PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN PREVIA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA

"LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DE MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA. CASO: SOLUCIÓN VIAL GUAYASAMÍN"

DENNISSE ALEJANDRA CARRILLO VITERI

DIRECTOR: DR. MIGUEL ÁNGEL BOSSANO

QUITO, 2018

Soraya: Incluir en el expediente
Q. 21/12/17

Efrén Guerrero Salgado, PhD.
Abogado

Quito, 15 de diciembre de 2017

Señor Doctor
Gonzalo Vaca Dueñas
Secretario Abogado, Facultad de Jurisprudencia
Presente.

De mi consideración

El motivo de la presente es informarle mis observaciones y calificación respecto a la disertación de la Srta. Denisse Alejandra Carrillo Viteri titulada *"La participación ciudadana en la planificación de megaproyectos de infraestructura urbana: Caso Solución Vial Guayasamin"*, adjunta al oficio No. 145-SJG-2017. Al respecto me permito hacer los siguientes comentarios, expresados en forma de la siguiente tabla explicativa:

Parámetro	Pregunta	SI	NO	Desarrollo de la respuesta
Estructura General	1. ¿El tema de la disertación se ajusta a los requerimientos de la Facultad de Jurisprudencia[1]?	X		La estudiante busca analizar el estándar actual del derecho a la participación ciudadana en los casos de megaproyectos de tipo urbano, centrándose en el caso de la "Solución Vial Guayasamín", proyecto que ha tenido una fuerte crítica desde la academia y el espacio político. Recordemos que se presentó y falló una acción de protección a finales del año 2016 relacionada al tema. Al respecto de la disertación, la Srta. Carrillo ha realizado un recorrido legal y doctrinal del concepto de participación social, para enmarcarlo dentro del estándar que debe ser aplicado dentro de la planificación territorial local. Esto corresponde a lo que la Facultad y la Universidad se ha centrado los últimos dos años, especialmente desde la Conferencia Hábitat III, que se desarrolló en la ciudad de Quito en el año 2016 y en el que la Srta. Carrillo participó representando a la Facultad. Es un ejercicio interesante que confirma la vocación investigativa del alumno, y que cumple los objetivos de aprendizaje de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y se mantiene en una nueva dirección de otras disertaciones presentadas en la PUCE[2] y de la teoría moderna de Ciencias Sociales que se incluye como variable dependiente la participación ciudadana[3].

[1] Según el reglamento de Régimen Académico del CES (art. 21.3) la titulación de pregrado incluye "la fundamentación metodológica y la integración de aprendizajes que garanticen un trabajo de titulación directamente vinculado con el perfil de egreso que contribuya al desarrollo de las ciencias, las tecnologías, las profesiones, los saberes y las artes".
Guía de análisis:
Las disertaciones presentadas en la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE deben demostrar, de acuerdo a los objetivos de la carrera, que el estudiante sea capaz de:
a. Identificar instituciones jurídicas.
b. Analizar el funcionamiento y la estructura del sistema jurídico ecuatoriano.
c. Valorar los hechos, fenómenos y problemas jurídicos- sociales dentro de las normas y demás fuentes del Derecho.
d. Juzgar los mecanismos de solución y exigibilidad más adecuados para su pretensión.
e. Asumir el rol del abogado en la sociedad a la luz de los valores éticos y cristianos.

[2] Cfr. Guevara Terán, A. A. (2017). La consulta previa urbana como mecanismo de garantía del derecho a la ciudad a la luz del ordenamiento jurídico ecuatoriano (Disertación, PUCE).

[3] Siclari Bravo, P. (2017). Desafíos urbanos latinoamericanos y caribeños de cara a los objetivos de desarrollo sustentable ya la nueva agenda urbana. *Revista INVI*, *32*(89), 199-211.

Dirección: Av. José María Guerrero N70-167 y Alfonso del Hierro
Telf. 2492800/09999851975
Quito-Ecuador – Sudamérica
Correo electrónico: mutamur@gmail.com

Recibido 21/12/2017

	2. ¿El título del texto es adecuado?	X		El título es completo y contiene las variables utilizadas en el análisis, pero no se incluye, de la lectura de análisis, el desarrollo de la participación, dentro del panorama constitucional. Se extraña que no utilice el estándar obligatorio de nuestra Corte Constitucional respecto a la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público (Sentencia: N° 002-14-DCP-CC, del 7 de Octubre de 2014), o de la naturaleza jurídica de los derechos de participación (Sentencia: N° 001-09-SAN-CC, del 13 de Marzo de 2009). Es importante además revisar, para mejora de las afirmaciones de la tesis, incluir datos como los del SIDH. Cfr. Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, Párrafo 225.
	3. ¿El texto aporta a la teoría del conocimiento sobre el área que trata?	X		En el caso de la República del Ecuador, no existen estudios relativos a la arista penal en el caso de la participación en los megaproyectos urbanos, elemento que solamente se está tratando desde otras ciencias, como la Administración Pública y el Urbanismo[4]. A pesar del esfuerzo de la estudiante, todavía hay elementos que no logran ser tratados con la profundidad suficiente en la tesis. No se establece el nexo causal necesario para demostrar una violación o una afectación de un derecho constitucional[5], y se limita a un (por demás valioso) informe descriptivo. Considero que el estudio debería analizarse en ese sentido, para que mantenga el elemento de un análisis jurídico sólido que debería preciar en una disertación jurídica.
	4. ¿Existe concordancia entre las diferentes secciones del texto?	X		El texto se encuentra articulado y desarrollado de forma completa.
	5. ¿El contenido del texto es comprensible para el/la lector(a)?	X		El texto tiene un ritmo de lectura adecuado y su contenido mantiene el nivel requerido por la Facultad de Jurisprudencia, aunque errores puntuales de sintaxis y redacción.
Argumentación y uso de	6. ¿Existe actualidad y	X		En el presente caso, hay una serie de elementos que deben ser repensados por el estudiante en vista de su defensa final de grado:

