.

En los bordes de este relleno lo único que ha sido implementado es un cerramiento de alambre de púas. Se encuentra destruido en ciertos tramos y es afectado por constantes deslizamientos de tierra, movimientos de escombros, residuos domiciliarios, etc. Existen personas que no han sido identificadas todavía que, en altas horas de la noche, acuden al relleno de paso, destruyen los alambres del cerramiento y dejan sin protección a la quebrada. El resultado es que la gente sigue arrojando basura en su interior. (Anexo N° 19: Código 03, Entrevista; 2008).

En sí, el relleno sobre la área de la quebrada Lushun tiene unos 110 000,00 m³ de tierra y escombros; lo que constituye un peso de 100 000,00 toneladas. En la parte inferior del relleno, no existe un adecuado sistema de alcantarillado para la evacuación de las aguas lluvias y servidas (Anexo 21: Código 05, Entrevista; 2008).

En el interior del relleno, solo existe un túnel de plástico que tiene la probabilidad de colapsar por derrumbes internos, produciendo consecuencias nefastas en todo el sector. Según versión de los dirigentes y moradores que participaron en la construcción de este túnel, las dimensiones son de 2,00 m en su base y 2,50 m. en su altura. (Anexo N° 18: Código 02, Entrevista; 2008).

La quebrada Lushun nace en las estribaciones nororientales del cerro Ilaló. Recorre una considerable distancia hasta tomar el nombre de quebrada Chiviquí; desemboca en el río

Covachas, pasa cerca del puente San Blas, río que avanza su normal curso y se fusiona con el Río San Pedro (Anexo N° 19: Código 03, Entrevista: 2008), siendo aquella cuenca que “cruza los valles ubicados en la zona oriental de la ciudad” (P. M. G. A., 2005: 6).

La quebrada posee una extensión aproximada de 25,00 Km., una profundidad de unos 66,00 m y un ancho promedio de 55,00 m y elevación en el sector de de 2 420m. Se encuentra delimitada al norte por el barrio Santa Ana; al sur el barrio Chiviquí; al este la comuna Tola Grande; y finalmente al oeste el barrio La Morita (Anexo N° 23, Mapa, Instituto Geográfico Militar; s/f).

Esta quebrada tiene pendientes inestables de un 85 % a un 90 %, en el área que compete a nuestro estudio, el relleno de paso sobre la quebrada Lushun tiene un ancho de 60, 00 aproximadamente, con pendientes¹³ que oscilan un valor cercano a $m=90\%$ (valor de la pendiente) (Anexo N° 21 Código 05, Entrevista; 2008). Hay un considerable cauce de aguas de origen fluvial y domiciliario en su interior cercano al relleno de paso, pero que se desvía por el túnel antes mencionado (Anexo N° 3: foto No.3 y 4).

Por otro lado, en el interior de la quebrada Lushun existe abundante vegetación, la cual en algo ayuda a evitar deslizamientos en el relleno de paso; sin descartar la existencia de los mismos. La quebrada en el punto de relleno sirve de paso, para que los ciudadanos puedan ingresar al Barrio Plazapamba (Anexo N.º 22, Nomenclatura, INDA, s/f).

3.- Asentamientos humanos ubicados alrededor del sector Plazapamba

Los asentamientos humanos ubicados alrededor del sector Plazapamba en la mayoría de son espontáneos, producto del desorganizado crecimiento poblacional del Distrito

¹³ Es “la inclinación de un elemento ideal, natural o constructivo respecto de la horizontal (la tangente del valor de la "m" es el ángulo en radianes)” (Wikipedia la enciclopedia libre, fecha de consulta 29 de Abril de 2009).

Metropolitano de Quito y expansión periférica¹⁴. Las personas que forman parte de estos asentamientos espontáneos provinieron de las diferentes ciudades del país y decidieron ubicarse en este territorio, por la excelente condición natural que tiene el suelo para cultivar; el favorable clima que depende de la altitud que tiene sobre el nivel del mar y, además, por beneficiarse del el sistema de riego en determinados tramos del sector.

Estos asentamientos humanos conforman barrios que según la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 248 son considerados “unidades básicas de participación de los gobiernos autónomos descentralizados y en el Sistema Nacional de Planificación” (C.R.E., 2008: 169). Entre estos barrios están Plazapamba, Lushun, Santa Rosa y también otros como Olaya y La Merced de Chupiazco, que han sido beneficiados por la realización del relleno de paso sobre la quebrada Lushun. Las comunas reconocidas en la misma normativa constitucional, son la comuna Tola Chica y Tola Grande (Anexo N.º 22, Nomenclatura, INDA, s/f). La personas que habitan en estos barrios y comunas, en su mayoría son de escasos recursos económicos. Estos asentamientos se encuentran dentro del suelo de uso urbanizable, esta clasificación se encuentra establecida en la normativa municipal, suelo que todavía no está consolidado, en el que se prevé que existirá un crecimiento poblacional desconociéndose cuantas personas lo habitarán.

Algunos barrios se encuentran legalmente constituidos dentro del registro del Ministerio de Bienestar Social, como el caso del Barrio Plazapamba (Anexo N° 18: Código 02; Entrevista; 2008); pero también existen otros de estos barrios que todavía no han sido legalizados y menos aun las construcciones que tienen algunas personas.

Muchas de las personas que forman parte de estos asentamientos humanos, han construido sus viviendas sobre las laderas del Cerro Ilaló, sin respetar las franjas y área de protección ecológica. Este cerro tiene una altura 2.751 msnm, cuenta con fuertes

¹⁴ Grupos humanos “que tienden a distribuirse a través de la periferia metropolitana son los de escasos recursos” (Arriagada y Rodríguez, 2003: 10).

pendientes y quebradas irregulares. Las personas que habitan en las laderas de este cerro viven en constante riesgo, debido a la falta de conocimiento de la normativa municipal que regula la habitabilidad de suelo del sector, por lo que al construir sus viviendas, no cumplen con los requerimientos municipales mínimos de habitabilidad y en especial no respetan las franjas de protección de las quebradas.

4.- Problemas sociales

Los problemas sociales de trascendencia que afectan a los habitantes del sector Plazapamba, están relacionados con la habitabilidad, vialidad y salubridad.

4.1.- Habitabilidad

La habitabilidad de sector Plazapamba esta compuesta de asentamientos humanos esporádicos que se dieron algunos años atrás. Se encuentran legalizados en el catastro municipal pero no en su totalidad (Anexo N° 18: Código 02, Investigación de Campo). En el sector encontramos viviendas sencillas y humildes que debido a las malas condiciones económicas de los habitantes, no se han realizado de manera ordenada y mucho menos técnica. Los habitantes construyeron y siguen construyendo sus viviendas sin los permisos municipales correspondientes, ni documentos habilitantes para que pueda ser legalmente ocupado el suelo del sector¹⁵ (Anexo N° 19, Código N° 3, Entrevista: 2008).

En gran parte estas viviendas son de un solo piso a excepción de cinco o seis viviendas que poseen dos pisos. Están, por lo general, construidas con estructura de bloque, aunque otras usan ladrillo; los techos son de zinc o losas de hormigón. En el sector existe la presencia de la infraestructura de servicios públicos como alcantarillado, agua potable, luz eléctrica en casi todos los tramos a excepción de unos pocos terrenos en los que todavía no ha sido construida ninguna vivienda (Investigación de Campo, 2008).

¹⁵ Entre esos documentos se encuentran: el Permiso de Construcción de Edificación, de habitabilidad, etc.

4.2.- Vialidad

La vialidad en el sector esta constituida por vías de tercer y cuarto orden. Reciben poco mantenimiento por parte de las autoridades municipales competentes; el mantenimiento es realizado en mingas comunales, es decir, por autogestión. Las vías son de alta peligrosidad por su mal estado. Como se mencionó, provocan el deterioro de los vehículos que circulan por el sector y disparan los costos de mantenimiento.

La vía de acceso construida sobre el relleno de paso de la quebrada Lushun, es una vía por la que no circulan vehículos de manera permanente, debido a que es inestable y no garantiza la circulación de vehículos livianos ni mucho menos pesados como buses, tanqueros y camiones recolectores de basura.

Los vehículos que habitualmente circulan por el sector, son camionetas de 2 ton de capacidad, camiones de 4 y 6 toneladas de capacidad de carga, así como también automóviles y buses pero en mucha menor escala que los anteriores, con un volumen de trafico bajo por no ser una vía principal (Anexo N° 20: Código 05, Entrevista, 2008).

Los funcionarios públicos a cargo del sistema vial del sector, desconocen la resistencia de este relleno, por lo que afirman que no puede ser catalogado como parte de la vía principal (Anexo N° 19: Código N° 3, Entrevista: 2008). Al parecer pocos de los vehículos ingresan por este acceso, e inclusive es difícil que ingrese el recolector de la basura y que no se dañe, por lo que solo lo hace una vez a la semana.

Según Ordenanza Metropolitana N.º 255, en el artículo 41, también se establece que el suelo habitable debe contar con un sistema vial, que pueda ser utilizado por todas las personas que forman parte de los asentamientos sujetándose a las normas, para que aquella movilidad que pueda ser mantenida en el tiempo para las presentes y futuras generaciones (R.O. N.º 413, 2008: 24).

4.3.- Salubridad

Uno los problemas sociales que aquejan a los ciudadanos que habitan en el sector de Plazapamba es la falta de dotación de todos los servicios públicos. Aunque existe

infraestructura de alcantarillado e inclusive de hidrantes (Anexo N.º 4, foto N.º 8), no se provee del servicio de agua potable de forma permanente; todavía no se ha determinado de donde provendrá este recurso, debido al problema relacionado al arsénico detectado anteriormente en el agua de la parroquia Tumbaco. La Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable-Quito EMAAPQ tiene la responsabilidad de otorgar y proveer a estos ciudadanos de este servicio por medio de tanqueros de agua (Anexo N.º 5 foto N.º 7), que ingresan al sector cada 15 días (Anexo No.18: Código 02, Entrevista, 2008).

Tampoco cuentan con el servicio regular de recolección de basura, por lo que los habitantes acostumbran a cavar huecos en sus terrenos para de alguna manera guardar o esconder la basura generada en sus propias viviendas (Anexo N.º 18: Código 02, Entrevista, 2008), o los arrojan en los bordes superiores o inferiores de la quebrada Lushun, (Anexo N.º 2: foto N.º 2) lo que podría producir serios problemas socioambientales. Al arrojar residuos y escombros, se pueden ocasionar graves problemas de índole sanitaria, por la ausencia de la intervención de la gestión municipal, produciéndose altos precios en el servicio de mantenimiento.

Adicionalmente, muchos habitantes construyen pozos sépticos en sus viviendas, ya que cuando no pasa el recolector de basura, tienden a cavar huecos en los terrenos con el propósito de enterrar los residuos domiciliarios (Anexo: Código 02, en Entrevista, 2008). Esta carencia de todos servicios públicos puede ocasionar problemas de salud en los habitantes, como problemas de insalubridad sanitaria que podría ocasionar efectos en directos en las personas como “parasitosis intestinal, infecciones intestinales, cisticercosis, etc.” (Plan Distrito Metropolitano; s/f: 31). Además de la presencia de plagas como insectos, roedores y anfibios que influyen en la degradación de la quebrada Lushun.

CAPITULO III

PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS QUEBRADAS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1.- Gestión y control municipal

La gestión y control municipal sobre las quebradas del Distrito Metropolitano de Quito, se intensifica en virtud de regularizar el desorganizado crecimiento poblacional de la ciudad de Quito hacia los valles circundantes. Esto ocasiona que la expansión periférica aumente la presión de las actividades humanas sobre los recursos naturales y que los cambios en el uso del suelo afecten ciertas quebradas que son: “Arroyos de montaña de fuerte pendiente, con régimen intermitente que corren solo algunos días al año en crecidas brutales y violentas durante las precipitaciones más intensas, solo los más importantes tienen un escurrimiento permanente” (Peltre, 1989: 46).

A través de las quebradas el agua lluvia se escurre de manera difusa. De la superficie del suelo se filtra al cauce de agua más cercano y este, tenga o no una considerable crecida, puede llegar a estancarse y minar la resistencia de los terrenos que se encuentran alrededor de las quebradas. El resultado es una obstrucción y la alteración escurrimiento de tipo natural o artificial, lo que además puede provocar un deslizamiento de grandes cantidades de tierra, producir inundaciones a nivel de barrio, erosiones en áreas localizadas o generales, e incluso se puede producir un desbordamiento en estos cauces (Peltre, 1989: 46-49).

Son “desniveles geológicos” que separan secciones de la ciudad y barrios ubicados en los cerros (Elórtegui F. Sergio y Aguirre B. Manuel, 2001:1) y constituyen un problema permanente para la gestión municipal. Esta problemática radica en la expansión periférica¹⁶ caracterizada por altos rasgos de conflictividad social que hicieron difícil la intervención tradicional estatal, a pesar de ser el “mecanismo indispensable para el

¹⁶ Es una gran mancha urbana vertical más no horizontal (Carrión, 1983:104-113-118).

progreso metropolitano” (Carrión, 1992: 14). En el Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito, se establece que este tipo de expansión es:

Un proceso de penurbación de carácter expansivo y difuso que define un modelo de crecimiento disperso, caracterizado por la expansión incontrolada y especulativa de áreas residenciales (menor precio, cercanía a la naturaleza) otros usos y por el deterioro de las áreas históricas parroquiales (P.G.D.T, 2005: 22).

Carrión define esta expansión como “parte integrante fundamental del proceso de crisis-transición, [...] elemento imprescindible para captar la emergencia y la evolución de la forma metropolitana de organización territorial” (Carrión, 1983: 104). Tiene un papel trascendental, para entender la incidencia que tuvo el desarrollo económico y el avance de la organización territorial.

Además este autor, se refiere a la ciudad como aquella que no debe sujetarse a límites, sino que debe estar conformada en una sola red; buscar que la población tenga una mejor condición de vida, enfatizando en la eficiencia de la gestión y control municipal, reconstrucción urbana, planificación estratégica, políticas urbanas, ambientales y sectoriales (Carrión, 2001:11-27). Mientras que para Lates “el problema de las ciudades no reside tanto en su tamaño sino en su ritmo de crecimiento” (Lates, 2001: 69), que ejerce presión sobre la funcionalidad del territorio y los diferentes ecosistemas y ocasiona un inadecuado uso del suelo¹⁷ y genera problemas en las quebradas.

El uso del suelo estuvo sujeto a las decisiones tomadas por el mercado; esto cambió la estructura orgánica y originó un manifiesto proceso especulativo; el gobierno central dejó de regular del bien común, lo que hizo que aumentaran las desigualdades socioeconómicas dentro del territorio y se ocasionara una fuerte crisis en la gestión

¹⁷ “Es el soporte físico territorial, incluidos el subsuelo y el espacio aéreo urbano, donde se desarrollan las diferentes actividades, en fundón de los usos asignados en el PGDT, las regulaciones establecidas en el Plan de Uso y Ocupación del suelo (PUOS), las Normas de Arquitectura y urbanismo, y demás planes e instrumentos de planificación complementarios” (O. M. No. 0255:2008)

urbana. Desde que el gobierno estatal facultó al Municipio¹⁸, para controlar el uso y la apropiación del recurso suelo, bajo una política urbana convenida entre los diversos intereses económicos, en los que surge el beneficio de implementar una gestión urbana que incluyera “la periferización y la metropolización, propios del modelo económico de la sustitución de importaciones y del Estado de bienestar” (Carrión, 2001:7).

