

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO

**ALUVIÓN DE LA QUEBRADA “EL TEJADO”: DESASTRES NATURALES Y
DERECHO A LA CIUDAD.**

CAMILA ALEJANDRA GARZÓN HIDALGO

DIRECTOR: DR. SALIM ZAIDÁN

Quito, noviembre 2022

Contenido

Resumen	6
Abstract	7
INTRODUCCIÓN	8
1. Desastres Naturales y Derechos Humanos	10
1.1 Conceptos Básicos	10
1.2 Obligaciones del Estado: Desastres naturales y Protección de los Derechos Humanos	13
1.2.1 Vivienda	14
1.2.2 Seguridad Alimentaria y Nutricional	15
1.2.3 Agua Potable y Energía Eléctrica	15
1.2.4 Salud	15
1.2.5 Educación	15
1.3 Asistencia Humanitaria	16
1.4 Normativa sobre la gestión de desastres naturales en Ecuador	17
2. Derecho a la Ciudad: Vivienda informal y crecimiento urbano en Quito	20
2.1 El Urbanismo: La Ciudad	20
2.2 Derecho Urbanístico	20
2.2.1 Derecho a la ciudad bases histórico-teóricas	22
2.2.2 Concepto de Derecho a la ciudad	24
2.2.3 La vivienda informal como una problemática en las ciudades	25
2.3 Administración y Control Urbano	28
2.4 Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial	29
2.4.1 Concepto	29
2.4.2 Importancia y finalidades	30
2.4.3 La Planeación en la Constitución y en la Ley	31
2.5 Crisis urbana en Quito	33
2.6 Modelos de Ciudad en Quito	35

3. Quito y el Aluvión de “El Tejado”	37
3.1 Aluviones y algunas razones de por qué se producen	37
3.1.1 Quebradas.....	37
3.1.2 Construcciones	38
3.2 La Gasca, La Comuna y Pambachupa	39
3.2.1 Aluvión en La Gasca	40
3.2.2 Informes de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias	40
3.3 Análisis del aluvión. Componentes de la ciudad: Vivienda adecuada y reducción de riesgos de desastres.....	41
Conclusiones	43
Recomendaciones	43
Bibliografía	45

Agradecimientos

Gracias a toda mi familia por siempre confiar en mí. A mis abuelitos por sus consejos y enseñanzas. A mi ma por animarme cada vez que me quería rendir. A mi pa por apoyarme a la distancia. A mi novio Xavi por su amor, apoyo, comprensión y paciencia. A mis amigos Alvarito, Anrresito y Mart por sus ocurrencias y por hacer de la universidad un espacio agradable.

Resumen

El presente trabajo de investigación aborda la importancia de gestionar los desastres naturales para prevenir y mitigar las afectaciones a los derechos humanos. Es evidente que no basta con dar respuestas o soluciones cuando ya sucedió el daño sino que se puede reducir el riesgo de impactos naturales con la adecuada aplicación y observancia de leyes que regulen los usos y gestión de suelo y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Quito ha sido testigo del crecimiento poblacional, el incremento de construcciones que han modificado la cobertura del suelo alterando el ciclo hidrológico natural en zonas que se han urbanizado, de tal manera que las probabilidades de inundaciones son muy altas.

El objetivo de esta investigación es entender si la Constitución y la ley establece claramente mecanismos para reducir la vulnerabilidad de los asentamientos poblacionales frente a los desastres naturales garantizando el efectivo ejercicio de los derechos reconocidos en la norma fundamental, principalmente desde la perspectiva del derecho a la ciudad.

Palabras Claves: Fenómenos Naturales, Derechos a la ciudad, Planificación Territorial, Derecho a la vivienda, El Tejado.

Abstract

This research paper addresses the importance of managing natural disasters to prevent and mitigate human rights impacts. It is evident that it is not enough to provide answers or solutions when the damage has already occurred, but that the risk of natural impacts can be reduced with the proper application and observance of laws that regulate land use and management and development and land use plans.

Quito has witnessed population growth and increased construction that has modified the land cover, altering the natural hydrological cycle in areas that have been urbanized in such a way that the probability of flooding is extremely high.

The objective of this research is to understand if the Constitution and the law clearly establish mechanisms to reduce the vulnerability of population settlements in the face of natural disasters, guaranteeing the effective exercise of the rights recognized in the fundamental norm, from the perspective of the right to the city.

Keywords: Natural Phenomenon, Right to the city, Territorial Planning, Right to housing, El Tejado.

INTRODUCCIÓN

Es importante resaltar que Ecuador es una región propensa a las amenazas naturales. Sin embargo, estas amenazas solo suponen un riesgo cuando hay personas que pueden verse afectadas. Este trabajo de investigación tiene como objetivo analizar de qué manera el Estado puede prevenir y reducir los daños ocasionados por los desastres, garantizando el efectivo cumplimiento de los derechos del buen vivir establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

Varias zonas en Quito que antes eran quebradas han sido rellenadas y pavimentadas con el paso de los años, asentamientos irregulares y demás problemas en la planificación territorial exponen a los habitantes a situaciones riesgosas; como el aluvión ocurrido en la quebrada “El Tejado” el 31 de enero del presente año, el agua acumulada por la lluvia se desbordó afectando carreteras, viviendas, locales comerciales, áreas agrícolas, centros educativos y de salud.

Pensaríamos que el Estado regula la planificación territorial para prevenir situaciones como la mencionada anteriormente; el problema está en identificar si las regulaciones son suficientes, si se cumplen o realmente no y por qué.

Al inicio de esta investigación supuse que la aplicación de estrategias eficaces (políticas públicas, regulación normativa, etc.) sería suficiente para salvaguardar la vida de miles de personas que se encuentran en constante amenaza y peligro; a lo largo del trabajo entendí que las normas no coinciden con la realidad, pues esta es un producto de años y años de procesos sociales, económicos y culturales que no han sido tomados en cuenta por las autoridades al momento de crear normas, o peor aún, que han hecho caso omiso de la situación.

El enfoque metodológico del presente trabajo es de carácter cualitativo. A través del análisis e interpretación de fuentes bibliográficas, doctrina, legislación nacional y jurisprudencia logramos entender la problemática planteada, misma que parte de la siguiente afirmación: **La normativa respecto a la gestión de desastres naturales es insuficiente para proteger a los ciudadanos.**

1. Desastres Naturales y Derechos Humanos

En este capítulo realizaremos un acercamiento al análisis de los distintos conceptos básicos que nos permitirán entender por qué es relevante la adecuada gestión de riesgos para reducir afectaciones a los derechos humanos y el papel del Estado frente a los desastres naturales, enfocándonos en la importancia de regular los usos del suelo como manera de prevenir la vulnerabilidad de los ciudadanos.

Ecuador al igual que muchos países de la región está constantemente expuesto al impacto generado por los fenómenos naturales, mismos que pueden provocar daños en las infraestructuras de las ciudades, afectaciones económicas y peor aún, poner en riesgo la salud y la vida humana.

En el presente trabajo de investigación es prioritario entender cómo se puede prevenir que los desastres naturales alteren las condiciones de vida de las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad con la aplicación de normas que regulen el desarrollo y ordenamiento territorial.

1.1 Conceptos Básicos

Según la Agencia Europea de Medio Ambiente *los desastres naturales* son causados por fenómenos naturales que generan daños violentos y destructivos que ponen en riesgo la vida de los humanos, podemos decir que los desastres naturales son consecuencia del impacto que tienen los fenómenos naturales que constituyen un peligro, además ciertas condiciones socioeconómicas, materiales o físicas, dan lugar a que exista mayor probabilidad de vulnerabilidad frente a estas situaciones (Valor compartido, 2021). Los peligros ocasionados por los fenómenos naturales se pueden clasificar en tres categorías: 1) natural, cuyo origen está en los procesos de la naturaleza; 2) antrópico, que su origen corresponde a la actividad humana; 3) ambiental, su origen se produce por la combinación entre la acción del hombre y eventos naturales. (GeoEnciclopedia, s.f.). Se considera *peligro o amenaza* a la posibilidad de que un fenómeno natural cause daños a la sociedad; es importante determinar la magnitud y el tipo de evento físico producido, pues no todos los fenómenos naturales han de considerarse peligrosos (Rojas & Martínez, 2011).

Un elemento importante que se debe tomar en cuenta cuando nos referimos a los desastres naturales es *el riesgo y su adecuada gestión*, pues a partir del estudio y cálculo de las

probabilidades respecto a que ocurra un peligro se pueden prevenir y mitigar daños o pérdidas dentro de un territorio (Naciones Unidas, 2014).

Aunque los desastres naturales son comunes en diferentes regiones geográficas existen asentamientos humanos que tienden en mayor medida a ser vulnerables de los efectos adversos producidos. **La vulnerabilidad** ha sido definida como la susceptibilidad social, económica y tecnológica de comunidades, regiones y personas frente a los peligros naturales. Es importante mencionar que esta vulnerabilidad puede tener orígenes históricos que amenazan a grupos sociales concretos; además, si consideramos la vulnerabilidad como la acumulación de fragilidades debemos tomar en cuenta que estas pueden ser el resultado de viviendas precarias, la ocupación inadecuada de suelos y la falta de recursos económicos para cubrir necesidades básicas (Rojas & Martínez, 2011). En los siguientes gráficos veremos la descripción de las diferentes dimensiones sobre la vulnerabilidad:

Dimensión	Descripción
Física	Se refiere especialmente a la localización de los asentamientos humanos en zonas de riesgo, y a las deficiencias de sus estructuras físicas para “absorber” los efectos de los riesgos. Ej.: Materiales de construcción de una vivienda, localización de las mismas cerca de fallas geológicas activas.
Económica	Se expresa tanto a nivel local, como nacional, la pobreza aumenta la vulnerabilidad. Ej. Locales: Desempleo, bajos ingresos, bajo acceso a servicios (educación, recreación y salud) Ej. Nacional: Dependencia de factores externos, poca diversificación de la producción (monoproductores o exportadores de commodities)
Social	Se refiere al grado de integración de una comunidad determinada, su mayor integración significara una rápida respuesta ante el desastre, en este sentido cobra importancia la autoorganización y las relaciones estrechas. Ej.: Ausencia de organizaciones comunitarias, de liderazgo.
Educativa	Se vincula a dos aspectos, la cobertura y la calidad de esta en la comunidad propensa, falta de conocimiento sobre las causas de los peligros y como actuar en caso de desastre hacen a la comunidad más vulnerable. Ej.: Bajos niveles de rendimiento en pruebas nacionales como SIMCE o PSU.