[4]Cfr. Guzmán, J. C. M. (2017). Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México. *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 7(2), 35-62. Revisar también, Crisosto, R., & Salinas, F. (2017). Una red de incertidumbre en la planificación de megaproyectos urbanos: el caso de la ciudad satélite de Alerce, Chile. *EURE (Santiago)*, *43*(128), 229-249.

[5] La Corte Constitucional colombiana ha señalado: "La violación lleva implícito el concepto de daño o perjuicio. Se vulnera un derecho cuando el bien jurídico que constituye su objeto es lesionado: se amenaza un derecho cuando ese mismo bien jurídico, sin ser destruido, es puesto en trance de sufrir en mengua. En el primer caso la persona afectada ya ha sido víctima de la realización ilícita. En el segundo, por el contrario, la persona está sujeta a la inmediata probabilidad de un daño. Con respecto al término amenaza es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de elección, sino de probabilidad de sufrir un mal irreparable de manera injustificada, la amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral" Corte Constitucional Ecuador Sentencia: N° 052-11-SEP-CC, del 15 de Diciembre de 2011, MP: DR. Principales RBL Roberto Bhrunis Lemarie, Registro Oficial N° 629 Suplemento, 30 de Enero de 2012

Dirección: Av. José María Guerrero N70-167 y Alfonso del Hierro
Telf. 2492800 / 09999851975
Quito, Ecuador – Sudamérica
Correo electrónico: mutamur@gmail.com

Herramientas Jurídicas	pertinencia en la realidad social y jurídica materia del texto?			1. Se ha limitado el análisis de la estudiante a la norma general positiva, sin tener en cuenta otras fuentes del derecho que pueden completar el análisis del texto y, por lo tanto, ayudarían a poder revisar los derechos de participación. 2. El Derecho a la Ciudad está construido como una prerrogativa subjetiva con varios alcances. En primer lugar, su contenido complejo obliga al Estado y a los operadores jurídicos a asumir que hay una interdependencia e interconexión de las necesidades de los ciudadanos que deben ser satisfechas por el Estado y por los particulares[6]. La estudiante sostiene el derecho a la ciudad como una prerrogativa protegida por la participación sin mostrar el nexo causal entre ambos. 3. La existencia de tantos procesos de construcción social como ciudades hay en el planeta exige que cada grupo humano construya ese contenido mínimo, lo que depende con de instrumentos de construcción colectiva y alcance técnico como son los Planes de Ordenamiento Territorial[7]. Aunque se rescata el trabajo de la estudiante para definir las relaciones entre la participación y la construcción de instrumentos técnicos, no se completa la construcción de democracia participativa.
	7. ¿Se incluye una hipótesis coherente o problema de investigación que fue realizado correctamente en el desarrollo del texto?	X		El problema de investigación ha sido desarrollado por parte de la estudiante.
	8. ¿La literatura citada es actualizada y acorde al tema?	X		Se encuentra la literatura correspondiente, pero no se tiene en cuenta la reflexión más básica sobre derecho a la ciudad o la participación, o las teorías de acción colectiva. Se extraña, además, textos sobre teoría de la democracia que se encuentran disponibles como Dahl, R. A. (1999). La democracia: una guía para los ciudadanos, traducción de Fernando Vallespín.
	9. ¿Existe argumentación jurídica correcta	X		No hay elementos en el texto que muestren la existencia de una metodología, aunque se demuestra un manejo más que aceptable del uso de herramientas técnicas de planificación urbana.

[6] Es importante tener en cuenta que la jurisprudencia internacional "considera pertinente recordar la *interdependencia* existente entre *los derechos* civiles y políticos y *los* económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como *derechos* humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos *los* casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello" Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, Párrafo 101.

[7] Esto incluye, tal como lo plantea Hart imparcialidad y neutralidad en el levantamiento de las alternativas; la consideración de los intereses de todos los que se verán afectados; y una preocupación para desplegar algún principio general aceptable como base para la toma razonada. *Cfr.* Lyons, David. "Open Texture and the Possibility of Legal Interpretation". *Law and Philosophy* 18.3 (1999): 297–309.