Desde que el desordenado crecimiento poblacional afectó a la metropolización, fue necesario tratar temas sobre “asentamientos humanos y hábitat, saneamiento, accesibilidad interna y desplazamientos, transporte colectivo, disposición de residuos urbanos y el medio ambiente” (Plan Montevideo, 1998; citado por Montes; 2001:28). Tomando en cuenta el Artículo 14 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el que se establecen los fines primordiales del Municipio, en los numerales: 1), 2) 3) 6) y 16)

Dotación de agua potable y alcantarillado; 2) Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos; 3) Recolección, procesamiento o utilización de residuos; 6) Control de construcciones; 16) Prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines” (L.O.R.M., 2009: 6-7).

El uso y ocupación del suelo es controlado por normativas en constante transformación, por estar sujeto ha ser apropiado, valorado y transferido. Desde que este suelo fue revalorizado, se emitieron decretos para ordenarlos adecuadamente, tanto en su espacio geográfico como en definir sus exclusivos usos. Es por ello que “los asuntos urbanos y metropolitanos han ganado preeminencia entre los problemas de base territorial” (Arriagada y Rodríguez, 2003:11).

Existen varios problemas sociales de índole ambiental, que se inician en la propiedad privada del suelo; porque a pesar de ser parte de la propiedad pública, hace necesario sean controlados por la gestión municipal en beneficio de la ciudadanía, ejerciendo

¹⁸ “Sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción” (L.O.R.M., 2009:3).

gestión y control sobre la conservación de los recursos naturales y servicios ambientales. Estos problemas son producto de constantes enfrentamientos entre los actores sociales, lo que hace necesaria la creación de políticas institucionales coherentes que normen el uso del suelo.

Entre los problemas sociales se encuentran los generados en las quebradas rellenadas, en las que se depositan residuos de todo tipo, por ser un espacio público desprotegido del control municipal. “[E]l destino de los desechos sólidos, es otro problema que aqueja a todas las ciudades grandes y pequeñas”, al generar muchos residuos urbanos se tiende a depositarlos en cualquier espacio, sin considerar que se afecta la funcionalidad de la ciudad y su medio ambiente (Montes; 2001:28-31). El consumo provoca la contaminación de recursos naturales del territorio gestionado. La problemática en las quebradas puede ser observada desde el punto de vista de preservación de los recursos naturales, el manejo de la ciudad y el riesgo urbano existente.

En cierto momento la gestión municipal se desinteresó por controlar la problemática socioambiental presentada en el Área Metropolitana de Quito. Esto ocasionó una deficiente calidad de vida y la falta en dotación de servicios públicos. Con la aparición de nuevos desafíos urbanos, la gestión municipal ha buscado con la planificación estratégica “ampliar la mentalidad más allá de los antiguos esquemas pragmáticos e ideológicos de otras épocas” (Montes, 2001: 10).

La segregación urbana es producto de la expansión periférica. Se ocupan áreas protegidas, suelos agrícolas y se genera un uso excesivo de suelo residencial, lo que ocasiona mayores dificultades. La segregación urbana depende de los recursos económicos de cada clase social para ubicarse en cierto lugar; esto agudiza “las diferencias y las discrepancias dentro de la ciudad” (Carrión, 1987: 120).

La gestión municipal sobre las quebradas comprende un “conjunto de dinámicas con un carácter eminentemente sociopolítico que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas políticas públicas” (Sagrado y

Maximiliano, 2003:11) y es parte de la intervención en el desorganizado crecimiento poblacional del Distrito.

Entre los problemas urbanos que ha tenido que enfrentar la gestión municipal, han estado los accidentes morfo climáticos, en especial los originados por el hombre debido a la inobservancia de las normativas que regulan la gestión urbana del Distrito. Algunos ciudadanos que no cuentan en sus barrios con todos los servicios públicos como la recolección de residuos domiciliarios, acostumbran a arrojar o depositar en las quebradas grandes cantidades de residuos sólidos o líquidos. Las quebradas tienen la categoría de “asuntos urbanos y metropolitanos que han ganado preeminencia entre los problemas de base territorial” (Arraigada y Rodríguez, 2003: 10), ya que el mantenimiento y control sobre estos elementos naturales le corresponde a la gestión municipal. Esto requiere de instrumentos jurídicos administrativos que ayuden a conseguir los fines y las metas propuestas (Montes, 2001:22).

El control de quebradas está a cargo de las Administraciones Municipales que implementan políticas¹⁹ institucionales a través de planes sectoriales adecuados. Tanto la gestión como el control municipal se encuentran respaldados por normativas institucionales, que incluyen planes, programas, proyectos, etc. que deben ser implementados bajo la Comisaría Metropolitana de Construcciones y la Comisaría Metropolitana de Salud y Ambiente ubicadas en cada Zona. Ambas comisarías tienen la competencia de ejercer control sobre el Distrito Metropolitano de Quito, al igual que aplicar la normativa institucional implementada en la gestión ambiental urbana.

Entre las funciones de planeamiento y urbanismos constantes en la Ley de Régimen Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Parágrafo 1º, en su Artículo 146, literal b) debe: “[e]laborar programas y proyectos específicos a realizarse en el cantón” (L.R.M.D.M.Q., 2009: 41). Cada Administración Municipal Zonal tiene la función de

¹⁹ “Parámetro a seguirse establecido por el Municipio, con una serie de macro-directivas y orientaciones” (P.M.G.A, 2004: 3) que ayuda a lograr las metas propuestas para mejorar la calidad ambiental urbana, manteniendo un uso sustentable sobre los recursos naturales.

velar por las quebradas que se encuentran en la zona asignada; coordinar programas de saneamiento ambiental con los departamentos que forman parte de las estrategias prioritarias de la gestión municipal e implementar el correspondiente proyecto de recuperación de ríos y quebradas.

2.- Rellenos Anti-técnicos

Anteriormente la gestión municipal optó por rellenar algunas importantes quebradas de la ciudad de Quito; para reemplazar el escurrimiento natural de las aguas lluvias con la construcción de colectores e implementación de sistemas de drenaje (alcantarillado). Al ser mal acondicionados ocasionaron accidentes urbanos, por no existir un buen escurrimiento. Además la falta de control en el manejo de la disposición final de los residuos urbanos, de origen domiciliario, tapona estos sistemas de drenaje y dificultando el normal funcionamiento de los mismos.

Por lo general, los rellenos anti-técnicos sobre las quebradas se realizan por iniciativa de los habitantes que viven cerca a ellas. En ciertas zonas, los habitantes acostumbran a realizar rellenos parciales o totales sobre ciertas quebradas, que en algunos casos sirven de acceso para sus viviendas, en otros casos, para ganar más terreno o lograr una conexión entre la ciudad y estas zonas.

En virtud de la problemática social que representan los rellenos anti-técnicos, el Municipio de Quito busca regularizar esta tendencia urbana de construir o botar basura en estos rellenos. La Ordenanza Metropolitana N.º 213 (que anteriormente fue la O.M. No. 146 que derogó a la O.M. No 100), artículo II. 357, se dispone que ninguna persona podrá arrojar ningún tipo de residuo sólido o líquido en el interior de las quebradas (Edición Especial; 2008: 10).

El mantenimiento de los rellenos está a cargo del la Empresa Metropolitana de Obras Públicas de Quito (EMOP-Q). El proceso no es regular, debido a que no se ha podido levantar un catastro de todas las quebradas que han sido rellenas en el Distrito Metropolitano de Quito y no es posible determinar la consistencia y compactación de

estos rellenos, porque están constituidos por residuos sólidos de todo tipo y al existir humedad en su interior, esto dificulta la estabilización en los taludes que los rodean. La limpieza de la alcantarilla provisional colocada en estos rellenos, corresponde a la Empresa Metropolitana de Agua Potable Q (EMAAP-Q).

Un relleno técnico podría ser considerado el realizado de manera total en la quebrada Auquichico, que se encuentra ubicada en la parroquia Tumbaco (Anexo: Código 03, Investigación de campo: 2008). Este relleno ha sido realizado en aproximadamente 6 meses; tiene 400 metros de largo, 60 de profundidad y 80 de ancho. En este relleno existen cerca de 1 200 000 toneladas de escombros que han sido debidamente compactados: en su interior existe un pozo de bandejas (sistema para controlar aguas servidas) implementado por la EMAAP-Q. En este relleno intervinieron varias instituciones²⁰: EMAAP-Q, EMOP-Q, EMASEO, Administración Municipal Zonal Tumbaco, Departamento de Parques y Jardines- AMZT, Asociación de minadores Zámbez y también la participación de representantes de la comunidad.

La EMAAP-Q se encargó de la construcción de un pozo o colector de aguas servidas o de lluvia en esta quebrada, con el fin de escurrir la humedad producida por aguas de origen domiciliario, evitando que se produzcan posibles taponamientos en el interior del relleno. Esta empresa está encargada del controlar y mantener el sistema de alcantarillado y agua potable de la parroquia, manteniendo los colectores limpios de residuos sólidos urbanos. Por otro lado, la EMOP se hizo cargo de la consistencia de este relleno, el objetivo fue crear una nueva vía de acceso para el barrio Auquichico, lo que hizo efectivo el control y vigilancia del sistema vial.

Además Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO) se responsabilizó de clasificar el material para rellenar la quebrada, como tierra, escombros y otros materiales aptos. Esto se logró con la presencia de la Asociación de minadores que se encargaron de separar

²⁰ En la L.O.R.M, Sección 2ª. De las Empresas, De la constitución de las empresas, Art 177.- el municipio puede constituidas para mayor eficiencia en la dotación de mejores servicios públicos y velen por el interés municipal (R. O. No 159, 2005: 29).

los residuos no compatibles, para asegurar que los materiales utilizados se compacten, dando estabilidad al relleno sin que puedan darse hundimientos internos u otro tipo de riesgos.

3.- Riesgos, amenazas y vulnerabilidades

Riesgos²¹, amenazas y vulnerabilidades relacionados a las quebradas, están íntimamente relacionados con la geomorfología y el clima del Distrito Metropolitano de Quito. Muchas quebradas han sido rellenadas con el propósito de lograr mayor uniformidad en el territorio y obtener más suelo urbanizable, otorgándoles a estos elementos naturales la utilidad de un espacio público.

En algunas quebradas se han construido colectores, reemplazando el escurrimiento natural por el sistema artificial denominado alcantarillado. Esto logra un adecuado escurrimiento de las lluvias intensas y también un escurrimiento de la humedad producida en el interior, agua que pasa por las zonas empinadas hasta llegar a las vertientes. En algunas zonas del Distrito Metropolitano de Quito se han producido accidentes relacionados a los rellenos de quebradas, ocasionando colosales daños en barrios enteros con elevados costos de reparación y un alto número de pérdidas humanas (Peltre, 1989:36- 45).

Entre los riesgos que se pueden producir en las quebradas rellenadas se encuentran los hundimientos, inundaciones, aluviones o aludes y derrumbes. Otro riesgo es la excesiva “liquidez en los suelos”, lo que forma “coladas” o fluidos de lodo que en su interior pueden tener materiales sólidos y pesados. También los derrumbes por el movimiento de taludes y peñas construidos, ya que con el pretexto de ganar espacio o mantener una continuidad urbana, ciertos barrios han estado propensos a sufrir de hundimientos, descenso o desmoronamientos (Peltre, 1989: 47).

²¹ Es un “elemento clave que debe ser asumido en el momento de la definición del uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo” (Willens y Navarrete, 2003:1).

Los hundimientos que se producen poco a poco, que a pesar de no ocasionar mayores de daños urbanos, afectan el espacio público y dificultan el mantenimiento municipal ya que: “Pequeños hundimientos progresivos, no catastróficos, afectan las calles y las avenidas, y aunque no estén citados en los periódicos constituyen problemas repetidos de mantenimiento para los servicios municipales” (Peltre, 1989: 50).

Los hundimientos comprenden las caídas de calzada, por mala construcción en el sistema de drenaje de las quebradas rellenadas. También son provocadas por el crecimiento del caudal, por el excesivo sobrepeso de los materiales utilizados en el relleno o por la presencia de sismos (*El Comercio*, 05/11/08, Quito: 13). Estos hundimientos se parecen a una erosión subterránea, porque la presión de lluvias fuertes hace que se rompan los colectores ubicados en áreas empinadas. Esto provoca un escurrimiento lento a nivel subterráneo y se forma un hueco o cueva por debajo de la calzada rellenada.

La prevención de riesgos es un eje transversal de la planificación territorial, para disminuir las amenazas y vulnerabilidades en las viviendas y el equipamiento urbano. Entre los riesgos están los naturales y los causados por el hombre, para esto la gestión municipal ha implementado diferentes planes de ordenamiento territorial. Según el Código Municipal para el D.M.Q., se establece en el Artículo R. II.189 que la franja²² mínima de protección de las quebradas será de 10 metros. Pueden ser vías en caso de ser un sector urbano, a excepción donde no sea posible hacerlo, será tomado como el retiro mínimo para la realización de la construcción de viviendas (C.M.D.M.Q., 1997: 54).

Construir vivienda cerca o sobre determinados límites de seguridad²³ de las quebradas, constituye un riesgo, si no se observa la norma que se refiere a un límite de 10 metros (que es calculado desde el borde de la quebrada) y que la pendiente debe tener 30 grados y poseer protección vegetal para evitar cualquier tipo de deslizamientos.

²² Medida desde la “distancia horizontal, desde el borde superior del talud” (C.M.D.M.Q., 1997: 54).

²³ En “la definición del límite de seguridad pretende que sobre el territorio involucrado se genere una normativa específica que impida que la situación de riesgo se desarrolle” (Williens y Navarrete, 2003:6).

Existe una alta probabilidad que se produzcan sismos en el la ciudad de Quito y sus zonas periféricas, lo cual causaría derrumbes en las quebradas. Los derrumbes o deslaves perjudican a los “taludes y peñas” del barrio que se encuentren ubicados en la pendiente, por la falta de estabilidad en el terreno en el que se ha construido y la vejez de las construcciones. Por el alto crecimiento poblacional, muchos asentamientos humanos habitan en laderas de altas montañas, volcanes, cerros, etc. Son propensos a ciertos riesgos, tanto así que se considera que “más de 55 000 personas viven sobre laderas” (Othón, 1996:166).

Los asentamientos humanos ocupan las zonas de altas montañas, perjudican con sus actividades la calidad de vida de la personas que viven en las zonas bajas, por lo que “el riesgo será siempre objeto de intereses encontrados” (Othón, 1996: 175). Esto nos hace reflexionar, que los ciudadanos que construyen en la parte alta del cerro Ilaló sin observar la regulación municipal, que hacen de sus construcciones sean constantes amenazas para los habitantes que habitan en las zonas bajas.

El excesivo crecimiento poblacional en las zonas periféricas tendría una tasa anual del 17,5%, todo lo relacionado al manejo de laderas se ha vuelto un problema urbano por estar sujeto a constantes vulnerabilidades, los asentamientos humanos que ocupan estos territorios, son producto de ilegalidades o acuerdos políticos del pasado.