Política	Corresponde al nivel de autonomía y de gestión de una comunidad respecto a sus recursos y la toma de decisiones que la afectan. Ej.: Fuertes niveles de centralización político-administrativa que impiden a la comunidad decidir.
Institucional	Se relaciona con las dificultades que tienen las instituciones para gestionar el riesgo, en la falta de preparación, de toma de acciones para reducirlo o mitigarlo, en conocimiento de su existencia. Ej.: Exceso de burocracia, prevalece lo político y el protagonismo, la rigidez y la obsolescencia.
Cultural	Es la forma en que los individuos se ven a sí mismos en la sociedad y como colectividad. Los medios de comunicación contribuyen a la entrega de información imprecisa o ligera del medio ambiente, además la sociedad mediante sus estereotipos.
Ambiental o Ecológica	Esta presente cuando el modelo de desarrollo no se basa en la convivencia, sino en la explotación inadecuada y destrucción de los recursos de la naturaleza, deteriorando los ecosistemas y con ello sus posibilidades de ajuste. Ej.: Destrucción de manglares
Ideológica	Ideas que tienen las personas o creencias sobre el devenir y los hechos del mundo. Ej.: Actitudes fatalistas y pasivas, creencias religiosas, pensamientos dogmáticos.

(Rojas & Martínez, 2011)

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe los desastres naturales se pueden agrupar en cuatro categorías, según su origen:

- 1. Procesos que tienen origen al interior de la tierra:** sismos, tsunamis y erupciones volcánicas.

Los sismos y tsunamis ocurren debido al movimiento de la corteza terrestre; el primer fenómeno ocasiona deformaciones en la profundidad de la tierra y la energía que se acumula por las mismas al momento de liberarse provoca ondas que sacuden la tierra; el segundo fenómeno ocurre en el fondo del océano y genera olas muy grandes. Por otro lado, las erupciones volcánicas se producen porque el material acumulado dentro del volcán como el magma, la ceniza, los gases salen a la superficie.

- 2. Procesos originados en la superficie terrestre:** derrumbes, deslizamientos de tierra, aluviones, aludes y huaicos.

Estos desastres implican la caída, el flujo o desprendimiento de tierra, lodo, rocas, agua, nieve o hielo y están ligadas a las alteraciones provocadas por el hombre sobre el

medioambiente. La construcción en pendientes, la deforestación, las excavaciones son varias de las causas que dan lugar a los movimientos sobre la tierra, sobre todo en zonas declives.

3. Los generados por fenómenos hidrológicos y meteorológicos: inundaciones, sequías, heladas, tormentas, granizadas, huracanes y tornados.

Los tornados y huracanes son producto de los cambios en la temperatura atmosférica y de los océanos, ambos se pueden definir como vientos de grandes velocidades, los primeros son en forma giratoria, los segundos ocurren por el choque de aires fríos y calientes provenientes del Océano Pacífico.

Las sequías ocurren por escases de lluvia, precipitaciones irregulares o insuficientes.

Las inundaciones, por otro lado, son invasiones de ríos, lagunas o agua de fuertes lluvias, pueden presentarse gradualmente o de manera violenta causando graves afectaciones.

Las tormentas se producen debido a fenómenos producidos por descargas eléctricas en la atmósfera.

4. De origen biológico: plagas y epidemias.

Las plagas son afectaciones producidas por ciertos animales que afectan a las cosechas y las epidemias aparecen como enfermedades altamente infecciosas. Ambas representan una amenaza biológica que puede ocasionar muertes humanas, afectar animales y también al medioambiente.

(Naciones Unidas, 2014).

Ecuador ha sido testigo de todas las categorías de desastres naturales descritos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Por mencionar algunos casos, la actividad de volcanes como el Tungurahua o el Cotopaxi, el terremoto de 2016, en épocas de lluvia hay muchos deslizamientos y derrumbes de tierra, inundaciones, al igual que el resto del mundo fuimos víctimas de la pandemia de COVID-19. Por esto y más, es necesario que el Estado nos proteja con la prevención y mitigación de los riesgos, trabajando para disminuir los peligros y la vulnerabilidad de las personas.

1.2 Obligaciones del Estado: Desastres naturales y Protección de los Derechos Humanos

Como es evidente, los desastres naturales son una amenaza para las personas en un amplio sentido y el presente trabajo pretende exponer que lo que ocurre en la naturaleza puede incluso interrumpir el efectivo cumplimiento de los derechos que nos son reconocidos. La Corte

Interamericana de Derechos Humanos apoyándose en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador menciona que los derechos humanos están interrelacionados con el medioambiente; los Estados además de garantizar condiciones de vida digna deben proteger a los grupos vulnerables de los impactos producidos por la naturaleza (Martínez, 2018). Por ello es importante que exista una coordinación y planificación en las distintas entidades públicas para prevenir y atender de manera responsable el manejo de los riesgos.

Es importante destacar que el Estado debe protegernos antes, durante y después de una amenaza natural.

1.2.1 Vivienda

El artículo 25 de La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que las personas deben tener un nivel de vida adecuado que garantice su bienestar, lo cual está estrechamente ligado con la salud y la vivienda; los Estados deben velar por el cumplimiento del derecho a la vivienda digna.

Las Naciones Unidas desarrolla en el Folleto Informativo N° 21/ Rev. 1 las condiciones que se deben tomar en cuenta cuando hablamos de *vivienda adecuada*. Entre los requisitos mínimos está la habitabilidad, seguridad y ubicación. El primer requisito se refiere a que la vivienda no debe representar un riesgo para sus habitantes, debe proporcionar un espacio que brinde protección frente a la lluvia, el frío, el calor, el viento; los materiales infraestructurales deben ser adecuados y no significar un riesgo para la salud de las personas. Hablamos de seguridad cuando la vivienda no se encuentra amenazada por los cambios climáticos o a las catástrofes naturales, esto va de la mano con la ubicación; el espacio donde se ubica la vivienda no puede estar en zonas que supongan un peligro para la vida y salud de sus habitantes (ACNUDH, 2022).

La existencia de normas sobre usos del suelo y las construcciones de viviendas deben tener base en información técnica y específica respecto a zonas de riesgo para así reducir la vulnerabilidad de los distintos asentamientos humanos. Además, es importante que se elaboren planes para la rápida recuperación y reconstrucción de los hábitat y viviendas afectados en casos de desastres.

El Estado ecuatoriano en el artículo 30 reconoce que las personas tienen derecho a una vivienda digna, a un hábitat seguro y saludable (CRE, 2008, art. 30). Además, en el artículo 261 numeral

6 respecto a las competencias exclusivas del Estado central es el encargado de gestionar y diseñar políticas públicas de vivienda (CRE, 2008, art. 261).

1.2.2 Seguridad Alimentaria y Nutricional

Respecto a la alimentación, la Constitución ecuatoriana en el artículo 281 numeral 12 establece que es una obligación el Estado proveer de alimentos a quienes han sido víctimas de desastres naturales que impidan el acceso a la alimentación (CRE, 2008, art. 281). Los Estados deben tener planes de contingencia para que las poblaciones afectadas en casos de evacuaciones por desastres obtengan alimentos en buenas condiciones que contribuyan a su nutrición.

1.2.3 Agua Potable y Energía Eléctrica

El artículo 375 numeral 6 de la Constitución señala que el Estado en todos sus niveles de gobierno garantizará “la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad” (CRE, 2008, art. 375). En este sentido, es necesario garantizar la reducción de vulnerabilidad en los sistemas de agua potable y de infraestructura de la energía para el abastecimiento inmediato de centros afectados por los desastres y la restauración inmediata de estos servicios, sobre todo en escuelas, colegios, hospitales.

1.2.4 Salud

La salud como un derecho reconocido en nuestra Constitución para asegurar el buen vivir y que obliga al Estado a que se lo garantice porque está relacionado al cumplimiento de otros derechos como el ambiente sano, la educación, la alimentación, el trabajo y el derecho al agua; por ello si hablamos de desastres naturales es indiscutible que el Estado ecuatoriano debe agilizar la atención médica de manera efectiva y oportuna, el transporte de las víctimas, la provisión de suministros médicos, el seguimiento de los pacientes y la atención de salud en los albergues (CRE, 2008).

1.2.5 Educación

Respecto al contexto de un desastre natural es importante que se garantice la continuidad de las actividades educativas de los niños, niñas y adolescentes, priorizando la reparación de los establecimientos afectados. Guiar a los docentes para que apoyen en el aspecto psico emocional y junto a las autoridades educativas adopten medidas flexibles debido a la situación post desastre (Martinez, 2018).

Sobre la prevención y protección frente a los desastres naturales, es importante que en coordinación de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Educación se

capacite a los docentes y autoridades de los centros educativos sobre protocolos que deben seguirse en caso de una emergencia, de esta manera pueden realizar ejercicios escolares como simulacros para que la comunidad educativa conozca cuáles son los comportamientos más adecuados para protegerse integralmente.

1.3 Asistencia Humanitaria

Es importante la existencia de planes de acción que garanticen la reparación integral, ya sea por daños materiales o inmateriales, a las personas titulares de los derechos que son afectados y vulnerados debido a los fenómenos naturales que resultan un peligro a la vida e integridad.

La Cruz Roja en coordinación con otras entidades como de la salud, alimentación, transporte, policía, bomberos, fuerzas militares, etc. deben preparar planes de rescate y proveer información a la ciudadanía sobre rutas y procedimientos de escape (Vargas, 2002).

La asistencia humanitaria, como un acto solidario y cooperativo a nivel internacional tiene su principal objetivo el de ayudar a las personas que se encuentran en situación de riesgo, vulnerabilidad o peligro, ya sea por un conflicto armado, problemas económicos o políticos dentro de un país y, emergencias por catástrofes naturales (Hardcastle & Chua, 1998).

El Comité Internacional de la Cruz Roja señala que esta ayuda pretende no empeorar la situación de las personas afectadas, basándose en cuatro principios: 1) de humanidad, protegiendo la vida y salud garantizando el respeto a las personas; 2) de igualdad, la ayuda debe brindarse a todos sin importar su procedencia, garantizando un trato digno; 3) de independencia, las entidades que ayudan deben hacerlo dejando de lado criterios políticos, sociales, económicos, militares, etc. y 4) de neutralidad, al ser entidades especializadas en ayuda humanitaria, no pueden tener participación en la causa del conflicto o situación que en principio puso en riesgo a las personas (Hardcastle & Chua, 1998).