Dirección: Av. José María Guerrero N70-167 y Alfonso del Hierro
Telf. 2492800/09999851975
Quito, Ecuador – Sudamérica
Correo electrónico: mutamur@gmail.com

	y cumple las reglas mínimas de la hermenéutica?			
	10. ¿El estudiante es capaz de incluir pensamiento propio?	X		Todo el documento es consecuencia de un trabajo por parte del estudiante.
	11. ¿Existe coherencia metodológica en toda la estructura del trabajo?	X		No hay coherencia en el aparato metodológico realizado por la estudiante, dado que no hay una sección que lo explique.
	12. ¿Las conclusiones son claras y están relacionadas con el contenido del trabajo presentado?	X		Las conclusiones son claras y actualizadas con relación al contenido del trabajo.
Forma y Presentación	13. ¿El estilo de escritura es didáctico, bien desarrollado y gramaticalmente correcto?	X		Se cumplen las reglas de estilo, forma y gramática solicitadas por la PUCE. Desgraciadamente, el documento entregado al que suscribe el texto en calidad de revisor de tesis no incluye un índice por lo que su lectura es incómoda. Por otro lado, hay varios tipos de letra no justificables en su uso dentro del texto.
	14. ¿Se cumplen las reglas de estilo exigidas por la PUCE[8]?		X	

Considerando los antecedentes, **considero que la calificación que debería tener la presente disertación es de 8/10.** Deberían tenerse en cuentas las observaciones del presente texto para la presentación oral de grado.

Atentamente,

Efrén Guerrero Salgado.

[8] De acuerdo a las reglas de la PUCE, se sugiere que se utilice el formato del Manual de Publicaciones de la American Psychological Association

Dirección: Av. José María Guerrero N70-167 y Alfonso del Hierro
Telf. 2492800 / 09999851975
Quito, Ecuador – Sudamérica
Correo electrónico: mutamur@gmail.com

Sra: Por favor agregar a mi carpeta de la estudiante. GJ
2018/01/22

Quito, 22 de enero de 2018

Señor Doctor
Gonzalo Vaca Dueñas
SECRETARIO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR
En su despacho.-

De mi consideración:

Cumpliendo con la designación de Profesor Informante de la disertación previa a la obtención del título de abogada intitulada **"LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DE MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA: CASO SOLUCIÓN VIAL GUAYASAMÍN"**, elaborada por la señorita Dennisse Alejandra Carrillo Viteri, me permito presentar el siguiente informe:

La presente investigación busca determinar el alcance del derecho de participación ciudadana específicamente dentro del accionar del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el proyecto denominado Solución Vial Guayasamín, por lo que la investigación de la señorita Dennisse Carrillo adquiere especial interés.

En el trabajo realizado por la estudiante, en primer lugar, se establecen consideraciones respecto al modelo del Estado planificador, poniendo énfasis en la planificación nacional y en el ordenamiento territorial; a continuación, se desarrolla el tema referente a la participación ciudadana respecto de obras y proyectos así como de la normativa aplicable al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; luego realiza un análisis de los megaproyectos de infraestructura urbana, en especial del caso planteado; para finalmente determinar las conclusiones, recomendaciones y las propuestas dentro del tema investigado.

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

Considero que la disertación intitulada "LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DE MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA: CASO SOLUCIÓN VIAL GUAYASAMÍN", elaborada por la señorita Dennisse Alejandra Carrillo

Recibido 22/01/2018

Viteri debe ser calificada con la nota de NUEVE (09) en orden a la obtención del título de abogada.

Del señor Secretario, me suscribo atentamente,

Marco Proaño Durán
Profesor Informante

DEDICATORIA

A mis papás, por su amor infinito.

A mis hermanos, Carlos, Diana y Daniela, por su ejemplo, apoyo y confianza, siempre.

A Juan Diego, por ser mi alegría.

AGRADECIMIENTO

Para mi gran amigo, Álvaro Orbea.

Dr. Miguel Ángel Bossano.

ABSTRACT

The Municipality of the Metropolitan District of Quito, to be the entity that is closer to the needs and aspirations of the citizens, is the one who should develop and implement plans to fulfill its purposes and functions, including the provision of public services and build public works.

Unfortunately, Quito has tools of intervention and urban planning that conceive citizen participation as a tool merely informative, because the essence of a participatory process inevitably entails a strong questioning social limitation that for certain authorities hindered the execution of works and/or development projects.

For this reason, it is important to rethink the structure of these and work in such a way that the city is no longer planned only from the strictly technical point of view, but also from other professions and perspectives such as the law, since the regulator essence of this, allows you to regulate the planning of cities and the design of the constructions.

As well, you can enter the citizen participation as a imperative component of territorial planning instruments to enter in a permanent and mandatory implementation of citizen participation in the various levels of planning, helping to give legitimacy to the processes related with the same and to generate better tools, the same as the count and consider the views and opinions of those who will be affected by these, will fulfill its role.