Si se taponan los colectores de las quebradas, se pueden ocasionar inundaciones u otro tipo de riesgos, relacionados con la ocupación de las laderas, por no contar con ingresos y no haber sido planificados estos barrios. En las laderas se pueden producir deslizamientos por la falta de estabilidad, misma en las que se tienden abrir vías, caminos, etc. Las vías sobre laderas son inconsistentes de escasa compactación, más aún cuando en el interior del lecho de las quebradas existe una caudal considerable que humedece y desgasta los rellenos.

Los rellenos sobre quebradas constituyen “una fuente enorme de sedimentos y un peligro de desestabilización de estas laderas” (Costales, 1995 citado por Othón, 1996:168). En las que se puede determinar la existencia de algunas vulnerabilidades

como erosiones superficiales o fluviales, movimientos de lodo, deslizamientos, etc. (Othón, 1996:170).

Los problemas de inundaciones están relacionados con la falta de provisión de un buen sistema de alcantarillado. Las inundaciones son usuales calamidades urbanas, los daños que se producen no son tan graves, aunque si alcanzan a afectar a barrios enteros e inclusive a los que estén cerca del sector. El problema está directamente relacionado el drenaje y el alcantarillado que se ha realizado en las quebradas.

La erosión que se da en la superficie a causa de la lluvia, por la presencia de sedimentos en los colectores de quebradas, desestabiliza las laderas de ciertos sectores. Según este autor la “turbidez y sólidos disueltos es una medida de deterioro de la calidad el agua por erosión de los suelos debido a la intervención humana” (Othón, 1996:169). Entre los dos tipos de erosión superficial o fluvial producen mayor “escorrentería y el riesgo de desestabilizar ciertos taludes”, además de darse una descaste del suelo que conforma las laderas.

Deslizamientos y movimientos de lodo son una constante vulnerabilidad que tiene que afrontar el Distrito Metropolitano de Quito. Los aluviones por el depósito de sedimentos comprenden “coladas viscosas, compuestas por mezclas de agua, suelo, piedras, bloques, troncos, etc.” proceden de las zonas altas y causan todo tipo de daño hasta llegar a las quebradas, en las cuales se estancan. Existen dos tipos de aluviones, el que contiene flujos de lodo conformado por arena y arcilla, mientras que los escombros son aquellos que contienen un alto grado de material grueso, restos de una construcción, etc.

Estos se pueden ocasionar por “deslizamientos o derrumbes, erosiones del lecho o de los taludes, represamientos temporales y rotura de presas y hasta la erosión superficial de las laderas” causadas por la presencia de “lluvias intensas y prolongadas, terremotos”, entre otros factores de carácter antrópico, con impactos en viviendas afectadas, vías, etc. Existe una conexión entre la degradación ambiental urbana, riesgos y vulnerabilidades, el mal manejo de los recursos naturales ocasiona situaciones riesgosas y da mayor posibilidad para que ocurran desastres (Othón, 1996: 164-175).

4.- Degradación ambiental

La degradación ambiental, al parecer puede darse por el alto crecimiento de la población y el desorganizado crecimiento del territorio por ausencia de control municipal sobre el ecosistema urbano, que hace que se ocupen suelos agrícolas, contaminen los recursos naturales y deterioren elementos naturales como las quebradas.

Esta degradación podría evitarse ordenando el territorio, lo que comprende un ordenamiento de la población dentro del ecosistema urbano, en tanto de las actividades humanas que realizan y en el uso de los recursos naturales que utilizan. Y con el seguimiento de ciertas “líneas de acción” entre las que se encuentran la descentralización y desconcentración, la estructuración del territorio, las políticas institucionales, y el control urbano.

El uso del suelo ha tenido diversas transformaciones por las diversas formas de ocupación. Hay una excesiva construcción de edificaciones, superior presencia de residuos sólidos y falta de dotación de todos los servicios públicos por el crecimiento poblacional desorganizado.

El crecimiento poblacional podría ser la causa final para que se destruyan los recursos naturales, deteriorando la calidad de vida de los ciudadanos, por darse una correspondencia negativa entre crecimiento poblacional y recursos naturales. Existe la hipótesis de que “la población crece mientras los recursos desaparecen” (P.D.M; s/f: 14) debiendo desarrollarse políticas institucionales municipales a largo plazo que prioricen el desarrollo sostenible.

En algún momento se plantearon dos posturas ideológicas para explicar el deterioro ambiental, una en la que se afirmaba que el crecimiento poblacional era la causa para que se deterioren de los recursos naturales y la otra postura en la que se niega que este sea la causa del deterioro ambiental. Shaw (1989) divide estas causas en dos tipos: próximas es decir el crecimiento poblacional y como últimas el deterioro de los recursos naturales (P.D.M, s/f: 15 - 16). Al aumentarse la urbe “a un nivel muy rápido la

formación de nuevos hogares tiende a presionar el sistema socio-económico, de tal forma que la expansión de las comunidades rurales y urbanas pueden producir el deterioro ambiental” (P.D.M., s/f; 16).

El deterioro ambiental concierne los desequilibrios producidos en los diversos ecosistemas; refleja el impacto del crecimiento de la población, considerado que más que una causa es un factor. Es así que el deterioro en el medio ambiente provendría de los problemas económicos: existe “discrepancia entre quienes pagan los costos [...] y quienes reciben los beneficios [...] la brecha entre los precios de los recursos y su grado de escasez” (P.D.M., s/f: 17). Es fundamental recordar que el medio ambiente es la fuente de recursos naturales proveedores de materias primas, el que prácticamente se capta todas las consecuencias negativas de las actividades humanas realizadas, receptando, asimilando o no los residuos sólidos o líquidos generados.

El apresurado crecimiento poblacional “hace que la capacidad de absorción de las instituciones de [...] servicios municipales, servicios de transporte y de vivienda, sea excedida creando condiciones para el deterioro ambiental y su efecto sobre la calidad de vida urbana” (P.D.M., s/f: 18).

CAPÍTULO IV

NORMATIVA APLICADA AL CASO DE ESTUDIO

1.- Gestión municipal de la parroquia Tumbaco

Gestión municipal de la parroquia Tumbaco tiene nuevos “desafíos urbanos” que necesitan ser superados con nuevos sistemas de gestión y control, para que de esta forma se pueda aminorar la degradación de los recursos naturales, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y contribuir con el desarrollo urbano²⁴. Esto conlleva la ejecución de las políticas ambientales del Distrito Metropolitano de Quito, respaldadas por la normativa vigente concerniente a planificación, zonificación y uso de suelo, con el fin de regular la problemática ambiental que afecta la calidad de vida ciudadana.

Entre uno de los problemas de la Administración Municipal Zonal Tumbaco está la coordinación con las empresas metropolitanas que cumplen las funciones prioritarias, Mientras que se deben atender problemas socioambientales relacionados con: el insuficiente control sanitario de aguas servidas del sector Plazapamba; el irregular servicio de recolección de basura; la falta de control de construcciones sobre franjas de seguridad de ciertas quebradas; la presencia de riesgos relacionados al relleno de paso sobre la quebrada Lushun; el arrojado de escombros y basura en el interior de la quebrada, y en especial por parte de los ciudadanos que realizan la actividad económica de transportar escombros; la falta de un plan parcial de la movilidad de la parroquia para la accesibilidad hacia los barrios del sector respetando el derecho de movilidad; el desorganizado crecimiento poblacional que afecta al equilibrio de las quebradas y produce un impacto ambiental en toda la parroquia.

²⁴ “Los gobiernos locales enfrentan nuevos desafíos y requieren nuevos sistemas de gestión y administración para poder, al interior de sus ciudades, superar la pobreza, mejorar la calidad de vida de los habitantes de su jurisdicción, generar desarrollo local y construir ciudades democráticas, equitativas, solidarias, en expansión y de progreso” (Paladines y Schlegl, 2001: 20)

Entre las funciones de esta administración no es solo brindar la prestación de servicios públicos, sino satisfacer las necesidades colectivas primando el interés común de los habitantes de la parroquia Tumbaco, y hacer efectiva una buena calidad de vida para todos los ciudadanos, siendo considerado “el ciudadano” el elemento principal de la gestión municipal.

Esta administración según lo establecido en la normativa de régimen municipal, tiene la responsabilidad de aplicar soluciones rápidas y duraderas a los problemas antes mencionados, prudente sería no demorarse en intervenir en la regulación de la parroquia y sus ecosistema natural e implemente efectivas estrategias como la participación ciudadana, la educación ambiental, y aplicación de proyectos, observando instrumentos jurídicos que hagan posible satisfacer las necesidades ciudadanas de manera integral tomando en consideración el ámbito ambiental, económico y social, y no solo un ámbito, por que no se podrían aplicar las normativas de manera eficiente.

En el ámbito ambiental, se encuentra el estado actual de la quebrada Lushun y los recursos naturales que tienen una directa conexión con el suelo y el agua. En el ámbito económico, está la situación económica de las personas que habitan en el sector Plazapamba. Finalmente en el ámbito social, los actores sociales inmersos en esta problemática socio ambiental del relleno de paso sobre la quebrada Lushun, se encuentra la Administración Municipal Zonal Tumbaco, las Empresas Metropolitanas EMAAP-Q, EMOP-Q, EMASEO, la Junta Parroquial Tumbaco, y los ciudadanos del sector.

Para reforzar la gestión de la Administración Municipal Zonal Tumbaco se crean Ordenanzas Metropolitanas que regularizan los temas de construcción, aseo, saneamiento y movilidad, que respaldan de manera directa e indirecta la recuperación de las quebradas, no pueden estar sujetas a criterios imprecisos que no tengan nada que ver con la realidad parroquial, regularizando la construcción de viviendas, el aseo del espacio público, el saneamiento ambiental de quebradas y la movilidad del acceso a los barrios.

Su autonomía administrativa hace potencial se desarrolle la planificación urbana, la legislación hace posible que la implementación de lo propuesto se lleve a efecto, preocupándose del uso del espacio de la parroquia. Entre una de las prioridades de la gestión municipal de la parroquia Tumbaco, es hacer que todos los ciudadanos tengan una buena condición de vida, usen y conserven las quebradas, evitando la contaminación en este elemento y previniendo su degradación ambiental. La degradación de este elemento natural no solo afecta a los ecosistemas de la parroquia, sino que afecta a otros ecosistemas que están interconectados entre si.

Existe la causa y efecto, la degradación producida en las quebradas afecta o afectará al equilibrio del medio ambiente, la responsabilidad y obligaciones por causarla es compartida entre los actores sociales que interactúan en la gestión de la parroquia, es mejor que estos actores se anticipen en conservar las quebradas antes que tener que recuperarlas, por que constituye un ecosistema disminuido en sus características naturales. La responsabilidad administrativa ambiental conlleva sanciones para aquellas personas que cometen infracciones contra el medio ambiente, haciendo efecto la soberanía ambiental, la responsabilidad por los daños a la naturaleza y la competencia de administrar.

Antes de crear políticas ambientales, se debe saber la misión, quienes van intervenir, anticiparse para que no exista contaminación en los recursos naturales, proteger el medio ambiente, coordinar estas políticas con otras.

Los habitantes de la parroquia pueden hacer efectivo su derecho al buen vivir según a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 14, puesto que con el relleno de la quebrada se estaría afectando al equilibrio de este ecosistema, no permitiendo que este elemento se mantenga en el tiempo, afectando el interés de toda la comunidad, además de no cumplirse el propósito de preservar, conservar, ni mucho menos recuperar este espacio que forma parte de la naturaleza y no debe degradarse.

En la constitución vigente, en el artículo 30, se refiere a el derecho de las personas a un hábitat seguro, adecuado, digno, saludable estaría siendo vulnerado por la existencia

relleno de paso, sin estar estos asentamientos humanos seguros en su hábitat, porque no saben en que momento los materiales utilizados para el relleno de la quebrada producirán posible accidentes urbanos, entre ellos derrumbes, movimientos de escombros, hundimientos continuos, etc. Ni adecuado ni digno por que las personas no cuentan con toda la dotación de todos los servicios públicos, lo habitantes del sector están propensos a que se afecte su salud siendo un hábitat no saludable.

Las empresas metropolitanas deben satisfacer las necesidades de los usuarios o consumidores, atendiendo y reparando oportunamente los requerimientos de la población en cuanto a la dotación o prestación de servicios públicos. Y en el caso de existir un deficiente servicio, Administración Municipal Zonal Tumbaco deberá llamar la atención y en caso de ser necesario multar, a aquella empresa o entidad contratada que no cumpla con lo establecido en la normativa vigente, pudiendo llegar a responder civil y penalmente por la falta de provisión de dicho servicio.

En cuanto al ámbito civil, se podría demandar al Estado por daños y perjuicios, por negligencia o descuido de parte de aquellas personas naturales y jurídicas que tenían la responsabilidad de cuidar de la dotación de cierto servicio, y que responden por la atención dada al público y por la carencia del mismo.

Según el Código Civil, en el artículo No. 2215 tanto los habitantes, ciudadanos o aquellos que usufructúen los servicios o bienes públicos podrán pedir indemnización por daños y perjuicios, ya sea por la falta de regularidad en la dotación del servicio de recolección de basura que ocasiona que los ciudadanos hayan arrojado grandes cantidades de basura en el interior de la quebrada Lushun, por lo que en la demanda solicitará que se restituya la quebrada o repare el sistema de servicios públicos. En el artículo 2219 se refiere a que serán responsables las personas que tenga a su cargo la dotación del servicio y no lo hayan otorgado o que actuaron con negligencia. (C.C., 2009:633)

La regulación de la parroquia Tumbaco se hace efectiva a través de la aplicación de la normativa institucional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, catalogando

a esta parroquia como parte “del suelo de uso urbanizable o de expansión periférica”²⁵. El desorganizado crecimiento poblacional hacia esta parroquia ha aumentado la presión de las actividades humanas sobre los recursos naturales, sobrepasando el control de la Administración Municipal Zonal Tumbaco y generando efectos contrarios sobre el medio ambiente, como la contaminación del suelo, del agua y el aire. Sumado a la reproducción constante de residuos sólidos y líquidos domiciliarios, el uso inadecuado del suelo y la inobservancia de la ley. En el Plan General de Desarrollo Territorial se establece que este crecimiento poblacional es difuso y se expande sin control hacia el valle Tumbaco y a los elementos naturales que lo componen, produciendo otras formas del uso de suelo que afectan la estructura parroquial (P.G.D.T, 2005: 22).

Producto de esta expansión, muchos de los suelos que conforman esta parroquia fueron ocupados de manera ilegal sin aplicarse lo establecido en la planificación de ordenamiento territorial de la gestión municipal. El suelo es controlado por normativas en constante transformación. Por estar sujeto ha ser apropiado, valorado y transferido y con el fin de definir el uso de este recurso, para lograr una mejor planificación y organización se emiten decretos estatales sobre este territorio. El problema urbano de la parroquia no reside en su tamaño sino en el crecimiento de la población (Lates, 2001: 69), entre más ciudadanos habiten la parroquia se generarán más problemas socio ambientales.

La Administración Municipal Zonal Tumbaco es el ente administrativo a cargo de efectivizar la reforma política de desconcentración, ejecutando y aplicando la normativa institucional vigente sobre el territorio a gestionar. Entre sus funciones primordiales está controlar el otorgamiento de los servicios públicos concesionados por las empresas metropolitanas, requiriendo de ellas una innovación por medio de la aplicabilidad de nuevos proyectos, existiendo mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, impulsando la interrelación entre el sector público y el sector privado.

²⁵ Este suelo ha sido definido como aquel “que cuenta con infraestructura parcial y es susceptible de ser incorporado a partir del años 2011 al proceso urbanizador” (P.G.D.T., 2006: 32).