La asistencia humanitaria se percibe de tres maneras:

1. Elementos materiales básicos, como espacios cómodos para dormir y cocinar, además productos de higiene y cuidado personal.
2. Agua y alimentos, en el contexto de desastres naturales el agua que está al alcance puede estar contaminada o ser escasa, por lo que el agua brindada debe ser potable y

los alimentos no perecibles, pues es incierto el tiempo que las personas afectadas se encontraran expuestas sin un hogar habitable.

3. Gestión y coordinación, los países y organizaciones humanitarias dispuestas a prestar ayuda deben mantener un adecuado seguimiento de los donativos para que lleguen a los lugares más necesitados en el menor tiempo posible y que la asignación de recursos sea equitativa.

(ACNUR, 2022).

Los Estados tienen la responsabilidad de proteger y asistir a las víctimas por desastres naturales, respetando y precautelando sus derechos humanos. Los agentes de ayuda humanitaria ofrecen sus servicios voluntariamente o a petición y con el consentimiento del país afectado; sin embargo, es deber primordial de cada país ocuparse de los asuntos ocurridos dentro de su territorio.

1.4 Normativa sobre la gestión de desastres naturales en Ecuador

El artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado debe proteger a las personas y colectividades de los efectos negativos ocasionados por los desastres naturales mediante la prevención y mitigación de estos (CRE, 2008, artículo 389). Por otro lado, la Constitución otorga al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo funciones como la identificación de riesgos, la difusión y acceso a información sobre cómo gestionar el riesgo, la coordinación de instituciones para mitigar y enfrentar riesgos, velar porque entidades públicas y privadas tengan planes de acción frente a los riesgos, garantizar el financiamiento para la recuperación de los daños ocurridos por desastres en el territorio nacional y la coordinación para la cooperación internacional (CRE, 2008, artículo 389).

En el Plan Nacional de Riesgos una de las propuestas para reducir riesgos en el territorio se centra en generar mecanismos que regulen el uso y gestión del suelo, para ello deben trabajar en conjunto el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el organismo rector en hábitat y vivienda. El mismo plan señala la importancia de incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación y ordenamiento territorial, de manera que los GAD cantonales y provinciales apliquen la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y su respectivo reglamento, para garantizar el desarrollo sostenible de los territorios (SNGRE, 2019).

El artículo 261 numeral 8 aclara que es una competencia exclusiva del Estado central el manejo de los desastres naturales; sin embargo, esto no exime de responsabilidades a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (CRE, 2008, artículo 261). Las o los gobernadores regionales, los o las prefectas provinciales, los alcaldes o las alcaldesas, el presidente o presidenta de la junta parroquial y el alcalde o alcaldesa metropolitano tienen atribuciones establecidas en la ley para que en situaciones de emergencia actúen y dicten medidas de carácter urgente y transitorio (COOTAD, 2010).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el artículo 140 señala que los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben sujetarse a normas técnicas que regulen los procesos de ordenamiento territorial, para así prevenir y gestionar riesgos con la finalidad de proteger a las personas de los desastres naturales (COOTAD, 2010, artículo 140). Estas normas técnicas comprenden el diagnóstico, análisis, los proyectos y programas orientados en la administración del uso del suelo. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas junto con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial elaborados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados contienen los planes para que el ordenamiento territorial sea funcional en su desarrollo tomando en cuenta el crecimiento poblacional para determinar los espacios con capacidad para construir edificaciones que sean adecuadas y habitables (COPFP, 2010). Esto se complementa con la función que tienen los Municipios de “regular y controlar las construcciones [...], con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres” (COOTAD, 2010, artículo 54 literal o).

Las medidas que deben tomar las autoridades competentes ante situaciones de desastres tienen que implementarse antes, durante y después de un desastre para reducir los impactos en la salud, proteger la vida, velar por la seguridad de los afectados y atender a sus necesidades básicas para subsistir.

Para resumir, todo el territorio ecuatoriano está expuesto a los impactos de desastres naturales, las personas y grupos sociales son más o menos vulnerables a sufrir daños dependiendo de su exposición a los mismos, por ello es importante conocer los mecanismos establecidos en la normativa respecto a la mitigación de los riesgos.

En un principio los desastres naturales tienen origen natural, pero diferentes actividades humanas influyen para aumentar los riesgos, en cualquier caso se puede interrumpir el goce de

los derechos del buen vivir que nos han sido garantizados en la Constitución y los derechos humanos reconocidos en diferentes instrumentos internacionales de derecho.

El Estado no solo debe prevenir y reducir el riesgo de los daños, también debe estar preparado para dar respuestas rápidas y oportunas a las situaciones críticas que se producen debido al impacto de los fenómenos naturales en la sociedad; estas respuestas implican en primer lugar ayudar a las víctimas brindándoles todas las facilidades para que no se interrumpan sus actividades diarias, atendiendo sus necesidades de higiene, salud, alimentación y vivienda; por otro lado, la reparación y reconstrucción de infraestructuras esenciales que permitan el ejercicio efectivo de derechos como la educación, salud y trabajo.

2. Derecho a la Ciudad: Vivienda informal y crecimiento urbano en Quito

Este capítulo nos permitirá entender en qué medida la efectiva administración del crecimiento y desarrollo de las ciudades puede garantizar el cumplimiento de los derechos humanos aun cuando se presenten fenómenos naturales dentro del territorio. Por ello es importante abordar brevemente el derecho a la ciudad, el derecho urbanístico, sus implicaciones y verificar si la normativa ecuatoriana toma estas consideraciones al momento de gestionar los usos del suelo.

2.1 El Urbanismo: La Ciudad

Antes de abordar el urbanismo es importante recalcar que la ciudad es un espacio conformado por sus habitantes, nace, crece y se expande de acuerdo con las construcciones, los problemas, las soluciones y necesidades de la población. Podemos decir que la ciudad tiene características políticas y físicas. Refiriéndonos en primer lugar a que la ciudad está organizada como unidad local donde rige un gobierno de carácter municipal, en este sentido, dentro del territorio existe una organización institucional que consta de autoridades gubernamentales, normas de carácter legal, órganos judiciales e instancias de participación ciudadana. Por otro lado, tiene características físicas porque está conformada por un espacio urbano y sus alrededores, ya sean zonas rurales o semi rurales (Galvis, 2014).

2.2 Derecho Urbanístico

Jaime Vidal define el Derecho Urbanístico como: “lo relacionado con la regulación y crecimiento de las ciudades. El estudio de las autoridades que expiden esas normas y las controlan, la coordinación entre las nacionales y las locales de cada ciudad, la manera como los preceptos jurídicos inciden en el derecho de propiedad y en la iniciativa privada, así como los mecanismos financieros para el desarrollo de los programas urbanos [...]” (Vidal, 2014, pág. 393). Jérôme Chapuisat señaló que el derecho urbanístico sirve para regular la función de las ciudades de manera que cada espacio responda a las exigencias sociales (Chapuisat, 1999, pág. 68).

Galvis señala que el Derecho Urbanístico es una rama especializada del derecho administrativo y que consiste en la planeación, dirección y administración que controla la urbanización, el urbanismo y lo que deriva de estos dos fenómenos.

La importancia de este derecho está ligada a la migración de personas de las zonas rurales hacia la ciudad, por ello es preciso que los espacios donde van a vivir sean adecuados, planeados,

seguros y que permitan el acceso a servicios públicos en igualdad de condiciones. Una ciudad estéticamente bonita que cuente con parques, calles amplias, zonas verdes, andenes y avenidas regida por el Estado social de derecho permitirá que los habitantes se enriquezcan a nivel personal, social, cultural, educativo y deportivo; de esta manera la calidad de vida mejoraría al igual que el desarrollo humano. El derecho urbano tiene origen en dos escuelas, la americana y la europea (Galvis, 2014).

La escuela americana de derecho urbano se basa en el régimen de responsabilidad civil, en este sentido analiza los riesgos y daños. Antes de esta rama especializada de derecho las personas resolvían los conflictos que surgían en el vecindario con el derecho común. Para ejemplificar: En una zona residencial alguien construía una pequeña farmacéutica y esta emitía gases tóxicos y olores molestos para los habitantes del lugar (con el derecho urbano los afectados podían utilizar una acción judicial para que se ordene el cese de las emisiones). Al no haber una regulación normativa frente a estos problemas, los conflictos siguieron aumentando y las herramientas judiciales de ese entonces no eran suficientes, se intentó proteger a los propietarios desde el derecho privado pero resultaron un total fracaso. El obstáculo del derecho común evidenció que era necesario que las distintas municipalidades den un tratamiento especial a los usos del suelo, por lo que surgió como herramienta la norma urbana de zonificación (Rengifo, 2012).

Desde la Suprema Corte de Justicia Norteamericana se han pronunciado respecto a las normas de zonificación declarando que son constitucionales por razones de bienestar, seguridad y salud. No se puede permitir que una fábrica esté a lado de una escuela porque pondría en riesgo la vida y la salud de quienes asisten al centro educativo. El derecho urbano entonces es un instrumento que “protege el valor de la propiedad inmueble previniendo riesgos asociados a la interferencia de actividades incompatibles.” (Rengifo, pág. 7, 2012).

La escuela europea, por otro lado, considera que el derecho urbano es una rama del derecho social, laboral y de seguridad social. Es importante analizar esto desde la economía de mercado porque muchas veces impide el bienestar general, las fallas del mercado aumentan el desequilibrio social, por lo que el Estado necesariamente deberá intervenir y corregir estos problemas, si no se regula la oferta, la demanda, los salarios de trabajo y el número adecuado de viviendas existirían serios abusos sociales (Rengifo, 2012).

Económicamente hablando, los suelos urbanos son más costosos que los rurales debido a todos los servicios y facilidades que ofrece el suelo urbanizado, como la cercanía a lugares de trabajos, centros de recreación, espacios de reunión, entre otros.

Los agentes inmobiliarios que adquieren y abarcan terrenos en las zonas distantes tienen mayores beneficios económicos al momento de construir y vender, pero esto implica un problema para las clases trabajadoras. Con la arquitectura moderna, un terreno que puede ser ocupado por una familia también puede ser usado para construir edificios multifamiliares, esto atrae más a los inversionistas pues la compra de pequeños predios en zonas alejadas representaría mayor renta debido a que gran cantidad de la población no puede costear una vivienda propia y tiene que alquilar. Si no se regulan estos procesos de la oferta y la demanda en el ámbito inmobiliario muchas personas quedarían en la calle. Históricamente esto ha sucedido y la gente se ha organizado para invadir tierras, aquí en Latinoamérica los barrios informales son algo muy común.