Thus, the present work focuses on the conceptualization of the processes of planning and citizen participation within the local area, making a brief emphasis in the national structure to understand the rules governing the behavior of the Municipality of the Metropolitan District of Quito and the entity responsible for providing the service of mobility (EPMMOP-Q) with respect to the issues raised. At the same time, there is an investigation of the normative structure local citizen participation in order to prove the existence or non-existence of participatory processes within the planning stage of urban infrastructure projects.

RESUMEN

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al ser el ente que está más cerca de las necesidades y pretensiones de la población capitalina, es quien debe desarrollar e implementar planes para cumplir con su finalidad y funciones; entre ellas el prestar los servicios públicos y construir la obra pública.

Lamentablemente, Quito cuenta con instrumentos de intervención y planificación urbana que conciben la participación ciudadana como una herramienta meramente informativa, pues la esencia de un proceso participativo inevitablemente conlleva un fuerte cuestionamiento social, limitación que para ciertas autoridades obstaculiza la realización de obras o proyectos de desarrollo.

A pesar de que existe un marco legal que propicia identificar las necesidades de la ciudadanía como un proceso previo a realizar cualquier tipo de intervención, los instrumentos de planificación urbana actualmente son una descripción de la realidad vista desde el enfoque de quien los realiza.

Por tal razón, es importante repensar la estructura de éstos y trabajar de tal manera que la ciudad ya no sea planificada únicamente desde el punto de vista estrictamente técnico, sino también desde otras profesiones y perspectivas como el derecho, pues el carácter ordenador de éste permite regular la planificación de las ciudades y el diseño de las construcciones. Así, se puede introducir la participación ciudadana como un componente imperativo de los instrumentos de planificación territorial, que introduzca en forma permanente y obligatoria la implementación de instancias de participación ciudadana en los diversos niveles de planificación, ayudando a darle legitimidad a estos procesos generando mejores instrumentos, los mismos que al contar y considerar las opiniones de quienes serán afectados por estos, cumplirán los objetivos planteados.

Es así que, el presente trabajo se enfoca en conceptualizar los procesos de planificación y participación ciudadana dentro de la esfera local, haciendo un breve énfasis en la estructura nacional que permita entender las normas que regulan el comportamiento del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la entidad encargada de prestar el servicio de movilidad (EPMMOP-Q) respecto de la problemática planteada. Así mismo, se realiza una investigación de la estructura normativa local respecto de la participación ciudadana con el fin de demostrar la existencia o no de procesos participativos dentro de la etapa de planificación de proyectos de infraestructura urbana.

ÍNDICE

RESUMEN ..... **iv**
ABSTRACT ..... **v**
INTRODUCCIÓN **1**

Contenido

I CAPÍTULO 5
Modelo de Estado Planificador: 5
Antecedentes Históricos. 5
Planificación Nacional y Ordenamiento Territorial: 10
Ámbito Local de la Planificación y el Ordenamiento Territorial. Distrito Metropolitano de Quito 19
Planificación Local Participativa - Distrito Metropolitano de Quito 19
Ordenamiento Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito 36
II CAPÍTULO 41
Participación Ciudadana a nivel local respecto de obras y proyectos 41
Participación Ciudadana en la legislación local. Distrito Metropolitano de Quito 52
III CAPÍTULO 61
Megaproyectos de infraestructura 61
Megaproyectos de Infraestructura Urbana 68
CASO 74
SOLUCIÓN VIAL GUAYASAMÍN 74
Introducción 74
Exposición cronológica 74
Estructura de la EPMMOP funciones, políticas y objetivos 79
Capacidad Asociativa de la EPMMOP-Q 82
Contrato de Alianza Estratégica entre la EPMMOP y CRBC. 84
CONCLUSIONES 87
RECOMENDACIONES 90
BIBLIOGRAFÍA 92

Introducción

En la actualidad, la sociedad de los países Latinoamericanos; en comparación con años y décadas anteriores, han desarrollado un sentido de pertenencia con su espacio geográfico y geopolítico, lo que ha permitido la construcción de identidades más fuertes, con principios de inclusión y autodefinición. Esto sin duda ha dado lugar a la creación, establecimiento e inclusión, dentro de los ordenamientos jurídicos, de normas que, fundadas ésta nueva construcción social, han reconocido de manera especial los derechos colectivos.

En el Ecuador la nueva visión del Estado – Sociedad proyectada por la actual Constitución, ha introducido la participación ciudadana como un eje trascendental, materializado a través de diversos espacios e instancias establecidas dentro de un marco normativo para la interrelación entre el Estado y la sociedad.

La presente investigación busca determinar el alcance y actuación de la participación ciudadana específicamente dentro del accionar del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, pues a pesar de la normativa nacional existente, en este último año se han evidenciado casos que a pesar de estar dentro de la planificación del GAD Metropolitano, han generado debate y fuertes conflictos sociales, pues la ciudadanía se ha visto imposibilitada de ejercer el derecho a la participación ciudadana en cuanto actores sociales de las diferentes intervenciones.