Mientras que la gestión ambiental sobre esta parroquia es ejecutada y desarrollada por la Dirección Metropolitana Ambiental²⁶, encargada de ejercer las competencias de conservación, protección y recuperación de los recursos naturales y elementos. Implementando proyectos estratégicos a través de la Jefatura Ambiental zona, monitoreando los resultados propuestos y adquiriendo nuevas responsabilidades con el fin de hacer eficiente la intervención del municipio. Entre las gestiones que realiza esta jefatura antes de la recuperación de quebradas, está el retiro de residuos superficialmente, sin estudios técnicos previos que reflejen el real grado de contaminación. Posteriormente se firman convenios con los dirigentes barriales del sector, para posterior colocar un cerramiento con alambre de púas alrededor de las quebradas y así evitar que se conviertan en botaderos de basura

Tanto la desconcentración como la descentralización han implicado cambios normativos en los derechos y deberes de la ciudadanía, al igual se ha definido las responsabilidades de la administración municipal. Estas reformas políticas sirven de mucho para regular el uso de suelo, dotar de todos los servicios públicos, incrementar el desarrollo económico, equilibrar la economía y lograr la sostenibilidad de los recursos naturales de la parroquia Tumbaco. Además con estas reformas políticas se busca profesionalizar el servicio público que se brinda a la población, con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos catalogados en la normativa municipal como “vecinos o moradores”.

Las coordinaciones zonales respaldan la aplicación de la normativa municipal en la parroquia Tumbaco. Entre las más importantes se encuentra la Coordinación Territorial que se encarga de ejecutar todo lo relacionado a temas de eje territorial entre los que se encuentran los proyectos de recuperación de ríos y quebradas de la zona. La Coordinación de Planificación y Desarrollo se encarga de supervisar todo lo relacionado a la planificación de la parroquia por lo que a mayor planificación mayor desarrollo y por último la Coordinación de Gestión y Control, se encarga de gestionar el control

²⁶ En la Ley de Gestión Ambiental, en el Artículo 8 se refiere a la labor que realiza la Dirección Metropolitana Ambiental en su calidad de organismo técnico administrativo, entidad que debe apoyar, llevar a cabo la aplicación de las políticas ambientales en la Parroquia Tumbaco (L.G.A., 2005).

ejercido por los diferentes departamentos entre ellos el departamento de Control de la ciudad, el cual se encarga de inspeccionar cualquier irregularidad producida en el territorio de la parroquia, haciendo efectivo el “interés estatal” por otorgar un excelente servicio a la comunidad y al ser parte del “proceso sociopolítico” diligente sobre la gestión parroquial, considerando los requerimientos de las personas que habitan en su jurisdicción pero más aun de las personas que participan en el momento de tomar una decisión. A más de que la gestión realizada por la Administración Municipal Zonal Tumbaco debe ser parte del un proceso político, que otorgue a los beneficios a los ciudadanos, haciendo énfasis en los problemas que surgen en la cotidianidad y en las inequidades territoriales no sean un obstáculo el momento de gobernar adecuadamente el medio ambiente, en especial en aquellos sectores donde no se les provee de todos los servicios públicos. La administración consiste en ejercer un enlace lógico entre la normativa, que tenga mucha creatividad y que se sepa direccionar correctamente las políticas públicas.

La Constitución de la República del Ecuador hace referencia a una planificación en los diferentes niveles de gobierno entre el que se encuentra el parroquial, esta es considerada dentro de un régimen de desarrollo, lo cual implicaría a mayor planificación mayor desarrollo, es por ellos que no se puede dejar de aplicar ciertos parámetros de planificación en la parroquia. Según el artículo 275, esta planificación es considerada como “un conjunto organizado, sostenible de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales, y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del Sumak Kawsay” (C.R.E., 2008: 186). En el momento de planificar y aplicar los proyectos se debe tomar en cuenta como se encuentra el ámbito económico de los ciudadanos, el ámbito ambiental de los recursos naturales y se cumpla con el principio constitucional de un buen vivir.

La planificación a efectuarse en la parroquia Tumbaco de manera permanente, debe ser programada y contar con los instrumentos necesarios para hacerla efectiva, respetando a la herencia urbana de la misma, integrando este nivel territorial y las políticas, con el fin de articular el ámbito urbano y social (Carrión, 2001:32-33), tomando en cuenta las particularidades de la parroquia.

En las estrategias de ordenamiento territorial, Según la Ley de Gestión Ambiental, artículo 9, propone normativas y procedimientos coordinando la actuación estatal con la utilización de instrumentos que protejan el medio ambiente. Saber qué necesitan las obras antes de ser implementadas y por último saber a qué estrategias administrativas se recurrirán. En el literal k) del mismo artículo, es vital “definir un sistema de control y seguimiento de las normas y parámetros establecidos y del régimen, permisos y licencias sobre actividades potencialmente contaminantes y la relacionada con el ordenamiento territorial”. Mientras que en el literal m) del mismo artículo se refiere a la necesidad de una mayor participación ciudadana. En esta misma norma en el artículo 12 se habla de la participación de las instituciones municipales en la gestión ambiental: reglamentando el servicio que otorgan y dando inicio a la preservación del ecosistema y el uso sostenible de los recursos naturales, en conformidad con la utilidad social y conservación del patrimonio natural de la parroquia Tumbaco, vigilando la defensa y reposición de la variedad biológica ubicada en las quebradas, para garantizar la “integridad del patrimonio genético y la permanencia de los ecosistemas”(L.G.A., 2005: 2).

En las normativas institucionales que deben aplicarse en la parroquia, son el producto de discernimientos híbridos, interactivos y elásticos previos, en lo que se ha logrado establecer las responsabilidades y límites de la actuación de cada ciudadano. La parroquia es producto del desenvolvimiento social, sujeto a constantes cambios en el crecimiento poblacional, reformas políticas administrativas y el avance tecnológico, que acorta las distancias entre las parroquias que conforman las zonas del Distrito Metropolitano de Quito.

Para regular y asumir la competencia administrativa sobre el crecimiento poblacional desorganizado de la parroquia, son necesarios varios instrumentos normativos como las Ordenanzas Metropolitanas que hacen posible la regulación directa a través de los valores pagados por servicios públicos o sanciones pecuniarias denominadas multas, impuestas en el momento que un ciudadano no acata lo dispuesto en la normativa aplicándose un sistema de cohesión social.

Tanto en el Plan General de Desarrollo Territorial como en el Plan de Ocupación y Uso del Suelo, se describen a la parroquia como parte de una “centralidad fundamental de la estructura territorial del Distrito Metropolitano de Quito” (M.D.M.Q., EMAAP, Márquez, s/f: 3). Esto sirve de guía para superar los problemas urbanos relacionados a la funcionalidad de los servicios públicos y elementos naturales.

En el Plan General de Desarrollo Territorial se observa la importancia del ordenamiento territorial en la parroquia Tumbaco. Frente a los recursos naturales que son parte del territorio parroquial hay estructuras heterogéneas que corresponden a estructuras económicas, ecológicas y geomorfológicas y que reflejan los diferentes tipos de uso de suelo. Conocerlos es fundamental para que puedan ser consolidados, incorporados, conservados y protegidos en base a la capacidad de ser un territorio habitado o edificado en relación al número habitantes y la distribución (P.G.D.T., 2006:15-85).

Es evidente que la Administración Municipal de la parroquia Tumbaco se rigen a lo establecido en el Plan de Ocupación y Uso del Suelo, pero lamentable los asentamientos humanos no observan la importancia de esta planificación, a pesar de que debe ser uno de los planes más utilizados para respaldar el ordenamiento territorial de la parroquia y regular los factores que se presentan en la cotidianidad de la gestión municipal. Ley de Régimen Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se establecen las regulaciones para el uso de suelo, es así que en la Ordenanza Metropolitana N.º 255, en sus artículos 22, 23, 24, 25, y 26, sirve de instrumento para hacer posible la aplicación de esta planificación, sentando los límites del uso del suelo y normando la ocupación, edificación y habilitación del mismo.

Entre estos planes se encuentran los planes especiales que son aquellos que pueden contener otros objetivos a realizarse dentro de la parroquia Tumbaco, entre ellos: cómo usar y conservar ciertas áreas del medio ambiente y los elementos que lo conforman, el sistema vial, el saneamiento ambiental y la recuperación de ríos y quebradas. Cada administración se encargará del diseño de sus vías a nivel local, y deberán ser ratificadas por el Concejo Metropolitano.

En esta parroquia se encuentra el barrio Plazapamba, en el que habitan asentamientos humanos esporádicos, las viviendas en muchos de los casos han sido construidas sin contar con los permisos municipales de habitabilidad, que según la Ordenanza Metropolitana N° 255, en su artículo 90, establece que la Licencia de Habitabilidad es el documento que precisa si la construcción o reconstrucción de una vivienda, reúne todos los requisitos para ser habitable (el servicio de agua potable, alcantarillado, electricidad (R.O. N° 413, 2008: 40).

Entre las funciones de la Administración Municipal Zonal Tumbaco, según los artículos 146, 147, 148, 149, 150, 152, 154, y 155 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se establecen como funciones prioritarias el planeamiento y urbanismo de la parroquia; la implementación de obras públicas en todos los barrios; la dotación de servicios públicos; higiene y asistencia social de la ciudadanía; la importancia de la educación y cultura; la hacienda social que consiste en la administración del presupuesto; entre otras funciones como la justicia y policía; de la protección, seguridad y convivencia ciudadana; (R. O. N° 159; 2005: 22-26). Esta administración, debe dotar a la parroquia Tumbaco de la infraestructura necesaria a nivel interno y externo, para mantener un alto nivel productivo, social y de servicios públicos; para que exista un equilibrio social, y a demás la conservación de los recursos naturales (Agenda 21, 2004: 20).

La organización de la parroquia podría darse tratado algunos temas prioritarios que están relacionados a los asentamientos humanos como son “el hábitat, saneamiento, accesibilidad a sus viviendas, transporte colectivo, disposición de residuos urbanos y el medio ambiente” (Plan Montevideo; 1998; citado por Montes; 2001:28), con el objetivo de contribuir a la solución de la problemática ambiental parroquial.

Según la Agenda Hábitat a estos asentamientos se les debe garantizar una buena calidad de vida, tomando en cuenta: la utilización del suelo, el crecimiento poblacional, el sistema de construcción de las viviendas, la forma de transportarse de la población y la dotación de servicios públicos dentro de la parroquia. Estos asentamientos deben prevenir ciertas vulnerabilidades, incluso las ocasionadas por ellos mismos, en especial las que no han estado sometidas a control municipal alguno o no han sido planeados,

por tener un menoscabo en la infraestructura básica como la falta de agua potable, alcantarillado, caminos pavimentados, sistema eléctrico, recolección de residuos domiciliarios, etc. y por ocupar zonas aventuradas a posibles desastres (Montes, 2001: 8-10).

En lo establecido en el Plan General de Desarrollo Territorial se plantea un ordenamiento, donde están incluidos aquellos asentamientos humanos ubicados en la parroquia Tumbaco, tanto en lo que concierne a su crecimiento poblacional y a las diferentes formas de ocupación, utilización y uso del suelo. Este ordenamiento se hace efectivo a través de la aplicación de Ordenanza Metropolitanas.

En el ámbito de justicia social, en el que se encuentran inmersos los derechos ciudadanos, como son la provisión de accesos apropiados a sus viviendas, colaboración entre los habitantes y satisfacción de sus necesidades.

En esta parroquia se han ubicados un gran número asentamientos humanos, que deben cumplir con las regulaciones de ordenamiento territorial, con el fin de proteger y fortalecer los recursos naturales e incluso las quebradas.

En los aspectos que se resaltan en el Plan Equinoccio 21 y la Agenda Hábitat, se incluye el desarrollo sostenible²⁷ (Anexo N° 1) de los asentamientos humanos de esta parroquia, este desarrollo se basa en una apropiada vivienda; fortaleciendo la gestión de la administración municipal, en la que exista mayor planificación del suelo a largo plazo; mejorar la infraestructura integral del agua, el saneamiento ambiental y de los residuos sólidos; transporte; priorizar zonas riesgosas, entre otras la implementación de instrumentos (Mac Donald y Simioni, 1999: 7) de origen administrativo, que no pueden dejar de observarse dentro de la gestión parroquial.

²⁷ “El término desarrollo sostenible, perdurable o sustentable se aplica al desarrollo socio-económico y fue formalizado por primera vez en el documento conocido como Informe Brundtland (1987)www.wikepeida. Enciclopedia libre, fecha de consulta 18/09/09.

1.1.- Ocupación del suelo en el sector Plazapamba

Entre algunos propósitos del ordenamiento territorial está la dotación de la infraestructura urbana necesaria en beneficio de la ciudadanía, ubicar los diferentes tipos uso de suelo, identificar los asentamientos humanos ubicados arbitrariamente en las franjas de protección de las quebradas, estimar los efectos de la expansión urbana y determinar las demarcaciones de la localidad. Entre algunas funciones de la Administración Municipal Zonal Tumbaco, según la Ley de Régimen Municipal para el D.M.Q. se encuentra lo establecido en el artículo 2, en el numeral 1, que hace referencia a la finalidad que tiene como ente regulador, de: “Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará con competencia exclusiva, las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones” (L.R.M.D.M.Q., 2009: 2).

Al regular el uso del suelo se logra respaldar la ordenamiento ambiental de la zona, en razón de que las acciones convenidas son importantes para lograr un cambio en la ocupación y el uso de los recursos naturales, reflexionando sobre el progreso económico para compensar el interés común, fructificando las ventajas del espacio y guardando la buena relación con el medio ambiente (Jordán y Sabatini, 1988, citado por Montes, 2001: 13).

La ocupación del recurso suelo en el sector Plazapamba es diverso, por la construcción de varias viviendas que, en algunos de los casos, no respetan las franjas de protección de las quebradas. Los dueños de las viviendas construyen sus viviendas sobre estas franjas, con el fin de ganar terreno, sobre un área en la que según la normativa municipal, constituye un constante riesgo para los habitantes del sector, y que solo debe acoger la implementación de parques, jardines, o sitios recreacionales.

Según la Ordenanza Metropolitana 255, en el artículo 42 en inciso cuarto, los terrenos propensos a hundirse o las franjas de protección pueden ser utilizados para áreas naturales, mientras que en el inciso quinto se establece que: “las áreas de protección de

quebradas o taludes serán consideradas como parte de la contribución de zonas verdes o equipamiento comunal” (R.O. N° 413, 2008: 19). Es decir que no podrán ser rellenadas para darle otro uso, que no sea el de un fin recreacional y en caso de querer hacerlo, las personas interesadas deberán cumplir con lo antes indicado en la misma Ordenanza Metropolitana, en el artículo 57 literal i) se establece que:

Para habilitar el suelo en terrenos conformados parcial o totalmente por rellenos de quebradas, se requerirá informe de la Dirección Metropolitana de Catastros (DMC) sobre el estado de la propiedad del área rellena e informe favorable de las empresas de servicios públicos correspondientes (R.O. N° 413, 2008: 26).

En este sector el suelo ha sido utilizado para implementar un sistema de producción agropecuario minifundista, en el que algunos ciudadanos cultivan sembríos de papa, zanahorias, hortalizas, etc. La misma actividad se lleva a cabo en pequeños lotes de terreno que se encuentran cercanos a profundas quebradas. Todas estas actividades afectan el ecosistema urbano del sector porque las quebradas son rellenadas sin observar los lineamientos municipales.