Por lo mencionado anteriormente, la escuela europea considera que el objetivo del derecho urbano es regular el mercado del suelo para que se cumplan los derechos constitucionales, políticos y sociales. Dentro de estos últimos están considerados el derecho a la vivienda digna, el derecho a la salud, al trabajo, a la recreación y educación. La norma sobre usos del suelo logra proteger los derechos sociales regulando la densidad poblacional en cada sector de la ciudad; para lograrlo es necesario calcular índices de ocupación, construcción, edificaciones, medidas en los retiros y retrocesos. Mientras los constructores cumplan con estas normas es más fácil controlar los precios del suelo para que las viviendas sean más accesible a todos los ciudadanos (Rengifo, 2012).

2.2.1 Derecho a la ciudad bases histórico-teóricas

La sociedad actual es el producto de hombres y mujeres nómadas que hace miles de años se dedicaban a cazar y recolectar, los descubrimientos sobre la agricultura y sus maravillas hicieron que se asienten en pueblos. Las nuevas técnicas de siembra y cosecha, la comercialización de los excedentes de alimentos y los posteriores años llenos de nuevos desarrollos e innovación nos condujeron hasta la Revolución Industrial. Este hito histórico cambió muchas cosas, las fábricas necesitaban mano de obra por lo que abundaban las ofertas

de puestos de trabajo; las personas migraron en masa a la ciudad porque tenía la esperanza de acceder a un nivel de vida con mayores oportunidades y beneficios (Kite, s.f).

A lo largo de la historia podemos encontrar varias referencias con relación a la ciudad, como una organización de vida política y social o la expresión de la sociedad en un espacio determinado. El dramaturgo Esquilo afirmó que “la ciudad es la gente”. Después de la Edad Media con la revolución francesa y americana dejaron de vincular la ciudadanía de la ciudad y aparece la idea del Estado-Nación que otorga deberes y derechos formalizando el estatus de ciudadano. Actualmente los términos ciudad y territorio están relacionados con las instituciones públicas y a su vez con los derechos de los habitantes. Jordi Borja sostiene que: “el derecho a la ciudad integra el conjunto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos que se ejercen, o se debería que así fuera, en el marco de la ciudad. Unos derechos que se ejercen tanto colectiva como individualmente en la ciudad y en parte dependen de las políticas públicas de los gobiernos locales.” (Borja, 2019, pág. 29).

Alicia Ziccardi cita a Henry Lefebvre, un filósofo que fue pionero en analizar los estudios urbanos desde la perspectiva de la crisis urbana que vivió Europa a finales de los años sesenta con la finalidad de reivindicar el significado del derecho a la ciudad. Lefebvre: “El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar [...]” (Ziccardi, 2019, pág. 68).

Los estudios de Lefebvre nos ayudan a reflexionar sobre la realidad de las ciudades como lo es la segregación y precariedad que ha vivido la clase obrera a lo largo de los años. Desde el siglo XX ya se podía evidenciar en París que se construían conjuntos habitacionales en las periferias con el objetivo de que viva ahí “el proletariado”, de esta manera se asociaban los centros de las ciudades con la vida urbana, la burocracia y las instituciones estatales. Las periferias al no ser consideradas como parte de la ciudad dejaban a la clase obrera “desposeída de ciudad”, por lo que Lefebvre afirmaba que el derecho a la ciudad se constituye como una lucha revolucionaria para la integración de quienes han sido menospreciados (Ziccardi, 2019).

2.2.2 Concepto de Derecho a la ciudad

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad afirma que:

“El Derecho a la Ciudad es el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. (“Derecho a la ciudad: sobre la discriminación y las violencias hacia las ...”) Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basados en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a nivel de vida adecuado. (“Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad número 5 año 2012”) El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, e incluye, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.” (Carta Mundial por el derecho a la ciudad, 2004, artículo 1 numeral 2).

La Organización de Las Naciones Unidas en su programa para los asentamientos humanos desarrolla que el derecho a la ciudad implica que todos los habitantes sin distinción alguna tengan acceso a los servicios públicos en igualdad de condiciones, asimismo que puedan disfrutar de los espacios comunes de forma segura de manera que se garantice la vida digna de quienes conforman la ciudad (ONU-Hábitat, 2022).

Fabio Velásquez dice del derecho a la ciudad lo siguiente:

“El Derecho a la Ciudad es un derecho complejo. Es universal porque cualquier persona puede vivir en la ciudad; es integral porque tiene que ver con todas las condiciones de vida; es interdependiente con otros derechos humanos reconocidos internacionalmente. No es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente y a exigir nuevos derechos en un escenario de realización como la ciudad, por lo tanto, el Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento de reivindicación política y acción colectiva.” (Velásquez, 2007, pág. 328).

Queda por añadir que la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho al buen vivir y, en distintos artículos establece la importancia de que el Estado ecuatoriano garantice el efectivo cumplimiento de este derecho mediante normas y políticas públicas; el artículo 31 dispone que las personas tenemos derecho a disfrutar de la ciudad y sus espacios públicos

(CRE, 2008, artículo 31). El buen vivir y el derecho a la ciudad están estrechamente ligados si nos referimos a mejorar las condiciones de vida.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo establece en el artículo 5 numeral 6 que el derecho a la ciudad comprende:

- a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
- b) "La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas."

(LOOTUGS, 2016, artículo 5 numeral 6).

Finalmente, podemos decir que el reconocimiento del derecho a la ciudad permite la vida en comunidad y da apertura a la posibilidad del "buen vivir", en un espacio para desarrollarnos dignamente con acceso a los distintos derechos humanos reconocidos en instrumentos jurídicos por los Estados como: el trabajo, la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la participación ciudadana, la información, la seguridad, la vida, etc. En este sentido, la ciudad debe responder a las necesidades humanas (Sugranyes, 2010).

2.2.3 La vivienda informal como una problemática en las ciudades

Es necesario comprender que a la vivienda se la puede clasificar mayormente en dos categorías: la formal y la informal; la primera se refiere a aquella que cumple con las normas que regulan las construcciones y usos del suelo de manera rigurosa y, la segunda se refiere a aquellos asentamientos que no cumplen con los permisos ni las formalidades que exigen las leyes de planificación urbana (Galvis, 2014).

La informalidad urbana está estrechamente ligada a los índices de pobreza y al crecimiento poblacional, es importante que exista una regulación a estos fenómenos o la situación seguirá aumentando si las autoridades se mantienen indiferentes y tolerantes a estas prácticas. Varios académicos justifican la vivienda informal debido a las condiciones de pobreza, por ello las autoridades podrían tener razones para no regular estas situaciones e incluso volverlas legales. Sin embargo, también hay otras razones que nos permiten entender por qué debe haber mayores controles a los asentamientos informales (Morales, 2012).

Morales clasifica estas razones en tres puntos que veremos a continuación:

A) Motivos prácticos

1. Se elevan costos económicos por el desarrollo desordenado de la ciudad en comparación con los suelos y viviendas formales. Después de cierto tiempo y con mayor cantidad de habitantes en estas zonas, los moradores se sienten legitimados para exigir servicios de agua, alcantarillado, luz, teléfono y en general servicios básicos. Con la vivienda formal, existe mayor organización respecto a la distribución del presupuesto estatal. Evidentemente todos los habitantes deben tener las mismas condiciones para acceder a los servicios públicos, pues son derechos reconocidos, el problema está en que al regularse la informalidad proporcionando los servicios mencionados se estimula al crecimiento de asentamientos informales. Además, si el Estado no les brinda los servicios de agua y luz, los habitantes conectarán ilegalmente sus viviendas a los postes de luz generando un riesgo de sobrecarga en las líneas de electricidad; si falla el servicio las reparaciones serán cubiertas por la sociedad. Respecto al agua, los asentamientos informales la contaminan porque utilizan las fuentes de agua para eliminar desechos o en actividades de limpieza.

2. Los asentamientos informales implican condiciones desfavorables para sus habitantes, pues no tienen acceso a la educación y tienen dificultades para acceder al mercado laboral. En este sentido, se agrava la situación de pobreza y desigualdad porque los moradores están excluidos de las políticas económicas, culturales y políticas.

3. Las condiciones en las que se encuentran las zonas de los asentamientos informales implican un riesgo a las condiciones de salud.

4. Los moradores de estas zonas tienen mayor vulnerabilidad a sufrir daños debido a los desastres naturales. Las condiciones de vida en las que se encuentran pueden ocasionar la inestabilidad de los terrenos por la deforestación.

5. Se puede evidenciar un fomento en la corrupción; por ejemplo los pagos a los dueños de los suelos o a las autoridades que otorgan permisos para construir de manera ilegal. Mauricio Morales afirma: “Los políticos estimulan la invasión de predios para que esas familias les pongan los votos para llegar al concejo municipal y, allí devolverles el favor legalizándoles los lotes.” (Morales, 2012, págs. 154 y 155).

6. Podríamos pensar que los suelos que no cuentan con regularización y pertenecen a las zonas de vivienda informal son más accesibles en términos de costos, esto no

siempre es una realidad. Si la vivienda ilegal se vuelve una actividad comúnmente aceptable entonces aumentan las ofertas y los dueños de los suelos con tal de vender prometen a las personas interesadas que a futuro tendrán acceso a servicios públicos y subsidios.

(Morales, 2012).

Es clave entender que mientras aumentan los asentamientos informales es más difícil para las autoridades dar luz verde a la posibilidad de desalojos, esto implica que se cree un mercado formal respecto a los suelos ilegales a costa de las necesidades de vivienda que tienen personas en condiciones de pobreza y los intereses de unos pocos para llenar sus bolsillos aprovechándose de esta situación (Morales, 2012).