A raíz de lo mencionado en el párrafo anterior, el estudio de la participación ciudadana dentro de los procesos de planificación radica en el afán de un grupo de profesores y estudiantes, del cual formé parte, de plasmar la relación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ya sea directamente o a través de sus empresas públicas, con los ciudadanos para así recomendar, de manera general, la forma en la que los éstos se deben relacionar para planificar la ciudad.

Es así que, en virtud del evento internacional denominado Hábitat III celebrado en la ciudad de Quito en octubre de 2016 en el que se realizaron una serie de eventos relacionados con temas de ciudad, sostenibilidad, medio ambiente y participación ciudadana, la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE consideró este espacio como oportuno para que aquellos estudiantes en coordinación con profesores interesados en el Derecho Urbanístico, realicen una investigación en la que analicen los procesos de participación ciudadana en la planificación de megaproyectos de infraestructura.

El objetivo principal de la investigación fue:

(...) "analizar cómo el Estado ha negociado con individuos y sociedad civil para la construcción de megaproyectos a través de tres casos de estudio

1) La construcción del Teleférico de Alemão en Río de Janeiro, Brasil.

2) El desalojo de la comunidad de Río Grande por el Multipropósito de Chone, Ecuador.

3) La planificación de la Solución Vial Guayasamín en Quito, Ecuador.

En los tres casos, el Estado opera como un promotor del mega-proyecto, un garante de los derechos de ciudadanos, y como el ente que legalmente institucionaliza las pretensiones de opositores al proyecto." (Facultad de Jurisprudencia, 2016)

Dentro del cronograma de PUCE Hábitat III, la Facultad realizó un en el que se expusieron los casos señalados. Dicho evento contó con la participación de expertos en temas ambientales, participativos y técnicos quienes con el aporte e intervención de profesionales de todas las materias, determinaron la importancia de los procesos participativos en etapas previas a la construcción de intervenciones que si bien son beneficiosas para las ciudades, pueden llegar a ser perjudiciales para determinados grupos sociales.

Por tal razón, se ha visto la necesidad de hacer un análisis más profundo de la planificación, la participación ciudadana y los megaproyectos de infraestructura, para establecer si realmente resulta menester realizar e incluir procesos participativos dentro de la planificación a la que éstos responden y determinar en qué medida y hasta qué punto, momento o hito se los debe aplicar.

En primer lugar, se ha revisado el concepto de la planificación a través de un análisis de su evolución tanto a nivel regional como a nivel nacional y local, pues se ha considerado necesario establecer los parámetros bajo los cuales se planifican las ciudades, especialmente los proyectos de movilidad en el DMQ, para posteriormente poder definir como una de las características de la planificación a la participación ciudadana.

Al ser la escala urbana aquella que busca responder las necesidades más inmediatas de la ciudadanía, se ha investigado también sobre la planificación urbana, concepto e implicaciones dentro del ámbito legal. Así, se ha analizado brevemente al Derecho Urbanístico que a pesar de ser autónomo e independiente se lo ha tratado como una rama del Derecho Público -

Administrativo que busca la racionalización y ordenación urbana con el fin de incidir en los procesos de regularización del uso del suelo para garantizar derechos fundamentales.

En segundo lugar, se ha realizado un análisis doctrinario y normativo de la participación ciudadana a nivel local, pues la finalidad de este trabajo es determinar la importancia – o no – de los procesos participativos dentro de los planes que contienen megaproyectos de infraestructura a escala urbana, teniendo en cuenta que lo urbano es aquello perteneciente a la ciudad entendida como aquel espacio en el que convergen distintas formas de pensar, actuar, vivir; así como el espacio en el que se materializan las disposiciones contenidas en los documentos de planificación realizados por las autoridades públicas en observancia de sus funciones y, algunas, lamentablemente de sus agendas políticas.

En tercer lugar, se ha hecho un breve análisis del concepto de Megaproyecto a nivel nacional y se ha analizado la norma a través de la que se efectiviza la participación ciudadana en los megaproyectos de infraestructura vial en el Ecuador. De igual forma se ha hecho un breve análisis de sus características, desarrollo y alcance dentro del contexto del presente trabajo (a escala urbana). Para ello, se ha realizado una investigación que abarca el estudio de los megaproyectos dentro de la Región Latinoamericana en donde las principales ciudades de países como México, Colombia, Brasil y Chile; quienes poseen una mayor y avanzada experiencia en temas urbanos, han desarrollado el Derecho Urbanístico dentro y fuera de la Academia para incluir dentro de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial mecanismos de participación encaminados en lograr el éxito de la planificación de sus ciudades.

De tal forma que se ha analizado brevemente el proceso de participación ciudadana en la planificación de proyectos de infraestructura urbana llevado en Colombia, específicamente en la construcción de la Línea K de los metrocables de Medellín. Si bien este caso posee un contexto político, económico y social diferente, es la inclusión de la iniciativa ciudadana dentro del Plan Urbano Integral lo que en la presente investigación interesa mencionar, pues los moradores han sido verdaderos actores dentro del diseño, construcción, ejecución y manteniendo de ésta obra ejemplo de planificación a nivel mundial.