El control de la ocupación, utilización y fraccionamiento del suelo en el Sector Plazapamba, está a cargo de la Comisaría Metropolitana de Construcción N°1. Contempla los principios del Plan General de Ordenamiento Territorial y las normas institucionales que sobre el uso de suelo se han creado por el Concejo Metropolitano, en los cuales determinando las actividades humanas permitidas en realizarse dentro de este territorio, dependiendo de la clasificación del uso del suelo. Este sector, según el Plan de Ocupación del Uso del Suelo (POUS) y la Ordenanza Metropolitana Municipal N° 255, en su artículo 7, literal b) establece que el suelo urbanizable o expansión periférica es el consignado a recibir el incremento de la población urbana de forma predecible, en base al seguimiento de normas, plazos y etapas establecidas (R.O. N° 413, 2008: 3 - 4) que no pueden ni deben ser descatadas por los ciudadanos y entidades públicas.

Entre las obligaciones que tienen los propietarios de las viviendas, conforme Ordenanza Metropolitana municipal N° 255, según el artículo 11 literal d) los ciudadanos deben ceñirse a las “normas de prevención, protección, mitigación y remediación ambiental, y

las que rigen la protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico y urbano” (R.O. N° 413., 2008: 6), los ciudadanos que habitan en este sector, debe observar la normativa obligatoria establecida en el Plan de Ocupación y Utilización del Suelo, antes de realizar cualquier actividad, con el fin de advertir, preservar, amortiguar o rectificar cualquier situación que perjudique la calidad de vida ciudadana y en general, los recursos naturales. Entre los proyectos municipales a los que debe sujetarse el sector Plazapamba, están lo que determinan como va a ser ocupado el suelo o se va ha construir en el, a través de la implementación de áreas verdes, primando las normas de arquitectura y urbanismo para preservar la imagen del territorio.

Para habilitar el suelo en este sector, según Ordenanza Metropolitana N° 255, Artículo 77 literal B) esta habilitación podrá darse por el otorgamiento de ciertos documentos que constan en la normativa jurídica municipal y en el Artículo 78 de la misma norma, se establecen los informes municipales necesarios, entre ellos: el Informe de Regulación Metropolitana (IRM), el Informe de Compatibilidad del Uso del Suelo (ICUS)²⁸ e informes técnicos correspondientes (R. O. No. 413, 2008: 35). En el IRM se detallan todos los datos del inmueble, se especifican si el inmueble esta fraccionado o posee alguna construcción, además la infraestructura inmobiliaria con la cual cuenta y las normas que deben seguirse en el momento en que sea determinado un problema en la zonificación.

Los habitantes de este sector realizan la construcción de sus viviendas desconociendo que permisos municipales necesarios para legalizarlas, es por eso en la Ordenanza Metropolitana No.255, en su artículo 108, se establece las infracciones que son producto de incumplimientos a las normativas vigentes y de los procedimientos establecidos con anterioridad a los actos (R.O., N° 413, 2008: 47). El desconocimiento de la normativa vigente al momento de cometerse una infracción, no exime de responsabilidad.

²⁸ Conforme lo establece la Ordenanza Metropolitana. No.255, en su artículo 80.-ICUS “instrumento de información básica sobre los usos permitidos o prohibidos para la implantación de usos y actividades en los predios del D.M.Q.” (R.O. No.413, 2008: 36).

Las infracciones y sanciones para aquellas personas que habiten un suelo, de manera ilegal en áreas consideradas de riesgo o en zonas de protección. Según Ordenanza Metropolitana N° 255, en el artículo 113 “serán sancionados con una multa de hasta cinco veces el valor del terreno” establecido por la Dirección Metropolitana de Catastro y como medida cautelar²⁹ se requerirá la clausura de la misma (R.O. N° 413, 2008: 48).

1.2.- Recolección de basura en el barrio Plazapamba

El manejo de residuos sólidos producidos en el barrio es una de las funciones primordiales que debe otorgar la administración municipal. Esta función es compartida con la labor de la Empresa Municipal de Aseo (EMASEO). En la Ordenanza Metropolitana No213, según el artículo II 341, la Dirección Metropolitana Ambiental se encarga de la gestión de residuos sólidos, concesionando, delegando, o contratando a la empresa EMASEO, encargada de realizar el barrido, recolección, transporte, transferencia y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios, comerciales e industriales que cumplieron la vida útil y no poseen la misma utilidad, generados por los habitantes del Barrio (R.O. Edición Especial N° 4, 2007: 2).

En este barrio el servicio ordinario de recolección de basura es irregular, y una de las razones es que el camino que forma parte del relleno de paso sobre la quebrada Lushun es inestable y esto hace que los recolectores de basura no pueden ingresar regularmente al barrio. A pesar de ser responsabilidad de la Empresa Metropolitana de Obras Públicas de Quito, mantener las vías de la parroquia no lo ha realizado ningún mantenimiento sobre este relleno hasta el momento, a pesar de ser considerada una vía, ocasionando que se generen muchos problemas relacionados a la basura.

En la Ordenanza Metropolitana. N° 255, Artículo 57 en el literal g) se refiere que la empresa EMASEO, es la única facultada en ingresar al área de protección de las quebradas, que consisten en los retiros que deben respetar las construcciones de

²⁹ Según esta Ordenanza Metropolitana. No.255, en su artículo 105, estas medida “tienen por objeto evitar que se cometa una infracción mayor o continué el comportamiento ilegal” R.O. No. 413, 2008: 46)

viviendas, para hacer cualquier tipo de limpieza o adecuación. Esto es contrario a lo que está sucediendo en la quebrada Lushun debido a que esta se encuentra llena de residuos de toda índole.

A pesar de que la Jefatura Ambiental Zonal colocó letreros de prohibición de no botar basura en la quebrada Lushun (Anexo N° 6, foto N.º 9), esta disposición es usualmente ignorada por aquellas personas que siguen arrojando desechos sólidos, líquidos e incluso dañan los cercados de malla instalados. Esta quebrada constituye ser parte del espacio público, que según la Ordenanza Metropolitana N° 255, en el artículo 66, este espacio constituye parte de la estructura urbana, que se encarga de complementar de manera concierta y correlaciona todas la diferentes plazas, zonas y equipamientos que constituyen parte de la urbe o de la zona (R.O. N° 413; 2008: 30), destinados a satisfacer los requerimientos de la colectividad, que requieren estar dotados de una eficiente gestión ambiental.

El control del espacio publico lo realiza la Comisaría Metropolitana de Salud y Ambiente de la zona, este departamento se encarga de la vigilancia del aseo y ornato del espacio público, entre el cual se encuentran las quebradas del sector Plazapamba, consideradas en la normativa institucional del Distrito Metropolitano de Quito, como un espacio público en el que es necesario el control para no llegar a constituir botaderos clandestinos de basura.

El consumo excesivo de productos ocasiona diversas formas de contaminación, que hacen que el barrio Plazapamba no se desarrolle correctamente, con una deficiente calidad de vida de los ciudadanos y una falta en la dotación de todos los servicios públicos.

La Ordenanza Metropolitana N°. 213, en el Título V, trata sobre la prevención y control de los recursos naturales, en su artículo II.341, hace referencia a la responsabilidad de los ciudadanos en no ensuciar el espacio público, y en el deber de la gestión municipal en hacer la limpieza de las quebradas, se norman temas de ecología urbana. Según la

normativa es necesario mejorar la disposición final de los residuos sólidos, observando algunos criterios en base a mecanismos de reducción, reutilización y reciclaje.

Entre los problemas sociales que afectan al barrio Plazapamba, están los relacionados al manejo inadecuado de los residuos en general, que son arrojados constante mente en el interior de las quebradas, caminos, áreas verdes y todo espacio público desprotegido de control municipal permanente, considerando que “la producción y destino de los desechos sólidos, es otro problema que aqueja a todas las ciudades grandes y pequeñas”, al generar muchos residuos urbanos se tiende a depositarlos en cualquier sitio, sin considerar que se afecta la funcionalidad de la ciudad y su medio ambiente (Montes; 2001:28-31).

Entre uno de los fines del Plan Maestro de Gestión Ambiental es mejorar el manejo de los residuos sólidos para que estos no contaminen los recursos naturales, brindando mejores posibilidades para una buena calidad de vida, implementar actividades que vayan con el medio ambiente, mayor información a la ciudadanía para que esta este conciente de su importancia. Este plan tiene como fin determinar el relleno sanitario donde se dará la disposición final de los residuos sólidos, el otorgamiento de servicio en el aseo del distrito y el proporcionar escombreras autorizadas en la parroquia Tumbaco.

Las personas que se dedican a la actividad comercial de transportar escombros, deben contar con el correspondiente permiso otorgado por la Dirección Metropolitana Ambiental y observar lo establecido para mantener dicho permiso. Existe responsabilidad del dueño del vehículo que transporta escombros y el dueño de la propiedad que produce los escombros. Las personas que no acaten esto pueden ser demandadas civil y penalmente. Según Ordenanza Metropolitana N° 213, según el artículo II. 354, se prohíbe realizar la disposición final de residuos sólidos en rellenos o botaderos que no sean autorizados por autoridad municipal. (R.O. Edición Especial No.4, 2007: 7).

2.- Prevención, conservación y recuperación de la quebrada Lushun

En lo referente a la prevención, conservación y recuperación de la quebrada Lushun, según la Ordenanza Metropolitana N.º 255, sección VII, se establece la prevención, protección e implementación, en el párrafo N.º 1 se refieren a el paisaje, la protección de taludes³⁰ y quebradas, en su Artículo 56 literal a) y b) se establecen que las áreas de protección de los taludes, que son: de 30-45 grados es de 5,0 m y de mayor número de grados este será de 10,0 m (longitud horizontal a partir del borde superior). Mientras que en el literal e) establece que “todos los taludes cuya altura sea menor a 5,0 m y no requieran muros de contención deberán estar recubiertos por vegetación rastrera o matorral y su parte interior libre de humedad” (R. O, No.413, 2008: 25).

Para prevenir cualquier riesgo en el relleno de paso sobre la quebrada Lushun se debe colocar una alcantarilla que evite se humedezca el relleno y existan posibles derrumbes, y se establezca una área de protección para evitará que de alguna manera las personas que alrededor habitan, sigan construyendo cerca a los bordes de la quebrada y evitar mayores riesgos. Todos los habitantes de la parroquia pueden participar en la planificación estratégica del territorio, para que se tome en cuenta las necesidades básicas y se ejerza control sobre todo lo que pasa en el territorio. Por esto los ciudadanos deben reforzar la identidad con el sitio que habitan, para estar identificados con su territorio (Precedo, 2004: 14). La participación ciudadana tiene que reflejarse en el medio económico, político y cultural, sin estos elementos no se puede hablar de una verdadera ciudadanía. Los ciudadanos para recuperar ciertas zonas deben participar en el diseño de los programas a ejecutarse por la gestión urbana, para lograr el desarrollo en los procedimientos, contenidos y finalidades. (Carrión, 2001: 21-35).

La participación ciudadana hace efectiva la democracia directa, instrumento que ayuda a reforzar la responsabilidad que tiene los ciudadanos y transparencia con la que actúan, con métodos para evaluar el ámbito social y optar por estrategias en la toma de decisiones realizando correctas políticas urbanas. Según Dromí los ciudadanos: “Sin

³⁰ Parte inclinada de un muro, una pared o un terreno” [www. Construmática](http://www.Construmática.com), fecha de consulta: 18/09/09.

distinción, tienen el derecho de gozar y disfrutar las bonanzas de un ambiente sano, equilibrado y apto, pero también ellos deben preservarlo con comportamientos concurrentes” (Dromi, 1997: 94).

Dentro de esta prevención es necesario una planificación estratégica previa, para saber qué se va a hacer en caso de que la normativa propuesta no sea observada o acatada por los ciudadanos. Recordando que la planificación estratégica es una herramienta con poder efectivo de ejecución, sumergida en una apariencia de carácter sociopolítico, que da un nuevo valor al territorio gestionado y controlado, siendo el ordenamiento territorial relevante e igualmente complejo (Sagrado y Maximiliano, 2003: 9-15).

La Administración Municipal Zonal Tumbaco no ha logrado dar un mejor manejo de las quebradas, por no tener un monitorio permanente de todas aquellas que tienen una situación parecida a la suscitada en la quebrada Lushun. A pesar que en la Ley de Gestión Ambiental en el artículo 5, se establece que la descentralización de la gestión ambiental se dio para dar una mayor coordinación y manejo de los recursos naturales (Ley de Gestión Ambiental, 2005: 1).

Existen algunas categorías de conservación, se establecen en la Ordenanza Metropolitana N.º 213, en el artículo 384.14, en el literal c) se trata de las quebradas se refiere al “área de protección de humedales, cuerpos de agua, manantiales, quebradas y cursos de agua”. Esta conservación está definida como un “área de mantenimiento de cuencas hidrográficas y recuperación ambiental, funcional y recreacional de las fuentes de agua, de los ríos y de las quebradas” (R.O. Edición Especial No.4, 2007: 54).

En la quebrada Lushun no existe un mantenimiento de la cuenca hídrica, lo que dificulta la conservación de este elemento natural, existe un desvío anti técnico de dicha cuenca. Además de contar con un relleno de paso igualmente anti técnico sobre la quebrada, ya que se lo ha realizado con escombros, basura y sin contar con una alcantarilla para el desalajo del agua de escurrimiento. Por ello podemos citar el incumplimiento de la Ordenanza Metropolitana No.213, que en el Capítulo VII, sección II, párrafo II, artículo 384.31 literal c) menciona que entre las infracciones que son graves realizadas en contra

del medio ambiente están el “afectar a las laderas, cuencas hidrográficas a quebradas distrito, con actividades incompatibles que provoquen daños sobre los mismos” (R.O. Edición Especial N.º 4, 2007: 57).

La recuperación de esta quebrada constituye una estrategia para revalorizar este elemento natural ante la posible pérdida del mismo, y con el propósito de no verse disminuido en sus características fundamentales, siendo un elemento natural importante para el equilibrio ambiental. Acompañada de una previa evaluación para conocer las condiciones en la que se encuentra, ejerciendo un mayor control sobre este territorio. Al igual implementando una cultura positiva, con el fin de conservar, recuperar y proteger la quebrada observando lo estipulado en el desarrollo sostenible.

En la gestión ambiental que comprende políticas, normativas y actividades que se llevan a cabo por la Jefatura Ambiental zonal, sujeta a la coordinación de planificación y desarrollo encarga de gestionar el proyecto sectorial de recuperación de quebradas.

En este tipo de proyecto debe prevalecer la eficacia de las metas propuestas para mejorar la calidad de vida ciudadana, por cuanto se busca restablecer la funcionalidad que tiene las quebradas, al ser arroyos de montaña de fuerte pendiente con régimen intermitente, con las cuales deben interaccionar constantemente las personas.