B) Motivos éticos

1. La vivienda informal impide que la sociedad se involucre y reflexione sobre la situación de los pobres. La falta de acción por parte de las autoridades sobre la regulación en los usos de los suelos promueve la desigualdad. Los asentamientos informales son asociados con la criminalidad y la sociedad los excluye, de manera que las personas que habitan dichos lugares no tienen acceso al trabajo y por tanto no pueden mejorar sus condiciones de vida. Las autoridades son conscientes de los problemas a los que están expuestos cada uno de los que conforman los barrios informales y no toman medidas para solucionar la proliferación de la vivienda informal.
2. Desde la economía de mercado es relevante la protección a la propiedad privada y la propiedad pública. Existe mucha demanda para acceder a la vivienda pero no hay suficientes recursos, la falta de regulación a los usos del suelo terminar por ser una conducta moralmente reprochable. Las invasiones de terrenos públicos o privados y el mercado de viviendas que se produce es algo inmoral, además que la Constitución ecuatoriana en el artículo 66 numeral 26 garantiza y reconoce el derecho a la propiedad privada (CRE, 2008, art. 66). Por otro lado, las autoridades cobran impuestos que finalmente permiten el acceso de servicios básicos a las construcciones ilegales, de manera que existe una redistribución de recursos forzosa que principalmente benefició a los dueños del suelo que promueven las construcciones para obtener una mayor renta.

C) Motivos simbólicos

1. Si no se regulan los asentamientos informales y se omiten los debidos controles existiría una legitimación implícita de aquellas acciones, de manera que se dificulta la efectiva aplicación de políticas públicas respecto a la vivienda (Morales, 2012).
2. La informalidad e ilegalidad masiva se convierten en una justificación de las autoridades para no cumplir con los planes de ordenamiento territorial, no tomar decisiones sobre los recursos públicos y su adecuada distribución; manteniendo ciudades desordenadas que no funcionan para el efectivo goce de los derechos de sus habitantes (Galvis, 2014).
3. Existe un pensamiento colectivo que se va transmitiendo respecto a que las autoridades elegidas no tienen legitimidad porque no aplican la ley siempre sino a conveniencia, de manera arbitraria, entonces las normas ya no son percibidas como obligatorias sino de cumplimiento voluntario (Morales, 2012).

2.3 Administración y Control Urbano

El control urbano debe ser entendido como una obligación primordial del Estado para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de manera efectiva dentro del territorio, por ello es importante que las reglas sean claras para su debida aplicación al momento de construir una ciudad. Jaime Rodríguez sobre el control urbano afirma que: “debe contribuir a que los equipamientos, los bienes y los servicios sean accesibles en forma armónica, funcional y equitativa para todos.” (Rodríguez, 2012, pág. 389). Esto es posible a través de la expedición de normas y reglamentos que regulen los proyectos de construcción, no solamente los particulares deber observar la ley sino también las autoridades deben controlar que las intervenciones urbanísticas cumplan con los requisitos mínimos antes de obtener las licencias de construcción.

La formulación de normas urbanísticas es un proceso fundamental para que los actores urbanos conozcan sus deberes y responsabilidades dentro del territorio, de igual manera sirven para establecer las competencias y atribuciones de los órganos de control.

2.4 Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial

El crecimiento de las ciudades no solo representa nuevas oportunidades, también de ello se desprenden problemas. Sobre la ciudad hay distintos enfoques desde la arquitectura, el urbanismo, la geografía, la economía, la sociología, el derecho, etc. Es innegable que para solucionar las dificultades que se dan en los centros urbanos y su relación con el entorno deben confluír la ordenación territorial y el urbanismo, el primero para regular y controlar, el segundo para incorporar desde lo técnico soluciones funcionales dentro del espacio físico de las ciudades (Rojas, 2012).

El urbanismo entendido como: “los trazados y diseños urbanos que responden a una función gestora respecto a dónde, cuándo, por quién, y a costa de quién se actúa, se urbaniza y se edifica el espacio urbano” (Rojas, 2012, pág. 213). Por otro lado, el ordenamiento territorial descrito en la Carta Europea de Ordenación del Territorio como: “la disciplina científica, la técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.” (Carta Europea de la Ordenación del Territorio, 1983). Finalmente, la planeación urbana definida como un proceso que establece el acuerdo entre los ciudadanos, las entidades privadas y el Estado para construir, manejar y usar los espacios de manera que mejoren la calidad de vida tanto en lo económico como en lo social (Rojas, 2012).

2.4.1 Concepto

El Diccionario de la Real Academia Española define el término *plan* como una intención o proyecto y pone de ejemplo el plan urbanístico como “propuesta de ordenación de un territorio, que comprende la previsión de desarrollo y asigna los diferentes usos del suelo” (Real Academia Española, 2022, s.p). En este sentido, la planeación ha sido considerada desde antigüedad como una previsión del futuro, esta actividad la pueden realizar las personas y, referente al objetivo de esta investigación, los municipios y Estados sobre el desarrollo de sus ciudades deben planificar y orientar la efectiva aplicación de políticas públicas (Galvis, 2014).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo define en el artículo 4 numeral 4 sobre el desarrollo urbano: “Comprende el conjunto de políticas, decisiones y actuaciones, tanto de actores públicos como privados, encaminados a generar mejores condiciones y oportunidades para el disfrute pleno y equitativo de los espacios, bienes y servicios de las ciudades.” (LOOTUGS, 2016, artículo 4 numeral 4). Y respecto al

planeamiento urbanístico, la misma ley en el artículo 4 numeral 12 establece: “Es el conjunto de instrumentos, disposiciones técnicas y normativas que determinan la organización espacial del uso y la ocupación del suelo urbano y rural, así como los derechos y obligaciones derivados de los mismos.” (LOOTUGS, 2016, artículo 4 numeral 12).

2.4.2 Importancia y finalidades

La planeación es una actividad imprescindible para que las entidades públicas tengan claros sus objetivos y cómo los van a alcanzar. Sin una proyección a futuro el Estado y sus instituciones se pasarían improvisando soluciones a los problemas que surgen en la comunidad. Con la planeación se analizan y estudian las necesidades referentes al crecimiento poblacional como la alimentación, la vivienda, el empleo, la salud, la educación, el transporte, los servicios públicos, etc. que bien sabemos el Estado tiene el deber y la responsabilidad de proveer esto y más para que los ciudadanos tengan acceso a los derechos que les han garantizado. El presupuesto suficiente, el diagnóstico, las alternativas son necesarios para poner en marcha la ejecución de los planes de desarrollo humano digno e integral (Galvis, 2014).

Galvis cita a Galeano, quien desarrolla las finalidades de la planeación que señalaremos a continuación:

1. Tomar acción anticipándose a los problemas que pueden presentarse. El plan, entonces, tiene la finalidad de alcanzar un objetivo, saber lo que hay que hacer y cómo se va a hacer especificando los recursos que se utilizarán.
2. Los objetivos planificados deben ser eficientes en la medida que sean posibles y razonables.
3. Establecer fechas para el inicio, la ejecución y finalización del plan demuestra compromiso por parte del gobierno.
4. Para el programa de gobierno. Las autoridades competentes para dirigir una ciudad deben trabajar escuchando las necesidades del pueblo, la planeación participativa es necesaria para que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial sean los más adecuados para satisfacer las exigencias y necesidades de los ciudadanos.
5. Permite a la administración reconocer qué obstáculos se pueden presentar que eviten el cumplimiento de las decisiones preestablecidas. Deben tener claras las alternativas para que el plan sea llevado a cabo con éxito.

(Galvis, 2014).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que “la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.” (COPFP, 2010, artículo 9).

2.4.3 La Planeación en la Constitución y en la Ley

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 375 desarrolla que, para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, en todos los niveles de gobierno evaluará, diseñará e implementará políticas, planes y programas respecto a la gestión del suelo urbano para que todos tengas acceso a la vivienda, los servicios básicos, el transporte, etc. (CRE, 2008).

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece en el artículo 54 que entre las funciones del Municipio están las siguientes:

1. "Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;"
2. "Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;"
3. Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;

(COOTAD, 2010, artículo 54).

En este sentido, al ser competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, según lo establece el artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que además debe contener planes de uso y gestión del suelo según el artículo 27 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; el Distrito Metropolitano de Quito cuenta con esta planificación que es fundamental para la gestión territorial y el desarrollo sostenible.

La estructura del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial está orientada primero en realizar un diagnóstico estratégico de la situación actual que atraviesa la ciudad y

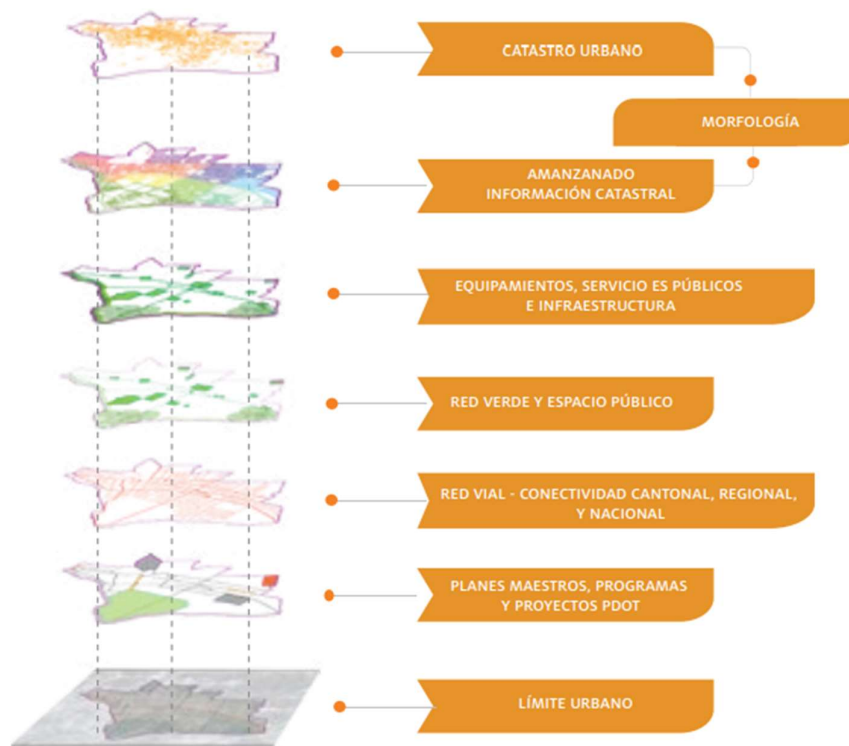
su población, mostrando los problemas, deficiencias o carencias dentro del territorio; en segundo lugar plantea propuestas estratégicas a corto, mediano y largo plazo para alcanzar un modelo de ciudad deseado; finalmente, establece parámetros para que la administración pueda ejecutar el plan de la manera más efectiva (Municipio de Quito, 2022).

La Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito (2021) elaboró una imagen en la que podemos observar los objetivos estratégicos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y se muestra a continuación:



(Municipio de Quito, 2022)

El Plan de Uso y Gestión de Suelo, por otro lado, permite que la administración tome decisiones sobre la ocupación, preservación y recuperación del suelo urbano apuntando a mejorar la calidad de vida de la población. Para diseñar un plan de uso y gestión del suelo es importante: “saber los límites urbanos, datos catastrales actualizados, mapas de valoración de suelo, planes maestros de redes de infraestructura: de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, el componente vial, la red de espacios públicos, equipamientos de salud, educación, sociales y áreas verdes; el esquema y jerarquización vial, el sistema de movilidad y transporte público, los datos de densidad poblacional en el territorio, entre otros.” Determinar a qué categoría pertenecen los suelos permitirá reconocer si su uso es sostenible, sustentable, seguro para edificar y en qué medida, etc. (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).



(Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).

Una vez estudiados los suelos, la administración tendrá mayor claridad respecto a las normas y políticas públicas que debe diseñar y aplicar para que los espacios urbanos y rurales sean aprovechados de la mejor manera, la distribución de atribuciones y competencias relacionadas al ordenamiento urbanístico permitirán que los derechos ciudadanos y el derecho a la ciudad se ejerzan de manera equitativa (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).

2.5 Crisis urbana en Quito

Para comprender el desarrollo urbano en Quito es indispensable hacer un acercamiento al contexto histórico de los años 60. El modelo económico de ese periodo se basaba en la agroexportación de banano y fue de gran relevancia para la integración nacional pues esto significó el crecimiento poblacional en las ciudades y también el aceleramiento en los procesos de urbanización, sobre todo en Quito y Guayaquil (Carrión & Erazo, 2012).

Gracias al auge en las exportaciones de banano, la producción y comercialización de petróleo que ocurrió en la década de los 70 los ingresos económicos del Ecuador permitieron que el país se transformara, pasando de ser semi colonial y exportador de materia prima a un modelo urbano e industrial. En este sentido, la estructura territorial de las grandes ciudades se

modificaba poco a poco de acuerdo con las exigencias que suponía el nuevo modelo de producción y el innegable incremento económico que percibía el país (Carrión & Erazo, 2012).

El Estado desde la administración pública captaba los excedentes generados por la exportación petrolera, esto benefició a la capital del país, sobre todo a los sectores vinculados con la burocracia dentro del territorio quiteño; el problema surgió cuando a pesar de estar en proceso de desarrollo las construcciones e infraestructuras se encontraban obsoletas para la época, en este sentido, la organización territorial estaba estancada. Quito era una muestra de la falta de desarrollo en la industria de construcciones, la inadecuada planeación del territorio para ubicar las nuevas actividades urbanas y las barreras para la reproducción de fuerzas de trabajo (Carrión & Erazo, 2012).

Fernando Carrión comenta que:

“Las transformaciones de Quito (como organización urbano-territorial) no se hicieron esperar: entre 1962 y 1980 el área urbana tuvo un crecimiento cercano al 500 %, y en ella no se consideraron las áreas conurbanas ni el crecimiento en altura; la densidad global de la ciudad bajó ostensiblemente de 213 a 68 habitantes por hectárea; aparecieron nuevas alternativas residenciales para los sectores de bajos ingresos en los eufemísticamente considerados «barrios periféricos»; se produjo una relocalización de las actividades industriales, comerciales y administrativas; el parque automotor de la ciudad creció en más de seis veces, etc. A la par del conjunto de la ciudad, se modifica el uso del suelo.” (Carrión, 2012, pág. 516).

Dichas transformaciones se dieron gracias a la estabilidad económica y política de la época que fueron un incentivo para los inversionistas (públicos, privados, nacionales y extranjeros) hacia la industria inmobiliaria; por lo que empezaron campañas masivas de ahorro con la intención de promocionar la adquisición de viviendas propias y duraderas. Las nuevas construcciones denotaron distintas y modernas formas en sus diseños, decoraciones, distribuciones del espacio y áreas de construcción para que las familias puedan instalar los artefactos eléctricos que aparecieron por la inserción de nuevas tecnologías (Achig, 1983).

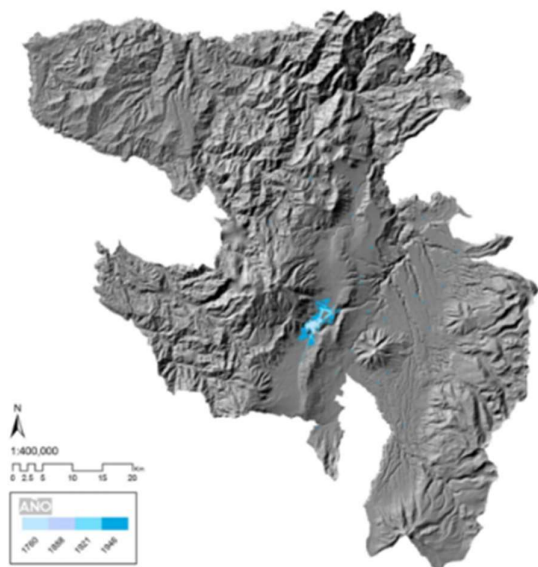
Cabe resaltar que los procesos de desarrollo urbano logran evidenciar la segregación socioeconómica del espacio. El crecimiento de Quito, los asentamientos de la clase pudiente en las nuevas urbanizaciones y los impedimentos para que familias con bajos recursos no

ingresen a ciertos sectores de la ciudad hicieron que la clase pobre se a sitios inhabitables como colinas y laderas que no tienen acceso a servicios urbanos (Achig, 1983).

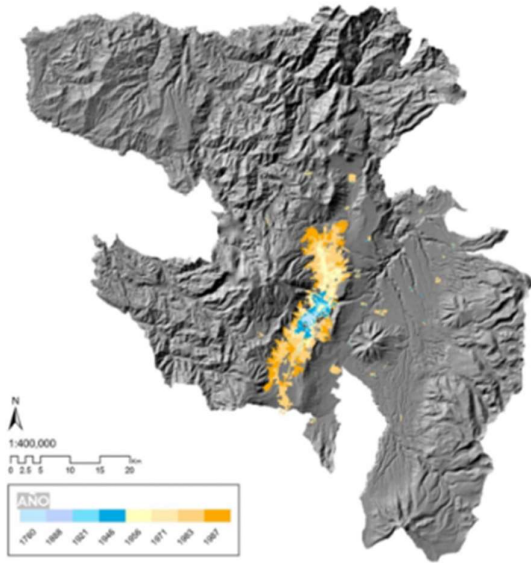
La manera en la que se ha distribuido y estructurado el suelo de Quito solo evidencia la consolidación de procesos históricos de discriminación, esto lo podemos notar desde el aspecto normativo. Como lo establecía el Artículo 36 del Reglamento General de Construcciones para Quito, cap. VI expedido el 17 de Diciembre de 1940 citado por Lucas Achig: "Los barrios residenciales conservarán cada uno, una cierta uniformidad de estilo, así como los barrios obreros y de fábricas". (Achig, 1983, pág. 61). Desde la administración pública existió una regulación que determinaba quiénes tenían acceso al tipo de suelo dependiendo de su condición social y económica, de esta manera se fueron formando los barrios en Quito. Las periferias terminaron por ser barrios donde habitan sectores de la población marginados que no tienen acceso a alcantarillado, agua potable, luz, teléfono, transporte, seguridad, educación, etc.

2.6 Modelos de Ciudad en Quito

Más allá del contexto histórico que observamos anteriormente, existe un análisis del Desarrollo Urbano de Quito realizado por el Instituto de la Ciudad en el año 2017 en el que se refieren a los “modelos de ciudad” que ha experimentado la capital del país, a continuación los detallaremos:

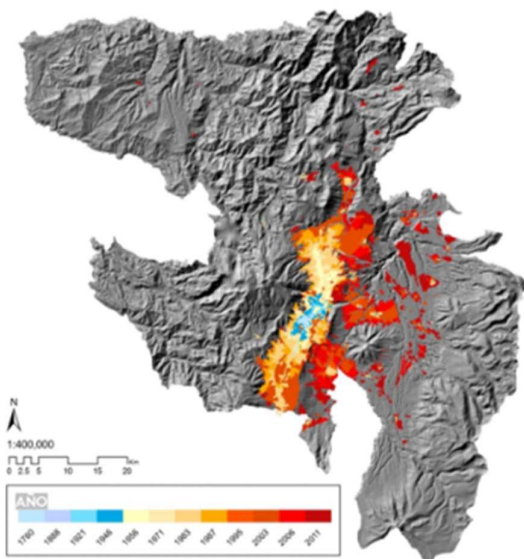


El primero fue el modelo *concéntrico* que dio origen a la ciudad y tuvo vigencia hasta aproximadamente los años 50, se caracterizó por la aglomeración de funciones (económicas, administrativas, religiosas), actividades y servicios en las dimensiones de un mismo territorio. La administración pública, los cultos religiosos y las actividades de socialización se concentran en los alrededores de las plazas y las iglesias del centro histórico. Los barrios se desarrollan mínimamente en los exteriores de estos espacios (Echeverría, 2017).



El segundo modelo entendido como el *longitudinal* se desarrolló entre los años 50 hasta la década de los 90, surgió como consecuencia de la modernización. La inversión de capital inmobiliario, las actividades industriales, la implementación de los polígonos como nuevas formas de asentamientos y la migración masiva del campo a la ciudad fueron algunas de las razones que dieron lugar a este fenómeno urbano. Las industrias representaron un problema respecto a la movilidad, la contaminación, el tráfico, etc. por lo que el centro se volvió inhabitable y las personas con

posibilidades económicas se esparcieron hacia las periferias donde se edificaron nuevos asentamientos habitacionales. Por los cambios mencionados el Municipio de Quito buscó alternativas para ordenar la ciudad y con la ayuda del uruguayo Jones Odriozola, un arquitecto urbanista, nace el Primer Plan Regulador de Quito (Echeverría, 2017).



Por último está el modelo disperso que ha tenido lugar desde 1990 hasta la actualidad. La contaminación ambiental, visual, auditiva, el tráfico vehicular, el aumento poblacional, las aglomeraciones entre otros factores han dado como resultado que las personas busquen nuevos espacios para vivir sanos y rodeados de naturaleza. Las nuevas urbanizaciones se han asentado en suelos agrícolas afectando los corredores ecológicos. El problema de la ciudad dispersa es la forma en la que se gestiona la movilidad y sostenibilidad dentro del territorio, aparecen múltiples centralidades a lo largo del

espacio que generan redes de comunicación (Echeverría, 2017).