Finalmente, para comprobar las hipótesis manejadas a lo largo del presente trabajo en lo que respecta a la participación ciudadana en la planificación de megaproyectos de infraestructura

urbana dentro del DMQ, se analizó el controversial caso denominado "Solución Vial Guayasamín" que lleva más de 365 días de retraso según ha informado la Empresa Pública de Movilidad y Obras Públicas quien además justifica el retraso en consideración de que se ha solicitado por parte de la misma empresa una ampliación del plazo en razón de que se ha visto la necesidad de realizar nuevos estudios para dos de sus cuatro fases. La primera fase que corresponde a la extensión de la calle Boussingault está lista y en uso.

A través del presente trabajo se pretende verificar si los procesos y mecanismos de participación ciudadana son necesarios en la planificación de las ciudades para determinar el nivel de eficacia de las diferentes intervenciones urbanas, teniendo en cuenta que cada uno de los proyectos contiene sectores y actividades variadas.

De tal manera que se han desarrollado conclusiones que contrastan la sistematización doctrinaria, normativa y casuística con el objetivo de esclarecer las principales dificultades y retos existentes en la inclusión de procesos de participación ciudadana dentro de los procesos de planificación de megaproyectos de infraestructura urbana en el DMQ.

I CAPÍTULO

Modelo de Estado Planificador:

Antecedentes Históricos.

La Planificación en América Latina y Ecuador.

La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países de América Latina nace en los años sesenta y setenta, debido a la necesidad de los Estados de controlar y solventar los problemas socioeconómicos devenidos de las décadas anteriores. El contexto político y económico a nivel mundial se caracterizó por los conflictos que tuvieron lugar a principios del siglo XX como la Revolución Rusa, la crisis económica de 1929, la Primera y Segunda Guerras Mundiales. (Lopera, 2014)

Aquellos conflictos generaron en los países de América Latina procesos de economía de subsistencia, procesos productivos poco tecnificados, crisis en la balanza de pagos, aumento de la deuda pública y presión internacional por el crecimiento acelerado del comercio exterior. (Lopera, 2014) Por tal motivo, los Estados Latinoamericanos instauraron y desarrollaron un intervencionismo estatal que hiciera frente a esta crisis, impulse el desarrollo y atienda las demandas sociales.

Para alcanzar dichos propósitos, los países Latinoamericanos y del Caribe; a excepción de Cuba, a través la Conferencia de Punta del Este, en 1961, y con el establecimiento de la Alianza para el Progreso, se comprometieron a lograr un progreso económico más acelerado, una amplia justicia social y la integración económica de la Región respetando la dignidad del hombre y la libertad política (Ramella, 1961), e implantar como prerrequisito para la obtención de cualquier financiamiento externo la existencia de un plan de desarrollo (Mattos, 1979). De tal manera que nace la acepción generalizada de la planificación como un instrumento de gobierno para promover el desarrollo social y económico.

En consecuencia, la Carta de Punta del Este y la Alianza para el progreso fueron hitos que significaron una visión de los países Latinoamericanos y del Caribe para implantar o fortalecer los programas nacionales de desarrollo económico y social. (Mattos, 1979). Sin embargo, a

finales de los años ochenta y noventa se adoptaron políticas de ajuste estructural con el fin de disminuir los afanes nacionalistas que se habían manejado hasta la época, para suplantarlos con enfoques aperturistas en la economía y el mercado.

Poco tiempo después, a raíz del Consenso de Washington[1] se incorporaron dentro de los modelos de gobierno de los países latinoamericanos políticas neoliberales enfocadas en impulsar el libre mercado. Esto tuvo como consecuencia que la poca intervención estatal, otorgue al mercado el papel de regulador de la asignación de recursos desvirtuando el carácter social de la planificación. Por tal motivo, la planificación nacional fue reemplazada por métodos de planeación estratégica creados en el ámbito de lo privado que se acoplaban a lo público, (Montesinos, 2010) y, posteriormente, fue desplazada por procesos de desarrollo local devenidos por el surgimiento de la descentralización dentro de las estructuras estatales de los países latinoamericanos.

Dos momentos fueron determinantes para replantear el rol de Estado. En primer lugar, como resultado de aquel modelo de Estado intervencionista, paternalista y centralista, América Latina desarrolló una crisis fiscal del funcionamiento del aparato administrativo y de legitimidad política que, evidentemente, conllevó la generación de fuertes conflictos sociales; y, en segundo lugar, las dictaduras y los regímenes militares desarrollistas vigentes en aquella época en algunos países de Latino América, con el tiempo, perdieron el limitado respaldo popular con que alguna vez habían contado y la capacidad económica para cooptar a las élites empresariales y financieras (Lara E. , 2006).