Al encontrarse la quebrada Lushun en las laderas del cerro Ilaló, posee pendientes inclinadas que oscilan un valor cercano a $m=90\%$ inestables, con presencia de un considerable cause de aguas en la parte inferior, dicho cause se encuentra cerca del relleno de paso. Este cause se desvía por medio de un túnel construido por los moradores del sector, este túnel tiene las dimensiones aproximadas de 2,00 m en su base y 2,50 m en su altura, está en la parte interna del talud. Esta quebrada posee en su interior abundante vegetación que ayuda a evitar los deslizamientos aunque si hay la presencia de los mismos, a más de hundimientos continuos en el rellenos que sirve de paso. Por lo que según la Constitución de la República del Ecuador establece que en su artículo 72 que: “La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas

de indemnizar a los individuos y colectivos que dependen de los sistemas naturales afectados” (C.R.E., 2008: 56).

Surgen proyectos de recuperación de elementos naturales (quebradas) a través de programas de saneamiento ambiental, en especial en beneficio de un conglomerado social caracterizado por una evidente vulnerabilidad ambiental. Entre estos proyectos de recuperación se observa la política de vivienda, para controlar el uso del suelo, basado en el crecimiento poblacional y el ordenamiento urbano.

2.1.- Saneamiento Ambiental de la quebrada

El saneamiento ambiental de la quebrada Lushun consiste en depurar las aguas del cauce que pasa por la parte inferior de la quebrada. En este sector no existe un adecuado sistema de alcantarillado para evacuar las aguas servidas, ni mucho menos las producidas por fuertes lluvias.

El Programa de saneamiento ambiental de ríos y quebradas impulsado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, es parte del Plan Maestro de Gestión Ambiental (P.M.G.A.) que tiene como fin de proteger el recurso hídrico, en el que maneja ambientalmente todas las cuencas y microcuencas hidrográficas que conforman el Distrito Metropolitano de Quito, entre las metas propuestas están el conseguir el 75% de cuencas recuperadas y que se mantengan en el tiempo, es decir que se observen los principios del desarrollo sustentable, por lo que en la acción es la recuperación de ríos, vertientes y quebradas (P.M.G.A., 2004: 8) y para hacer posible este saneamiento se debe evaluar el grado de contaminación en esta microcuenca. Recordando que, las quebradas son micro cuencas de ríos circundantes de la parroquia Tumbaco, que forman parte de la cadena montañosa andina.

Este plan ha sido incluido en la planificación de eje territorial debido a que la recuperación del sistema hídrico se ha vuelto un elemento natural fundamental ha ser considerado dentro de los problemas inherentes a la gestión del territorio urbano, por cuanto deben buscarse nuevas estrategias para que este pueda ser superado, por ser parte

de los “asuntos urbanos y metropolitanos que han ganado preeminencia entre los problemas de base territorial” (Arriagada y Rodríguez, 2003:11).

Este programa de saneamiento debe ser aplicado posterior a la evaluación de la problemática ambiental que comprende en el alto grado de contaminación de las cuencas hidrográficas, en el que se establecen metas o fines después de cumplir ciertas estrategias. Entre los ríos donde se está desarrollando este tipo de planificación, es el río San Pedro que pasa por el valle de Tumbaco, en el que se observa la presencia de aguas servidas, residuales y depósitos de residuos sólidos en su interior.

El cauce natural de agua no podrá ser alterado con ninguna obra, solo será modificado con autorización municipal para mejorar la gestión hídrica del territorio. En esta quebrada, de alguna manera los dirigentes y habitantes alteraron el cauce de agua de la quebrada Lushun.

Existiendo una falta del sistema de alcantarillado en el sector Plazapamba, ocasionando humedad en el interior del relleno de paso que puede hacer que este se debilite y se produzcan penosos represamientos, inundaciones, movimientos de lodo, etc. Según el Plan Maestro de Saneamiento Ambiental, la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP-Q), es la encargada de realizar un monitoreo constante de los colectores de las diferentes quebradas, mismo que es inexistente en esta quebrada, por haber sido rellena por iniciativa de la comunidad.

Tanto la empresa EMAAP-Q y la Fundación Vida para Quito Ambiental, están a cargo del Programa de Saneamiento Ambiental (P.S.A), implementando acciones de prevención o recuperación ambiental, con el fin de mejorar calidad de vida de los ciudadanos y en especial velar por la salud comunitaria. Entre las prioridades de este programa está el dotar de un adecuado sistema de desagüe, por donde se puedan evacuar correctamente las aguas servidas, optimizar el servicio de agua potable para que la gente la consuma adecuadamente, y en especial aplicar el principio de sostenibilidad del medio ambiente. Priorizar en la recuperación de ríos y quebradas, para hacer efectiva la

reparación ambiental, de utilidad y de recreación, a través de mayor control sobre las áreas de protección de las quebradas.

Previo a ser efectivo este programa de saneamiento ambiental, se establecen ciertas políticas ambientales municipales que deben ser consideradas, entre las que se encuentran: el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental; la participación de los actores sociales en las estrategias ambientales, la aplicación de planificación estratégica con un amplio plazo de duración, el respaldo entre instituciones encargadas de las diferentes instancias, la adaptación de la normativa ambiental, el otorgamiento de una mejor educación ambiental, prioridad en la salud poblacional, y la promoción de la participación ciudadana en el desarrollo sustentable (P.M.G.A., 2004:15).

Es por esto que la planificación relacionada al saneamiento de la quebrada sirve como carta de navegación que debe ser considerada dentro del presupuesto anual de la Administración Municipal Zonal Tumbaco, tomando en cuenta: el número de personas que habitan en el sector Plazapamba, la satisfacción de las necesidades primordiales, la construcción de nuevos servicios públicos y en especial la condición de vida de los ciudadanos. La idea es estimular la inversión para optimizar la función de la parroquia Tumbaco con respecto a los asentamientos humanos.

2.2.- Responsabilidad ciudadana y municipal en el relleno de paso

La responsabilidad ciudadana y municipal en el relleno de paso sobre la quebrada Lushun, radica en la participación de ciertos ciudadanos que sin ninguna previa planificación o autorización, participaron en el proceso de relleno (Anexo N° 7; fotos N° 11 y 12 y Anexo N° 8, fotos N° 13 y 14), sumado a la falta de control y cooperación municipal. La cual no les permitió realizar adecuadamente este relleno, siendo uno de los propósitos ciudadanos tener un acceso directo a los barrios donde se encuentran ubicadas sus viviendas, y con el pretexto de no poseer un sistema regular de la recolección de basura, acostumbraron arrojar en el interior de la quebrada Lushun, todo tipo de residuos domiciliarios.

En la construcción de este relleno no se considero la planificación donde se encuentran los planes parciales, mismos que establecen por donde ira el sistema vial de la parroquia, o como serán otorgados los servicios públicos en determinados barrios. Según la Ordenanza Metropolitana N° 255, en el artículo 25 literal c) se establece las normas en cuento al trazado y las particularidades en la red vial del sector y la conexión con el sistema vial general de la parroquia; y en el d) se refiere a la dotación de todos los servicios previstos en planes, programas o proyectos (R.O. N.º 413, 2008: 21).

Los dirigentes y ciudadanos del barrio Plazapamba debieron observar los principios de sustentabilidad ambiental, justicia social y de toma de decisiones, como: prevenir el impacto sobre la quebrada Lushun sin tener que remediar; no arrojar residuos sólidos en la quebrada para no pagar multas a fin de ser restituida sin seguir contaminándola; y por último co-gestionar en el manejo adecuado de los residuos para que estos, no superen la capacidad de carga de este ecosistema natural. De la misma manera estas personas debieron respetar los derechos de las otras personas en gozar de un ambiente sano y libre de contaminación; cooperar con la gestión municipal participando activamente, intervenir en los instrumentos de planificación. Mientras que la Administración Municipal Zonal Tumbaco, debió proveerles del justo acceso a sus viviendas. Además de darles a los ciudadanos la provisión de todos los servicios básicos.

Para el control de este espacio público se establece en la Ordenanza Metropolitana No.213, un segmento sobre el control, estímulo, contravenciones y sanciones en materia de aseo, en la Sección VII, en el artículo II.357, se establece que las entidades responsables del control de las quebradas serán tanto la Administración Municipal Zonal Tumbaco, Comisaría Metropolitana de Salud y Ambiente, Policía Metropolitana y las Veedurías ambientales (R.O. Edición Especial No.4, 2007: 7).

El relleno de paso ubicado en el sector de Plazapamba, podría estar amenazado por un embalse de agua que podría producir un verdadero desastre si llegan a moverse la tierra, escombros y basura que terminarían diseminados por toda la cuenca de la quebrada y sus alrededores. Teniendo un alto costo para la gestión municipal, difícil de determinar, así como un elevado costo de perdidas económicas para el sector, ya que no solo seria el

efecto devastador del mismo, sino también el perjuicio producido por el aislamiento de dicha zona, afectándose el acceso de los habitantes al Barrio Plazapamba y sus alrededores.

En el relleno de paso sobre la quebrada Lushun, se realizó sin la correspondiente autorización municipal, a pesar que los dirigentes barriales y habitantes del barrio Plazapamba conocían que no se podía llevar a cabo el relleno parcial sobre esta quebrada ellos insistieron, al principio la Administración Municipal Zonal Tumbaco intervino y estudio la posibilidad de rellenar esta quebrada, pero al no ser oportunos los informes sobre el relleno parcial y menos el total, a demás de ser una quebrada con un considerable cause de aguas en su interior, al igual que la presencia de mucha vegetación, en base a lo determinado no constituía una quebrada apta para ser rellenada en ese momento.

En la Ordenanza Metropolitana municipal N.º 213 en su artículo 384.32 se establece que este tipo de infracciones serán juzgadas por la Comisaría Metropolitana Salud y Ambiente de la zona y la Dirección Metropolitana Ambiental, a través de informes que respalden la actuación de dicha comisaría. Mientras que en la misma normativa, en el artículo II. 384.33 se establece que las multas se calcularán desde los 0,40 a 2,00 correspondiente a la Remuneración Básica Unificada Mensual, que depende de los atenuantes y agravantes que deban ser considerados. En este tipo de sanciones se establece que las personas que cometan la misma infracción, estarán sujetas a ser sancionadas con el 100% de recargo sobre la última multa, y con la disposición de suspender la obra en el caso de seguir rellenando. En el artículo II. 384.34 de la misma norma se refiere a que esta multas por contravenciones en materia de aseo y los pagos ambientales constituyen parte del Fondo Ambiental, mientras que en el artículo II. 384.35, se hace un énfasis en el delito ecológico establecido en la respectiva normativa penal (R.O., Edición Especial N.º 4, 2008: 57-58).

En la Ley de Gestión Ambiental, Titulo I Ámbitos y Principios de la Gestión Ambiental, en sus Artículos 1, 2, 3, se tratan las obligaciones y responsabilidades que tienen los ciudadanos, el Estado y sus diferentes instituciones en velar por el medio

ambiente siguiendo ciertos principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, etc., con el fin primordial velar por el mantenimiento de los recursos naturales. Los habitantes deben participar en el manejo del territorio conjuntamente con la Administración Municipal Zonal Tumbaco, ya que a lo largo del tiempo serán también responsables de las decisiones tomadas.

Los habitantes del sector participaron en el relleno sobre la quebrada Lushun, realizando mingas, rifas, etc., con una evidente intervención de la gestión comunitaria. Más no en realizar un proyecto sin los correspondientes estudios ambientales. Vale recalcar la capacidad de organización de los habitantes del barrio Plazapamba, que al no contar con el apoyo municipal, ni en el ámbito técnico y con un escueto aporte económico, mediante la realización de mingas rifas entre otras iniciativas, consiguieron financiar este relleno, lo cual se ve respaldado por la Ordenanza Metropolitana N.º 255, en su artículo 14 estos ciudadanos están en todo su derecho de participar en la creación de la normativa, como es: formular, planear, elaborar, ejecutar, seguir y controlar, haciendo efectivo el “Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del D.M.Q.” (R.O. No.413, 2008: 7), siendo una contravención establecida en la normativa vigente, por no contar con los estudios técnicos necesarios los cuales son responsabilidad de la gestión municipal.

Si la comunidad está debidamente informada sobre los beneficios del proyecto, sus costos a corto y largo plazo, se debe entrar en la etapa de motivación para que las acciones tengan trascendencia a largo plazo, sobre todo cuando los beneficiarios son las personas que necesitan implementar la protección y particularmente cuando la comunidad va a perder algo con respecto a lo anterior a sus acciones de protección. (Lloret, 1999:64).

Los deberes de los ciudadanos que habitan la parroquia Tumbaco con relación a las quebradas, según la Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 83 numeral 6) es: “Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible” (C.R.E., 2008: 68). Este artículo hace referencia a preservar la integridad del territorio y su medio ambiente, valorándolo en su conjunto y no por partes la naturaleza; venerar los derechos que tiene la naturaleza y respetarlos, preservando el ambiente de manera saludable y

manejando los recursos naturales sustentablemente, ya que no solo las personas tenemos derechos a ser respetados sino también la naturaleza, si no damos un adecuado uso a los recursos naturales será perjudicial para nosotros mismos.

Los ciudadanos tienen derechos y obligaciones, debiendo asumir la responsabilidad de las acciones realizadas, si hacemos algo que afecte al medio ambiente debemos evitarlo y no seguir repitiendo el comportamiento. En esta gestión se ve inmersa la co-responsabilidad y la co-gestión, que abarca la presencia de más actores sociales con nuevas ideas y metas, a pesar de no ser parte del Estado forman parte de la gestión y gobiernan de manera simultánea.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

Con los datos obtenidos en esta investigación se puede concluir que:

Administración Municipal Zonal Tumbaco:

- Existe una falta de coordinación entre los diferentes departamentos que componen la administración, liderando una inadecuada gestión ambiental en la parroquia Tumbaco. Junto a una escasa difusión del marco normativo ambiental a toda la comunidad, sin que exista un mayor conocimiento de los lineamientos legales por parte de los ciudadanos.
- El accionar de la administración no ha conseguido prevenir ni aminorar la degradación ambiental en las quebradas ubicadas en la zona, a pesar del control ejercido dificultando en conseguir un ecosistema saludable, equilibrado y sustentable.
- No se proveen de manera adecuada los servicios públicos a los asentamientos humanos que habitan en el sector Plazapamba, ni se les otorga la información “necesaria y suficiente” de estos, por lo cual los ciudadanos se sienten poco comprometidos con el cuidado del ecosistema.
- Falta de un control permanente efectivo sobre la ocupación del suelo en las franjas de seguridad de las quebradas, que conforman la jurisdicción de la parroquia Tumbaco.
- Ausencia de difusión de las políticas ambientales de conservación, preservación y recuperación de quebradas, que hacen posible que los ciudadanos adquieran

nuevos conocimientos, participen, tomen conciencia y se interesen en conservar este elemento natural con todas sus características.

- En la parroquia Tumbaco no existe una buena gobernabilidad ambiental en las quebradas por ser espacios naturales desprovistos de un control permanente. Debido a la expansión periférica que afecto y sigue afectando a los valles circundantes de la ciudad de Quito.
- Falta de liderazgo en la búsqueda de consensos sobre la recuperación de quebradas entre los diferentes actores sociales, para que posean un conocimiento sobre los deberes y derechos de cada uno de estos y así prevalezca el interés colectivo sobre el interés particular.
- Deficiente cumplimiento de la planificación urbana y ambiental zonal, que no hace posible evaluar si ha existido un mejoramiento en la intervención municipal respecto a la recuperación de quebradas, ya que los problemas ambientales presentados hasta el momento son producto de inadecuadas políticas institucionales.
- Poca información de los proyectos a implementarse en el ámbito ambiental, sin que hayan sido acordados y negociados previamente con la comunidad, para que exista un conocimiento oportuno de los ciudadanos de como y cuando se los van a ejecutar. Además de los objetivos propuestos en estos proyectos, tomándose en cuenta el ámbito económico, político, y ambiental de la parroquia Tumbaco.
- Una deficiente planificación estratégica acorde con la realidad ambiental de la parroquia Tumbaco, por la ausencia de un plan parcial que diagnostique como se encuentran las quebradas ubicadas en este nivel de gobierno.
- Aplicación parcial del plan de manejo integral de residuos sólidos, respecto al servicio de recolección de desechos sólidos domiciliarios el cual es irregular en

el sector Plazapamba, por lo que los habitantes se ven obligados a botar estos al interior de las quebradas.