3. Quito y el Aluvión de “El Tejado”

El crecimiento poblacional en Quito ha dado lugar a una evolución espacial en el territorio urbano implicando la ocupación de áreas que superan los límites establecidos por el Municipio en el Plan de Quito. Las construcciones se han levantado incluso en las vertientes orientales del volcán Pichincha, de manera que los riesgos y peligros son potenciales para los habitantes de estas zonas pues se encuentran en una situación de vulnerabilidad en caso de existir un fenómeno natural (Novoa, Meza, Moreno, Sánchez, & Serrano, 1998). Considerando esto como una problemática, el presente capítulo analizará el Aluvión en La Gasca y La Comuna como una de las tantas amenazas naturales a las que están expuestos los habitantes de Quito.

Los autores (Novoa, Meza, Moreno, Sánchez, & Serrano, 1998) en su análisis sostuvieron la hipótesis de que los riesgos naturales, principalmente los ocasionados por el flujo de lodo, son debido a la falta de planificación en los procesos de urbanización, además quienes ocupan estas zonas de riesgo desconocen las medidas que deben adoptar para mitigar los efectos de un desastre natural.

3.1 Aluviones y algunas razones de por qué se producen

Los aluviones se dan a causa del movimiento de masa que se combina entre tierra, rocas, hojas, ramas, árboles y otros elementos que al combinarse con agua forman un flujo ladera abajo, desde su origen puede aumentar el tamaño a medida que avanza y recorre muchos kilómetros alcanzando una gran velocidad (Loayza, 2022).

Varios fenómenos pueden ser detonantes de este desastre natural, ya sea de origen natural como fuertes precipitaciones, actividad volcánica, sismos, o también por actividades antrópicas como la tala ilegal de árboles, quebradas con basura y escombros acumulados, asentamientos en bordes de quebradas, ocupación de franjas ecológicas, cambios del uso del suelo, etc. (Loayza, 2022).

3.1.1 Quebradas

El crecimiento de la ciudad ha dado lugar a que se rellenen quebradas, varias de ellas provenientes del Pichincha. Estas actividades se realizan desde los años 30 hasta la actualidad en el sur y norte de la ciudad (Bermeo, Crisanto, & Herrera, 2022).

El crecimiento alargado del Distrito Metropolitano de Quito ha dado lugar a que se ocupen vertientes tanto al Este como al Oeste de la ciudad para tener más espacio urbano; el relleno de la red natural de drenaje ha resultado en derrumbes, inundaciones, entre otros problemas (Bermeo, Crisanto, & Herrera, 2022).

El Diario Expreso asegura que el Municipio de Quito ha construido 135 estructuras de captación o colectores de agua mismas que tienen la función de detener el material que desciende por las quebradas y que la Empresa Pública Metropolitana de Agua es la encargada de limpiar y monitorear hasta cuatro veces al año la basura, residuos, árboles, piedras y cualquier material que se encuentre obstaculizando el flujo normal de las estructuras (Acosta, 2022).

Por otro lado, el 04 de febrero del presente año Jorge Ordóñez director de Riesgos recalcó que el Distrito Metropolitano de Quito no cuenta con una entidad que se encargue especialmente del mantenimiento integral y limpieza de las quebradas (Acosta, 2022).

3.1.2 Construcciones

El Colegio de Arquitectos de Pichincha se pronunció en 2019 respecto a las viviendas edificadas en la capital del país asegurando que el 70% de ellas se han realizado en zonas de riesgo a lo largo de la periferia de la urbe, al encontrarse en laderas y rellenos son vulnerables a las amenazas de los fenómenos naturales.

La Secretaría de Medio Ambiente en el año 2017 capacitó a los trabajadores de la Administración Zonal Quitumbe, la charla giró en torno al adecuado manejo de quebradas y concluyeron que estas zonas son las peores para realizar construcciones porque existe un alto riesgo de deslizamientos, la pérdida de hábitat para la flora y fauna silvestres; además recalcaron la importancia de que en caso de construir cerca de una quebrada se debe respetar una distancia mínima de 15 metros del borde y el relleno de quebradas ya sea parcial o totalmente es altamente peligroso para la comunidad.

En las siguientes imágenes podemos observar el entorno físico en el que desarrollan actividades los comuneros que habitan en la Comuna Santa Clara de Millán, las condiciones de las viviendas no son adecuadas pues están levantadas en quebradas, los suelos de tierra son inestables y representan un peligro en caso de lluvias extremas lo que implica la posibilidad de deslave que provocaría daños en las infraestructuras y como consecuencia la pérdida de vidas humanas.



3.2 La Gasca, La Comuna y Pambachupa

Estas zonas están localizadas en la ciudad de Quito, al centro norte, en las faldas del volcán Pichincha, en una pendiente que va de Oeste a Este. Es importante mencionar que las condiciones geológicas, morfodinámicas e hidrogeológicas hacen de estos sectores perjudiciales para las edificaciones (Novoa, Meza, Moreno, Sánchez, & Serrano, 1998).

Cabe recalcar que por las características de estos barrios eran utilizados para cultivar granos, maíz, también para el pastoreo; sin embargo con el crecimiento de la ciudad se empezaron a construir casa y el sector se volvió residencial. Al principio las viviendas tenían patios y grandes áreas verdes pero la densidad siguió aumentando y ahora los suelos tienen fines comerciales y residenciales. Actualmente la tipología de los edificios es de 4 pisos con terrazas para en un futuro construir seguir construyendo verticalmente, también hay casas pequeñas que en su planta baja tienen almacenes para el comercio (Fierro & Morán, 2021).

Podemos evidenciar que ha habido alteraciones en los usos del suelo al levantar edificaciones en zonas verdes, zonas que por su naturaleza son parte del ciclo del agua; las urbanizaciones han impermeabilizado el suelo aumentando la vulnerabilidad ante amenazas de inundación y desestabilización de las laderas de la quebrada (Loayza, 2022).

3.2.1 Aluvión en La Gasca

El 31 de enero del presente año un aluvión afectó barrios en la Ciudad de Quito, lodo, escombros y demás materiales que bajaron de las laderas del Pichincha debido a una fuerte lluvia arrasó con personas, casas, edificios, autos, etc. en La Comuna y La Gasca. Esta zona conocida por su vulnerabilidad volvió a sufrir impactos por las fuertes precipitaciones 47 años después.

María Paz Mejía, estudiante hizo una publicación donde señaló que la Directora del Grupo de Investigación en Biodiversidad, Medio Ambiente y Salud de la Universidad de Las Américas e investigadora de las quebradas de Quito, Blanca Ríos se pronunció el respecto: “el aluvión de La Gasca era algo que se sabía que tenía potencial de pasar porque ha ocurrido varias veces en la historia y está dentro de un mapa de riesgos. No nos tenemos que olvidar que vivimos a las faldas de un volcán y el material volcánico poco consolidado es uno de los riesgos que tiene la ciudad en eventos de lluvia” (Mejía, 2022).

3.2.2 Informes de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias

En el Informe 001 realizado por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias se refiere a que debido a la lluvia se desbordó la quebrada Tejado, esto provocó un aluvión que causó afectaciones en viviendas, bienes públicos y privados, postes de luz, el cierre de vías (Av. La Gasca y Humberto Albornoz), personas desaparecidas, familias damnificadas, 200 personas afectadas, 47 heridas y 21 fallecidas; calificando mencionado aluvión como peligroso y que tuvo inicio el 31 de enero de 2022 alrededor de las 18 horas con 30 minutos (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias , 2022).

El Informe 002 del 01 de febrero de 2022 actualizó datos y se reportó 348 personas afectadas, 15 desaparecidas, 49 heridos, 23 fallecidos, 3 familias damnificadas, 38 viviendas afectadas, 3 destruidas. La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos realizó un total de 11 informes sobre la situación del aluvión en la Gasca, el último fue del día 08 de febrero de 2022 y los datos finales que recopiló son: 28 personas fallecidas, 1 desaparecida, 52 heridos, 170 personas damnificadas, 53 familias damnificadas, 555 personas afectadas, 107 familias afectadas, 41 viviendas afectadas, 7 destruidas, 52 bienes privados afectados, 14 bienes privados destruidos. Respecto a bienes y servicios públicos 1 UPC de La Gasca afectada, 20 postes de energía eléctrica destruidos, 1 subestación de energía eléctrica afectada y la vía La Gasca y Humberto Albornoz también afectada (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias , 2022).

Frente a todos estos hechos se reunió el gobierno local y el central para actuar y dar respuesta inmediata. Los bomberos, la policía, los agentes de control metropolitano de Quito, la secretaría de salud, la secretaría de seguridad, empresas públicas metropolitanas, las fuerzas armadas, el ministerio de salud pública, la dirección metropolitana de gestión de riesgos, las administraciones zonales, el consejo provincial de pichincha, entre otras instituciones colaboraron para ayudar a remover escombros, dar atención médica y psicológica, trasladar a los afectados hacia hospitales, lugares de alojamiento temporal, también les dieron kit de alimentos a las familias (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias , 2022).

Según los datos publicados por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos podemos evidenciar que en efecto, hay respuesta y coordinación entre la administración pública cuando se trata de gestionar desastres y ayudar a las personas afectadas.

3.3 Análisis del aluvión. Componentes de la ciudad: Vivienda adecuada y reducción de riesgos de desastres

En la Sentencia No. 2167-21-EP/22 la Corte Constitucional del Ecuador se pronuncia respecto a que la planificación urbana es una herramienta importante cuando se trata de pensar en el derecho a la ciudad, pues las proyecciones a futuro permiten establecer mecanismos, alternativas y condiciones seguras en caso de desastres naturales. Por ello, los asentamientos humanos deben construirse en zonas seguras tanto para proteger a las personas como también preservar y conservar la naturaleza, sin afectar ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y biodiversidad biológica. (Corte Constitucional del Ecuador, 2022)

Como mencionamos en el primer capítulo el derecho a la vivienda no es solamente tener un lugar donde vivir, sino que debe ser habitable, libre de peligros y riesgos naturales, segura, con acceso a los servicios públicos.

Con la información obtenida en este capítulo podemos notar que las viviendas construidas en las faldas del volcán Pichincha no cumplen con los elementos mencionados anteriormente. Existen edificaciones que no son adecuadas, que han interrumpido ciclos naturales, de manera que se han visto afectadas cientos de personas por el aluvión ocurrido el 31 de enero del presente año. Si hablamos de planificación, existen normas que se encargan de regular los usos del suelo, de acuerdo con esto las autoridades competentes sabrán cuando otorgar o no permisos para construir. Sin embargo, el contexto histórico de Quito nos permite entender por qué cada

asentamiento humano se encuentra en cada lugar, en este sentido la realidad sobre pasa la norma.