Por estas dos razones, los países Latinoamericanos se vieron en la necesidad de desarrollar procesos de descentralización y participación ciudadana en materia política y social para que los Estados incrementaran su capacidad de gestión, emprendiendo mecanismos de planificación que permitan redistribuir los beneficios del desarrollo (Montesinos, 2010). Además, se consideró que era el medio más adecuado para realizar ciertas transformaciones en la estructura socioeconómica de los Estados, pues estos procesos fueron, indudablemente, una antesala a la democracia.

---

[11] Se entiende por Consenso de Washington un listado de políticas económicas consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington DC, Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento.

Es así que la planificación surge con un cambio de paradigma en los modelos de Estado, pues aquel sistema de planificación centralizada, con el correr del tiempo, se tornó en un instrumento de coerción a la democracia (Lara L. , 2006) que condicionaba el contexto en el que los diferentes niveles de gobierno emprendían acciones políticas, económicas y sociales.

Al igual que en toda Latinoamérica, la planificación ecuatoriana se desarrolla en una época en la que urgía acelerar el desarrollo mediante la participación del Estado para que, a través de éste, se pueda recomendar, con oportunidad, las medidas necesarias a tomarse para satisfacer las necesidades del momento. (Sierra, 1990) Así, aparece la idea de que la planificación podía aplicarse para el mejoramiento de la economía nacional, para el progreso, avance y armonía social. Es así que durante el primer mandato de José María Velasco Ibarra, en 1933, se elaboró el "Plan Nacional de Reconstrucción Económica", conocido como "Plan Estrada" en honor a su autor, Víctor Emilio Estrada. A través de éste se reguló la organización económica del país.

En el año de 1954, bajo las recomendaciones del Informe de Desarrollo Económico del Ecuador realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el gobierno de José María Velasco Ibarra, crea a través de un Decreto Supremo, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), (SENPLADES , 2014) que realizó; entre otras acciones planificadoras, el primer proceso de regionalización del país en el marco del primer "Plan General de Desarrollo Económico y Social a largo plazo, 1963 – 1973" (Peñaherrera, 1986) con el objetivo de coordinar la política económica y las inversiones de los ministerios y organizaciones estatales (Sánchez J. M., 1974) para modernizar la economía y mejorar el sistema de administración pública. Además, se convirtió en una institución generadora de importantes proyectos de infraestructura y de planificación regional como la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, entre otros. (Montesinos, 2010)

A finales de los años 70, la JUNAPLA es reemplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que fue creado por mandato constitucional en 1978. El Consejo fue el encargado de fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado y elaborar los correspondientes planes de desarrollo. Esta entidad elaboró el "Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984", que fue el tercer plan que acogía oficialmente un Gobierno ecuatoriano. (Montesinos, 2010) Anterior a

éste se elaboró el "Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período de 1964 – 1973"; que fue la versión ecuatoriana de los acuerdos de Punta del Este, y el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 – 1977."

A partir de año de 1984 con el gobierno de León Febres Cordero, la planificación nacional perdió importancia, pues en su gobierno se elaboró el "Plan Nacional de Desarrollo 1985 – 1988" que carecía de estrategias encaminadas a generar el desarrollo nacional. Sin embargo, en el siguiente gobierno presidido por Rodrigo Borja se elaboró el último Plan de Desarrollo Nacional que sí tuvo un enfoque redistributivo y de desarrollo nacional que sirvió como instrumento del accionar del gobierno para el período 1988- 1992. (Montesinos, 2010)

Este Plan tuvo vigencia hasta 1992, año en el que el gobierno de Sixto Durán Ballén, promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. A través de ésta se creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), que reemplazó al CONADE, y fue el encargado de planificar, dirigir, ejecutar y evaluar el proceso de modernización del Estado mediante procesos de desconcentración, descentralización y privatizaciones.[2]

Con la Constitución de 1998 se estableció un Sistema Nacional de Planificación a cargo de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) que fue un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República y que estuvo relegada a un segundo nivel con funciones de mero trámite, pues sustituyó los planes por agendas de desarrollo elaboradas por el sector privado la sociedad civil y la cooperación internacional, no obstante no tuvieron incidencia a nivel nacional.

Debido al desmantelamiento de la planificación nacional y gracias a la Constitución de ese mismo año que establecía que: "el Sistema Nacional de planificación (…) debe contar con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley"[3] los años noventa constituyeron un período de auge de la planificación local, pues en ausencia de los planes nacionales y gracias a la descentralización y a las reformas neoliberales tratadas anteriormente respecto de la reducción del Estado, surgieron múltiples experiencias de planificación municipal que metodológicamente sustituían a la planificación

[2] **Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado,** Art: 2, reformado por Decreto Ejecutivo 2328 de 23 de mayo de 2016, publicado en el Registro Oficial Suplemento 581.
[3] **Constitución de la República,** 1998, artículo 225.

nacional, con la planificación estratégica territorial bajo el amparo de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

Sin embargo, unidas todas las experiencias de planificación local no lograron proyectar una visión nacional, pues la visión estratégica de los planes locales se agotaba en sí mismos (Montesinos, 2010) debido a que en los municipios se vieron obligados a cumplir una gran cantidad de acciones, sin contar con un marco político legal y un sustento económico para ejecutarlas. Como consecuencia, se generaron desequilibrios territoriales, pues los gobiernos locales respondieron a los procesos de descentralización según su capacidad administrativa, financiera y de recursos humanos. (Sandoval M. F., 2015).