- Insipiente monitoreo de las quebradas rellenas total o parcialmente, con o sin la autorización municipal correspondiente. Además un escaso control en las que tienen un deficiente escurrimiento natural o acondicionamiento de drenaje en el sistema de alcantarillado, que podrían producir fatales accidentes e inclusive llegar a constituir complejos problemas ambientales.
- Falta de personal técnico capacitado en el manejo adecuado de quebradas.
- Escasa presencia del sistema integral de alcantarillado en la zona, lo que genera una incorrecta evacuación de las aguas servidas, por infiltración a través de pozos sépticos o descargas directas a las quebradas.
- No ha creado vías de acceso a los barrios del sector Plazapamba que son parte de las zonas de expansión periférica, a pesar de ser un requerimiento establecido por la ley vigente.
- Un problema fundamental en la gestión de la parroquia Tumbaco es la falta de efectivas estrategias de co-gestión y co-responsabilidad ciudadana, con el fin de que los ciudadanos estén más involucrados con la gestión sobre su territorio y recursos naturales.
- Ejerce control sobre las actividades humanas realizadas en la parroquia Tumbaco que afectan el equilibrio de los recursos naturales, pero no lo hace de una manera eficaz debido al bajo presupuesto municipal asignado.
- La gestión municipal debe poseer políticas ambientales aplicables a la realidad de cada zona, por que los escenarios van cambiando de manera continua.

- La Jefatura Ambiental Zonal gestiona el programa de recuperación de quebradas de la zona, mientras las Comisarías Metropolitanas en los ámbitos: de Salud y Ambiente y de Construcciones ejercen control sobre esta zona. Sin embargo, este tipo de gestión y control no es suficiente para conservar las quebradas con todas sus características.

Normativa municipal:

- Dentro de la normativa de ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano de Quito, la parroquia Tumbaco está catalogada como parte de suelo urbanizable o de expansión periférica, en la que se sigue dando un crecimiento poblacional desorganizado por la falta de control permanente sobre el territorio. Si la población crece de forma difusa y consume los recursos naturales sin observar los principios del desarrollo sustentable, a corto plazo no será posible satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
- A pesar de estar establecido en la normativa la importancia de otorgar a población de todos los servicios públicos, no se cumple con dotación de manera permanente de los servicios de: agua potable, alcantarillado y recolección de basura en la Parroquia Tumbaco.
- Existen normas encaminadas a lograr una adecuada gestión ambiental³¹, que muchas de las veces son desconocidas por los ciudadanos que habitan en la parroquia Tumbaco y no han servido para superar problemas socio-ambientales como la degradación de las quebradas, por la falta de aplicación de la normativa y el control municipal. Lo anterior impide que se cumplan los principios constitucionales de medio ambiente.

³¹ “Enmarca en las políticas generales del desarrollo sustentable para la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales” (Ley de Gestión Ambiental, 2004:1).

- La normativa ambiental no se encuentra integrada de manera clara y concisa, no da el suficiente respaldo a la gestión ambiental municipal para superar los problemas de falta de gobernabilidad en algunos elementos naturales del territorio como las quebradas.
- Entre los factores negativos de la Ley de Régimen Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, está no hacer referencia al tipo de preparación técnica de los empleados municipales, competentes para ejercer determinado cargo público guiando correctamente a los usuarios y agilizar la descentralización en la gestión ambiental urbana.
- La normativa municipal comprende un conjunto de disposiciones legales y administrativas, que tienen como fin buscar el bienestar de la comunidad, esta norma forma parte del derecho positivo en donde se han plasmado varias reformas municipales, con el propósito de generar ingresos en beneficio de la sociedad, que posteriormente son entregados por el Municipio a través de diferentes mecanismos de redistribución.
- Entre los problemas normativos más comunes en materia ambiental están: la inaplicabilidad de las Ordenanzas Metropolitanas metropolitanas, la desarticulación de las políticas públicas, la normativa ambigua que hace imposible su aplicación y la desvaloración de las normativas consuetudinarias.
- La normativa institucional ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, en un principio observó problemas ambientales ajenos a la realidad de las parroquias suburbanas, por lo no se tomó en cuenta los diferentes tipos de uso de suelo, puesto que estas normas no se realizaron con la colaboración de la participación ciudadanía proveniente del lugar, sino se obtuvieron de la realidad de otros lugares.
- La normativa se refiere a que el saneamiento ambiental de las quebradas es llevada a cabo por la consecución de proyectos, que junto a la aplicación de

normativa técnica respaldan la gestión ambiental a través de las ocho Administraciones Zonales mejorando la calidad de vida ciudadana.

- Las ordenanzas metropolitanas sirven de instrumento regulador, para hacer efectivo el cumplimiento del proyecto de recuperación de quebradas, que al no ser adaptadas a la realidad del área de estudio (parroquia Tumbaco) no hacen posible que los habitantes obtengan una mejor calidad de vida y se logre mantener el equilibrio en el ecosistema natural.
- No existen un reglamento normativo que trate exclusivamente de la responsabilidad de la Administración Municipal Zonal Tumbaco, para monitorear constantemente las quebradas, y realizar un censo anual de todas las existentes dentro del territorio administrado.
- Es esencial se cree un proyecto de protección de las laderas del cerro Ilaló, observando su estructura, el estado de las quebradas que lo conforman, la funcionalidad de colectores realizados en quebradas, y las vías de acceso a los barrios. Destinándose un presupuesto para controlar la erosión en estas laderas, conformadas por “cunetas, drenajes, cruces de caminos, diques, etc.”. Al igual contar con un presupuesto para estabilizar “el lecho de las quebradas”, sistema de monitoreo, para controlar cualquier tipo de aluvión y de manera especial, contar con técnicos especialistas en el tema de laderas.
- Dentro de las políticas ambientales se puede considerar que la expansión periférica³², es el mecanismo indispensable para lograr el progreso metropolitano; pero también es una de las razones, para que se produzca mayor contaminación en los recursos naturales.
- Las políticas institucionales ambientales, jurídicas y técnicas se desarrollarían en varias etapas: recuperación, mitigación y conservación. Es por ello primordial

³² Es una gran mancha urbana vertical más no horizontal (Carrión, 1983:104-113-118).

que la gestión municipal ambiental cuente con una planificación sectorial, que regularice la ocupación y el uso del suelo sobre las actividades que se realizan dentro del territorio a su cargo.

- La planificación es un mecanismo que disminuye las consecuencias negativas del crecimiento poblacional desordenado en las zonas periféricas, territorio donde se trasladan o trasladaron un gran número de ciudadanos pertenecientes a otros territorios, que al no ser efectivamente regulados se hace necesario contar con una planificación estratégica, conformada de programas y proyectos en los que constan las reformas políticas en beneficio de gestionar mejor el ámbito urbano-ambiental, como: la descentralización, la desconcentración, la co-gestión, la participación ciudadana y se observan ciertos objetivos de equidad, sostenibilidad, eficiencia, y legitimidad.

Ámbito socio ambiental:

- Cada vez son más complicados los problemas socio ambientales relacionados a los asentamientos humanos, por lo que es fundamental el dialogo entre los diferentes actores, para que todos puedan participar en la gobernabilidad de su medio ambiente. Al igual que exista una verdadera legitimidad de la Administración Municipal Zonal Tumbaco y mayor representación del gobierno local. , la escasa participación de la ciudadanía y la ausencia de representatividad por parte del gobierno local.
- Es fundamental que de los acuerdos entre los diferentes actores como municipio, comunidad y ciudadanos, se establezcan políticas, normativas y estrategias para ejercer mayor control de los recursos naturales y lograr un efectivo sistema de cohesión social³³ en la parroquia Tumbaco.

³³ “permite a una sociedad mantenerse unida e interpretarse como un sistema ordenado” (García, 2004:161).

- En la parroquia Tumbaco es necesario un ordenamiento territorial impulsado por la participación ciudadana, con la intervención de la administración municipal, con el fin de velar por el interés colectivo; existiendo un proceso de índole social desenvuelto en un determinado espacio y sujeto a las competencias municipales asumidas.
- Es necesario crear estrategias para mejorar la relación entre los ciudadanos y el medio ambiente, creando hábitos positivos que prevengan el riesgo, como son: la conservación, la educación y la participación ciudadana (Carrión, 2001: 22). La estrategia de co-gestión es apreciada como una representación de la identidad que las personas tienen con su espacio colectivo, como es participar en la preservación y recuperación de la quebrada Lushun, logrando que las personas cambien sus prácticas erróneas, adquiriendo nuevos conocimientos sobre cómo manejar adecuadamente los residuos sólidos y líquidos de origen domiciliario.
- El relleno de paso sobre la quebrada Lushun realizado por la gestión comunitaria, es anti técnico, no existió ninguna autorización por parte de la Dirección Metropolitana Ambiental, ya que la Jefatura Ambiental de Administración Municipal Zonal Tumbaco, realizó estudios previos para determinar si esta quebrada era apta para ser rellenada parcialmente, de lo cual se dedujo que no era apta, porque contenía vegetación en su interior al igual que un cauce considerable de aguas servidas. Pero los dirigentes de dicho barrio se organizaron y decidieron rellenar la quebrada con el propósito de beneficiarse de su utilidad y poder ingresar fácilmente a los barrios Plazapamba, entre otros.
- Existe falta de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno local, por la ruptura en la continuidad del territorio perteneciente al Distrito Metropolitano de Quito, por lo que no otorgan todos los servicios urbanos para el que fue realizado. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la creación de políticas que incentiven la integración urbana- ambiental y contengan solidaridad social.

- En el relleno de paso sobre la quebrada Lushun se han presentado constantes hundimientos, debido a la falta de compactación de los materiales que ahí reposan como son: escombros, basura domiciliaria, etc., y aunque hasta el momento no se han presentado derrumbes, deslaves, aluviones e inundaciones que lamentar, son riesgos que pueden ocurrir en cualquier momento, pudiendo quedar estos barrios incomunicados con el resto de la Parroquia Tumbaco.
- Existe vulnerabilidad territorial en el sector Plazapamba, por la ausencia de políticas urbanas reales, siendo necesario encontrar soluciones conforme al tipo de ecosistema y diversidad de asentamientos humanos.
- Es necesaria mayor regulación del crecimiento urbano en estas zonas periféricas, por la estructura topográfica del sector Plazapamba y la falta de dotación de todos los servicios públicos, que hacen que se produzcan severos problemas urbanos ambientales, ya que se constatan vías de acceso inestables, la presencia de grandes cantidades de residuos en las quebradas, etc.
- En preocupación del medio ambiente urbano se han firmado muchos acuerdos a nivel internacional con el fin de preservar los recursos naturales comunes, lo que ha hecho difícil poner en práctica lo establecido en estos acuerdos, por la falta de definiciones claras que especifiquen de mejor manera los problemas referentes a cada territorio para así poder ser aplicables y puestos en práctica en la gestión del medio ambiente.
- La pobreza y la falta de educación ambiental son circunstancias que juegan un papel fundamental en las costumbres que practican los ciudadanos; en especial las de personas que habitan alrededor de las quebradas, que por diversas razones se resignan a vivir con deficientes condiciones de vida. Además, en estos sectores, los pobladores no cuentan con un servicio regular de recolección de la basura, lo que agrava el estado de las quebradas.

- Una gran parte de ciudadanos viven en pobreza y, muchas veces, su situación económica impide que busquen una mejor calidad de vida o exijan a las entidades estatales responsables una mejor dotación en servicios públicos; se comprende que no se cuente entre sus prioridades la conservación de un elemento natural importante como son las quebradas.
- Desde el punto de vista social, se necesitan estímulos para que se fortalezcan las políticas institucionales, siendo indispensable contar con políticas compensatorias, que contengan afirmaciones positivas para que en un territorio se aminore la desigualdad que existe en la distribución de servicios básicos. Dado que entre los objetivos del milenio del gobierno local está erradicar la pobreza³⁴, entendida como un problema social que afecta a todas las sociedades en desarrollo y está presente en todos los ámbitos.
- Entre las estrategias consideradas en la Conferencia de Estocolmo, se encuentra la educación ambiental, que sirve para implementar una adecuada gestión ambiental. Para que los ciudadanos tomen conciencia del valor real de los recursos naturales, obteniendo nuevos conocimientos, con adecuadas actitudes ciudadanas y participando en la prevención ambiental de las quebradas.

³⁴ “Es una situación estructural que priva a un hogar de la satisfacción de sus necesidades básicas en educación, salud, nutrición y vivienda” (PNUD, 2000: 37).

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada y Rodríguez, (2003).Segregación Residencial en Áreas Metropolitanas de América Latina; Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Bustos A. Fernando (2007) *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Quito,
- Carrión, Fernando Coordinador. (1992), *Ciudades y Políticas Urbanas*, Quito, CODEL.
- Carrión, Fernando Edit. (2001), *La ciudad Construida*, Urbanismo en América Latina, Quito, FLACSO Sede Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador (1998), Quito,
- CICDA (2002) *Gestión Social de los Recursos Naturales y Territorios*, Quito. Consocio Camaren.
- DMA, *Políticas para la Gestión Ambiental en el D.M.Q.*, Quito, Ecuador.
- Dromí, Roberto (1997) *Ciudad y Municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Fernández, María Augusta, Compiladora, (1996) *Ciudades en Riesgo*, Perú.
Metzger, Pascale (1996) *Medio Ambiente Urbano y Riesgos*
Cevallos Moreno Othón (1996) *Ocupación de laderas: incremento del riesgo por degradación ambiental*.
- Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, (1999) *Nomenclatura de barrio Tola Chica y Tola Grande*, Quito.
- Instituto Geográfico Militar; (s/f) , *Mapa Cartográfico de la ciudad Quito*, Quito
- Lloret, Pablo (1999) *Agua para el Consumo Humano*, Quito, Camaren, Coordinación Universidad de Cuenca.
- Montes, Pedro (2001), *EL Ordenamiento Territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- M.D.M.Q., (2005) *Ley Orgánica Municipal del Distrito Metropolitano de Quito*, Quito,

- Mac Donald Joan y Simioni Daniela (1999), *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, Santiago de Chile, Chile.
- Mancheno, Germán (2005) *Práctica de Derecho Ambiental en el Ecuador*, Quito, Aplicaciones Gráficas.
- M.D.M.Q., (2007), Ordenanza Metropolitana No. 213 *Del Medio Ambiente*, Quito, Registro Oficial Edición Especial No 4, 10 de Septiembre de 2007.
- M.D.M.Q., (2008), Ordenanza Metropolitana No. 255 *Régimen del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito*, Quito, Registro Oficial No.413, 28 de Agosto de 2008.
- MD.M.Q. (2000-2020), Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, “Revisión 2006-2010”, Quito, Imprenta Municipal.
- M.D.M.Q., EMAAP-Q, Márquez, H “consultor”, Plan Parcial de Ordenamiento Territorial Zona Tumbaco (PPZT) resumen ejecutivo,
- Nebel Bernard J. y Wright Richard, (1999) “*Ciencias Ambientales*”, Ecología y Desarrollo Sostenible, Sexta Edición, México, Cama Nacional de Industria Editorial Mexicana.
- Peltre, Pierre Coordinador (1989) *Riesgos Naturales en Quito*, Lahares, aluviones y derrumbes del Pichincha y del Cotopaxi, Quito, Corporación Editora Nacional.
- Plan Distrito Metropolitano “*Medio Ambiente y Población*”, Quito, Fase 1.
- Plan Equinoccio Siglo XXI (2004), Quito, Ecuador.
- Plan Regulador de Gestión Ambiental el D.M.Q. (2005), Quito, Ecuador.
- Precedo, Andrés (2004) *Nuevas Realidades Territoriales para el Siglo XXI*, Madrid, Editorial Síntesis S.A.
- Sagredo, Francisco y Maximiliano, Horacio (2003) *Elementos Clave y Perspectivas Prácticas en la Gestión Urbana*, Santiago de Chile,
- Willems Meter y Navarrete Guido (2003), *Herramientas de SIG como soporte a la planificación territorial dentro del estudio de ordenamiento territorial de las laderas sur-orientales del volcán Pichincha*, Quito, Ecuador.