El Estado tiene la obligación de tomar todas las medidas necesarias para reducir los riesgos a los que están expuestas las viviendas. Refiriéndonos al caso específico analizado, es de conocimiento público que las zonas de La Gasca, La Comuna y Pambachupa son vulnerables de sufrir los impactos producidos por la naturaleza.

Respecto a las construcciones en los sectores afectados por el aluvión ya no hay mucho que hacer, no cabe ni pensar que llegue el Municipio de Quito con maquinarias a botar casas porque “están en suelos inestables” o “la viviendas son informales”, pero la planificación a futuro puede ser más estricta respecto al control de construcciones.

Hugo Cahueñas en su artículo Derecho a una vivienda adecuada: Cambio climático, gestión urbana y reducción de riesgos de desastres menciona: “por más que el Estado no provoque un desastre, tiene la responsabilidad de adoptar medidas adecuadas para salvaguardar la vida de quienes estaban bajo su jurisdicción.” (Cahueñas, s.f, pág.139).

Conclusiones

1. En el primer capítulo pudimos identificar que las respuestas que debe dar el Estado en casos de desastres naturales no se encuentran consagradas en un solo cuerpo legal, sino que los mecanismos para gestionar desastres naturales se encuentran esparcidos en diferentes normas. La Constitución establece de manera general las atribuciones de cada nivel de gobierno respecto al tema y evidentemente los derechos que se deben garantizar.
2. En el segundo capítulo realizamos un acercamiento al Derecho urbanístico, el Derecho a la Ciudad y la realidad de Quito; esto nos permitió evidenciar que, aunque cada Gobierno Autónomo Descentralizado tiene la responsabilidad de diseñar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los Planes de Uso y Gestión de Suelo con miras a prevenir desastres naturales, estos no se aplican adecuadamente por cuestiones que van más allá de la norma.
3. Finalmente, el tercer capítulo nos demuestra que Quito es una ciudad que está construida en zonas de riesgo y por lo tanto las personas están expuestas a sufrir las consecuencias de las amenazas naturales que desencadenan daños a viviendas, infraestructuras públicas y privadas, pero sobre todo hay pérdidas de vidas humanas.

Recomendaciones

Respecto a la inexistencia de un solo cuerpo legal que regule la gestión de desastres naturales, y considerando que el territorio ecuatoriano está constantemente expuesto a terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas, tsunamis, incendios forestales, etc.; el Estado debería considerar estrategias eficaces para prevenir y mitigar el impacto de estas amenazas. Por lo que la aprobación de la Ley de Gestión Integral del Riesgo de Desastres sería oportuna para reducir los riesgos.

Sobre el Derecho a la ciudad, la Corte Constitucional Ecuatoriana solamente se ha pronunciado en el caso Sentencia Río Monjas; es necesario desarrollar más este derecho pues su efectivo ejercicio permite que los ciudadanos accedan a otros derechos constitucionales.

En relación con el aluvi3n, las construcciones en quebradas y los asentamientos informales sería importante hacer campañas de difusi3n respecto a las consecuencias que pueden tener,

más allá de sanciones, la importancia de proteger vidas humanas y que a futuro se refuerce la debida aplicación y observancia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Planes de uso y Gestión de Suelo como mecanismo para prevenir desastres naturales.

Bibliografía

- (s.f.). Obtenido de REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.5 en línea].: <https://dle.rae.es>
- ¿Qué son los desastres naturales? (20 de Enero de 2021). Obtenido de Valor Compartido: <https://valor-compartido.com/desastres-naturales/>
- Achig, L. (1983). *El proceso urbano de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- ACNUDH. (2022). *El derecho a una vivienda adecuada*. Obtenido de Naciones Unidas Derechos Humanos : <https://www.ohchr.org/>
- ACNUDH. (2022). *El derecho humano a una vivienda digna*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/>
- ACNUDH. (Naciones Unidad Derechos Humanos). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/>
- Acosta, J. (4 de Febrero de 2022). *Mantenimiento, la falencia de las quebradas*. Obtenido de Expreso: <https://www.expreso.ec/quito/mantenimiento-falencia-quebradas-120947.html>
- Asamblea Nacional . (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. RO. No. 303.
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* . RO. No. 306.
- Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. RO. No. 790.
- Bermeo, S., Crisanto, J., & Herrera, E. (2022). *Aluviones en Quito: ¿Un fenómeno o un error recurrente?* Obtenido de <https://repositorio.uce.edu.ec/>
- Borja, J. (2019). *Derecho a la ciudad: Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: CLACSO.
- Cahueñas, H. (s.f.). Derecho a una vivienda adecuada: Cambio climático, gestión urbana y reducción de desastres.
- Carrión, F., & Erazo, J. (2012). La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. *FLACSO*, 503-522. Obtenido de Flacso.
- Carta Europea de Ordenación del Territorio. (1983). Legislación Extranjera. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, 161-164.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). *CASO No. 2167-21-EP*. Quito.
- Echeverría, J. (10 de Febrero de 2017). *Desarrollo urbano de Quito taller de perspectivas conceptuales*. Obtenido de Instituto de la ciudad: [https://institutodelaciudad.com.ec/desarrollo-urbano-de-quito-taller-de-perspectivas-conceptuales/#:~:text=El%20Instituto%20de%20la%20Ciudad%20ha%20afirmado%20que%20el%20Desarrollo,de%20movilidad%20y%203\)%20Ciudad](https://institutodelaciudad.com.ec/desarrollo-urbano-de-quito-taller-de-perspectivas-conceptuales/#:~:text=El%20Instituto%20de%20la%20Ciudad%20ha%20afirmado%20que%20el%20Desarrollo,de%20movilidad%20y%203)%20Ciudad)

- Fierro, L., & Morán, J. (2021). *PERSPECTIVA SOCIOAMBIENTAL DEL RIESGO DE DESLAVE EN LA COMUNA DE SANTA CLARA DE SAN MILLÁN PERTENECIENTE AL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. PERIODO 2014-2020*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.
- Galvis, F. (2014). *Manual de Derecho Urbanístico*. Bogotá: TEMIS S.A.
- GeoEnciclopedia. (s.f.). *Desastres Naturales*. Obtenido de <https://www.geoenciclopedia.com/desastres-naturales/>
- Hardcastle, R., & Chua, A. (Diciembre de 1998). *Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales*. Obtenido de Revista Internacional de la Cruz Roja: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-the-red-cross/information/about-this-journal/past-titles/past-title/revista-internacional-de-la-cruz-roja/information/ECBCC7A22411FFD81F74F6E5B1773F5B>
- Kite, V. (s.f.). *Urbanization and the evolution of cities across 10,000 years*. Obtenido de TEDEd: <https://ed.ted.com/lessons/urbanization-and-the-future-of-cities-vance-kite>
- Loayza, G. (29 de Marzo de 2022). *¿Cuáles fueron las causas que provocaron el aluvión de la quebrada “El Tejado” en Quito?* Obtenido de Universidad Espiritu Santo: <https://uees.edu.ec/cuales-fueron-las-causas-que-provocaron-el-aluvion-de-la-quebrada-el-tejado-en-el-sector-de-la-gasca-la-comuna-y-pambachupa-en-la-ciudad-de-quito>
- Manual para la Evaluación de Desastres*. (2014). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Martinez, P. (1 de Septiembre de 2018). *El impacto de los desastres naturales sobre los derechos humanos: Un análisis del caso del terremoto de Ecuador de 2016*. Obtenido de Semantic Scholar: <https://www.semanticscholar.org/>
- Mejía, M. P. (8 de Febrero de 2022). *Aluvión en Quito: la prevención hará la diferencia*. Obtenido de UDLA: <https://www.udla.edu.ec/qestudiarenlau/blog/2022/02/08/aluvion-en-quito-la-prevencion-hara-la-diferencia/>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2018). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: conceptos basicos*. Quito.
- Morales, C. (2012). *La Ciudad y el Derecho una introducción al Derecho Urbano Contemporáneo*. Bogotá: TEMIS S.A.
- Municipio de Quito. (2022). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Municipio de Quito: <https://www.quito.gob.ec/index.php/rendicion-de-cuentas/350-plan-metropolitano-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial>
- Naciones Unidas. (s.f.). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.un.org/>
- Novoa, J., Meza, M., Moreno, I., Sánchez, F., & Serrano, C. (1998). Análisis Morfodinámico aplicado al diagnóstico de riesgos naturales en los sistemas de La Gasca y San Carlos . CEPEIGE.
- ONU- HABITAT. (24 de Febrero de 2020). *Componentes del Derecho a la Ciudad*. Obtenido de El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad>

- Rengifo, M. (2012). *La Ciudad y el Derecho una Introducción al Derecho Urbano Contemporáneo*. Bogotá: TEMIS S.A.
- Revista paz y conflictos. (2012). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Obtenido de https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf
- Rodríguez. (2012). *La Ciudad y el Derecho una introducción al Derecho Urbano Contemporáneo*. Bogotá: TEMIS S.A.
- Rojas. (2012). *La Ciudad y el Derecho una introducción al Derecho Urbano Contemporáneo*. Bogotá: TEMIS S.A.
- Rojas, O., & Martínez, C. (2011). Riesgos Naturales: evolución y modelos conceptuales. *Revista Universitaria de Geografía*, 83-116.
- Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias . (2022). *Informes de Situación – Aluvión Quito, La Gasca (31/01/2022)*. Obtenido de Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias : <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/informes-de-situacion-aluvion-quito-la-gasca-31-01-2022/>
- Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. (Enero de 2022). *Lineamientos para la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos*. Obtenido de Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias: https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/LineamientosGobernanzaGAD_24012022.pdf
- SNGRE. (2019). *Plan Específico de Gestión de Riesgos*. Obtenido de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-riesgos-web.pdf#:~:text=5%20El%20Plan%20Nacional%20de,para%20la%20fase%20de%20recuperaci%C3%B3n>.
- Vargas, J. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Velásquez, F. (2008). *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*. Ciudad de México: Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina HIC-AL.
- Vidal, J. (2014). *Manual de Derecho Urbanístico*. Bogotá : TEMIS S.A.
- Ziccardi, A. (2019). *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: CLACSO.