- Ley Orgánica de Régimen Municipal (2005), *Régimen del Suelo*, Registro Oficial No159, publicada el 5 de diciembre de 2005.

Documentos utilizados

- Ley de Gestión Ambiental
- Plan Bicentenario
- Plan Siglo 21
- Agenda 21
- Declaración de Estambul
- Declaración de Río de Janeiro
- Programa de Saneamiento Ambiental

Páginas Web Consultadas:

- Indexmundi.com / fecha de consulta el 01 de Enero de 2008
- www.medioambiente.cu/ fecha de consulta el 31 de Enero de 2009
- www.quito.gov.ec / fecha de consulta el 31 de Enero de 2009
- www.veoverde.com/ fecha de consulta el 29 de Abril de 2009

Periódico

- *El Comercio*, fecha de publicación el 05 de Noviembre de 2008, Quito, Diario el Comercio.

ENTREVISTAS

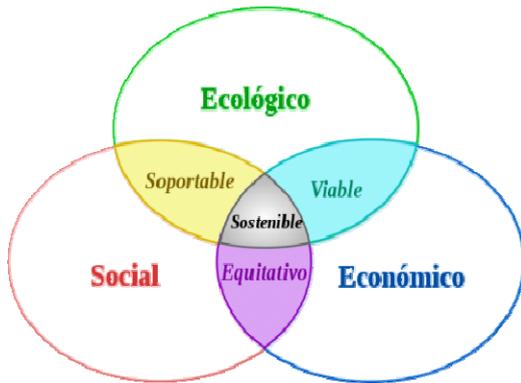
- Sr. Jaime Mensias- Ex Presidente de Junta Parroquial Tumbaco
- Sra. Ana Vega- Presidenta de Barrio Plazapamba
- Ing. Byron Navas- Ex funcionario de Departamento de Obras Públicas- Administración Municipal Zonal Tumbaco
- Dra. Martha Palacios- Ex Jefe Ambiental Zonal - Administración Municipal Zonal Tumbaco
- Ing. Rafael Barba- Ingeniero Civil

GLOSARIO

C.R.E.	Constitución de la República del Ecuador
P.G.D.T.	Plan General de Desarrollo Territorial
P.D.M.	Plan del Distrito Metropolitano
P.O.U.S.	Plan de Ocupación y Uso del Suelo
L.O.R.M.	Ley Orgánica de Régimen Municipal
L.R.M.D.M.Q.	Ley de Régimen Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito
L.G.A.	Ley de Gestión Ambiental
C.C.	Código Civil
P.I.M.R.S.U.	Plan Integral de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos
R.O.	Registro Oficial
O.M.	Ordenanza Metropolitana
P.M.G.A.	Plan Maestro de Gestión Ambiental
M.D.M.Q.	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
C.M.D.M.Q.	Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

ANEXO No.1

Desarrollo Sustentable



www.veoverde.com, fecha de consulta 29/04/09, Publicado en [Sugeridos](#), [ecología](#), [economía](#), [medio ambiente](#), [ONU](#), [sustentabilidad](#) por [Maria Prieto](#)

ANEXO No. 2



FOTO N° 1 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)



FOTO N° 2 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)

ANEXO No. 3



FOTO N° 3 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)



FOTO N° 4 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)

ANEXO No. 4



FOTO N° 5 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)



FOTO N° 6 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)

ANEXO No. 5



FOTO N° 7 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)



FOTO N° 8 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)

ANEXO No. 6



FOTO N° 9 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)



FOTO N° 10 (Ortega, Investigación de Campo: 2008)

ANEXO No.7



FOTO N° 11 (Vega, Entrevista: 2008)



FOTO N° 12 (Vega, Entrevista: 2008)

ANEXO No. 8



FOTO N° 13 (Vega, Entrevista: 2008)



FOTO N° 14 (Vega, Entrevista: 2008)

ANEXO No. 9



FOTO N° 15 (Ortega, Investigación de Campo; 2008)

ANEXO No.10



FOTO N° 16 (Navas; Entrevista, 2008)



FOTO N° 17 (Navas; Entrevista, 2008)

ANEXO No.11



FOTO N° 18 (Navas; Entrevista, 2008)

FOTO N° 19 (Navas; Entrevista, 2008)



ANEXO No. 12



FOTO N° 20 (Navas; Entrevista, 2008)



FOTO N° 21 (Navas; Entrevista, 2008)

ANEXO No. 13



FOTO N° 22 (Navas; Entrevista, 2008)



FOTO N° 23 (Navas; Entrevista, 2008)

ANEXO No. 14



FOTO N° 24 (Navas; Entrevista, 2008)



FOTO N° 25 (Navas; Entrevista, 2008)

ANEXO No. 15



FOTO N° 26 (Navas; Entrevista, 2008)

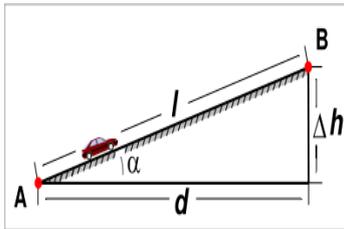


Figura N° 27 (Wikipedia enciclopedia libre, fecha de consulta el 29 de Abril de 2009)

ANEXO No.16

Conceptualizaciones

Municipio.- Institución estatal de origen cantonal, autónomo, integrado por varios habitantes que conforman un mismo territorio y jurisdicción, en el que prima el interés vecinal.

Administración Municipal.- Organismo con iniciativa propia administrativa, que proporciona mejor calidad de vida a la ciudadanía a su cargo, y debe estar compuesto de una directiva.

Junta Parroquial.- Autoridad seccional y autónoma, que se encarga de velar por el intereses de la comunidad, en lo referente a la infraestructura urbana y los servicios públicos otorgados por la administración Municipal.

Planificación.- Control o monitoreo permanente del bien común, reflexionando sobre las decisiones e intervenciones por los actores sociales que la conforman, para establecer lo propuesto y alcanzado.

Ordenamiento Territorial.- Organización del territorio de una manera planificada, considerando principalmente el desarrollo económico de la ciudadanía, con un marco de referencia para la realización de las actividades del hombre y zonas de protección ambiental.

Descentralización.- Elemento de las reformas políticas para ejercer la gestión sociopolítica sobre la ciudad y el medio ambiente, que consiste en el traspaso de funciones del Estado Central al gobierno local, en beneficio de los ciudadanos para poder satisfacer sus necesidades de manera más eficaz, con mayor participación y democracia.

Ordenanza.- Herramienta o instrumento legal reflejado en disposiciones, providencias, y resoluciones a todo nivel dictaminadas por el Concejo del D.M.Q. o el Alcalde, en las

que se encuentra inmersa la fortaleza de obligatoriedad para todos los ciudadanos nacionales y extranjeros.

Ciudadanía.-Calidad del ciudadano en todo lo relacionado al territorio donde habita, y donde participa económicamente.

Quebradas.- Formaciones caracterizadas por ser arroyos de montaña de origen hídrico, que poseen fuertes pendientes, con una estructura irregular producto de anteriores desglaciaciones y que forman parte de la urbanidad quiteña.

Gestión Urbana.- Proyección sociopolítica dotada de eficiencia, legitimidad, y gobernabilidad, que identifica los problemas acontecidos en la ciudad, con el fin de poder superar los desafíos urbanos de hoy y mañana.

Ciudad.- Conjunto de elementos urbanísticos compuesto por varios elementos de tipo social, cultural y arquitectónico, los cuales tienen como efecto una identidad única, que constantemente se construye y reconstruye.

Políticas Ambientales.- Lineamientos a seguirse por la población en relación al Medio Ambiente que sirven para preservar el uso adecuado del recurso agua, aire y suelo.

Gestión Ambiental.- Es la gestión sobre el medio ambiente y está conformada por varias políticas, normativas, e instrumentos como la planificación.

Contaminación Ambiental.- Pérdida del equilibrio natural, por elementos ajenos a la estructura básica del medio ambiente, alterando y cambiando sus componentes particulares. Siendo esto, producto de la falta de concienciación de personas naturales y jurídicas, que hacen uso indiscriminado de los recursos naturales.

Residuos Sólidos.- Materiales que fueron elaborados y cumplieron la vida útil para la que fueron creados, los mismos que pasan a un estado de metamorfosis que aunque no desaparecen ya no tienen la misma utilidad para la sociedad.

Medio Ambiente.- Régimen total compuesto por elementos originales e imitados, físicos, químicos, biológicos, socioculturales que son parte de vida de naturaleza y el ser humano.

ANEXO No. 17

ENTREVISTA

(Código 01)

Fecha de entrevista: 01 de Abril de 2008

¿Que conoce usted sobre el relleno de paso realizado en la quebrada Lushun?

¿En que año empezó a realizarse el relleno de paso?

¿Para usted las autoridades municipales tenían conocimiento del propósito de la ciudadanía de rellenar este paso?

¿Porque razones cree usted que se realizó este relleno?

¿Según Usted cual era el objetivo del relleno?

Que clase social habita en el barrio Plazapamba?

¿Conoce usted la existencia de algún colector debajo del relleno de paso?

¿Con que servicios públicos cuenta este sector?

ANEXO No. 18

ENTREVISTA

(Código 02)

Fecha de entrevista 23 de Septiembre de 2008

¿Hace cuando fue realizado el relleno de paso y sabe como esta realizado?

¿Algún departamento participó en su construcción?

¿Conocía la AMVT de la construcción de este relleno?

¿Que tipo de transporte ingresa al barrio por este relleno de paso?

¿Quienes se benefician de este relleno de paso?

¿De que material esta conformado el relleno?

¿Cual es gasto aproximado que se ha hecho en el relleno y quien lo ha asumido?

¿Porque razón se realizo este relleno de paso?

ANEXO No. 19

ENTREVISTA

(Código 03)

Fecha de entrevista: 18 de Enero de 2008

¿Qué conoce del relleno de paso sobre la quebrada Lushun?

¿Quiénes tuvieron la iniciativa en realizar este relleno?

¿Conoce la Administración Municipal Zonal Tumbaco sobre este relleno?

¿Cuántos años tiene este relleno?

¿Es considerada vía este relleno y se realiza algún tipo de mantenimiento en el?

¿Que tipos de problemas podrían presentarse en este relleno?

¿Existe otra vía de acceso al barrio de Plazapamba?

¿Lo habitantes del Sector Plazapamba está legalmente reconocidos como dueños de los terrenos?

¿Conoce de algún otro relleno en la Parroquia realizado técnicamente?

¿En que tiempo ha sido realizado este relleno y como esta conformado?

ANEXO No. 20

ENTREVISTA

(Código 04)

Fecha de entrevista: 18 de Enero de 2008

¿Qué conoce del relleno de paso sobre la quebrada Lushun?

¿Quiénes tuvieron la iniciativa en realizar este relleno?

¿Conoce de este relleno?

¿Cuántos años tiene este relleno?

¿Que tipos de problemas ambientales podrían presentarse en este relleno?

¿Existe otra vía de acceso al barrio de Plazapamba?

¿En que tiempo ha sido realizado este relleno y como esta conformado?

ANEXO No.21

ENTREVISTA

(Código 05)

Fecha de entrevista: 02 de Septiembre de 2008

¿Que mediciones tiene el relleno de paso sobre la quebrada Lushun?

¿Como observa la estructura de este relleno?

¿Que características importantes observa alrededor del relleno?

¿Que pasaría en caso de crecer el caudal de agua en esta quebrada?

¿Observa algún tipo de mantenimiento municipal en este relleno?

¿Si ocurriera un sismo en este sector Plazapamba que podría pasar con este relleno?

¿Este relleno podría hundirse?

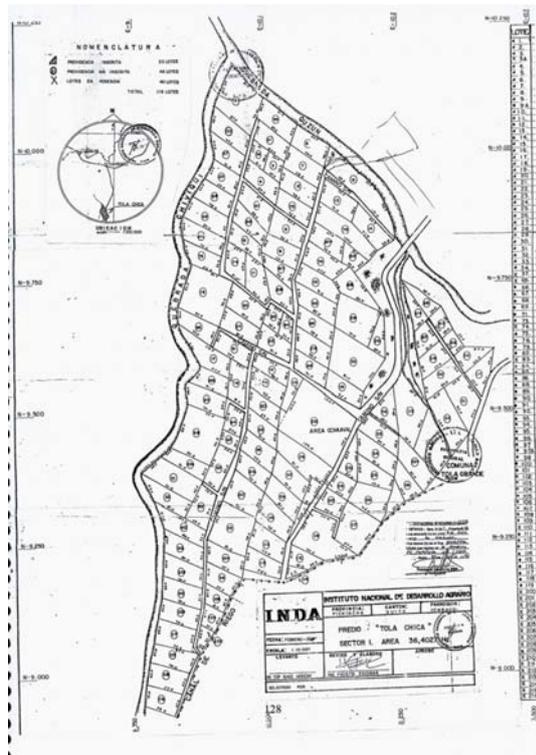
¿Que problemas podrían ocasionarse si este relleno se desmoronara?

¿A que tipo de riesgos están sujetos los ciudadanos que viven en este sector?

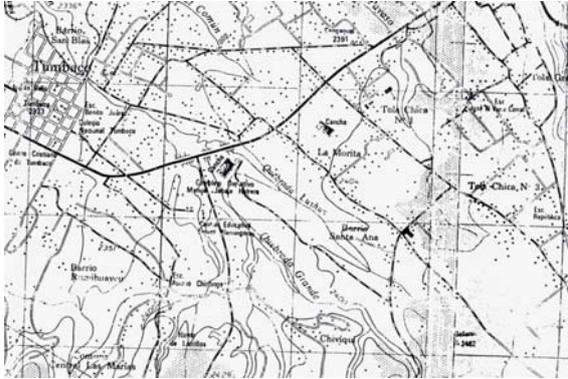
ANEXO No.22

Instituto Nacional de
Agrario, 1999, Quito.

Desarrollo



ANEXO No.23



Instituto Geográfico Militar; s/f, Quito,