En esta etapa de la planificación local aparece el ordenamiento territorial como un instrumento clave de la planificación territorial y se normativiza a nivel de ordenanzas y con la Ley de Régimen Municipal que estuvo vigente hasta al año 2005. (Neira, 2009)

Posteriormente, en el gobierno de Lucio Gutierrez se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en el gobierno de Alfredo Palacio se crea la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) y, en 2007 en el gobierno de Rafael Correa, se fusionaron con la SENPLADES, el Consejo Nacional de Modernización del Estado y la Secretaría de Objetivos del Milenio con el fin de recuperar el rol de regulación, planificación y redistribución del Estado. También en éste gobierno se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, el Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017 vigente en la actualidad.

El hecho de que la Planificación en América Latina haya surgido conjuntamente con un proyecto desarrollista, tuvo como consecuencia que no fuese un método que hiciera frente a la realidad social, principalmente porque los sistemas de planificación fueron desarrollados por parte de un grupo determinado de expertos, sin mayor contacto con los actores directos y receptores de esos planes, programas y proyectos. Por tal razón, a pesar de los esfuerzos por desarrollar un sistema de gobernabilidad participativa, la planificación significó una forma de gobierno aislada de la estructura organizacional de los Estados.

Como consecuencia, el conjunto territorial nunca tuvo una estrecha relación con las estrategias a desarrollarse en América Latina, por lo tanto, el ordenamiento y planificación territorial, nunca

fueron un instrumento para el desarrollo. (Soza, 2011) Por tal razón, los países latinoamericanos a principios de los años noventa, abandonaron la planificación nacional. Recientemente, a comienzos del año 2000 los países retoman la importancia de la planificación conjuntamente con una reorientación hacia el Estado regulador pero con procesos de descentralización y participación ciudadana enfocados en desarrollar políticas públicas influenciadas de movimientos sociales y con nociones de gobernabilidad y democracia. (Montesinos, 2010)

Planificación Nacional y Ordenamiento Territorial:

La Planificación Participativa para el desarrollo: breves rasgos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

La planificación es el instrumento de la función pública encargado de dar respuestas a los problemas sociales, pues se configura como una función básica de la administración que tiene como misión determinar: ¿Qué debe hacerse?, ¿Quién debe hacerlo?, y ¿Dónde, cuándo y cómo deber hacerse? para así lograr los mejores resultados, en el tiempo apropiado y de acuerdo con los recursos que se dispone. (Játiva, 2011)

Debe ser un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, que permita determinar los cursos de acción que un país debe emprender para el logro de objetivos de mediano y largo plazo. (CEPAL , 2013)

Roberto Dromi[4] habla de las nuevas misiones del Estado, pues lo califica como un Estado re-localizador y lo define como aquel que se ha transformado en lo económico, administrativo, social, institucional, y jurídico para afrontar un mundo globalizado.

Para que este nuevo Estado pueda cumplir con sus cometidos, según Dromi, debe ser, entre algunos adjetivos, planificador, es decir, que tiene la responsabilidad de elaborar los planes y proyectos de acción gubernamental y ejecutarlos.

Para Jorge Ahumada, "la planificación es una metodología para escoger entre alternativas que se caracteriza porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y permite seleccionar los instrumentos más eficientes."[5]

---

[4] Roberto Dromi, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología, Onceava edición, 2006.

Charles Bettelheim concibe "la planeación como una actividad que pretende: i) precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social; ii) determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos; y iii) poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados".[6]

De acuerdo con estos criterios, la planificación es un proceso que busca desarrollar herramientas que permitan construir un sistema de gobernabilidad democrático sustentado en principios metodológicos que se vean reflejados en los planes, políticas, programas y proyectos públicos, para lograr los objetivos planteados a corto, mediano y largo plazo.

En el Ecuador, el artículo 10.2 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante "ERJAFE"), en concordancia con el artículo 141 de la Constitución, determinan a la planificación como una de las atribuciones de la Función Ejecutiva. Es así que se la ha definido como:

> "(…) la facultad para establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios desfavorables o riesgosos, y los obstáculos que puedan evitar o demorar el cumplimiento de dicho resultado."[7]

En el artículo 95 de la Constitución de la República se establece que los ciudadanos participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. En consecuencia, se instituye a la participación ciudadana; en todos los asuntos de interés público como un derecho que se ejerce a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria que serán tratadas más adelante.

El artículo 227 dispone que la administración pública constituye un servicio a la colectividad y que tiene como deber primordial garantizar, a través de la planificación, el ordenamiento territorial y el desarrollo nacional, por lo que, el artículo 9 del Código Orgánico de Planificación

---

[5] Notas para una teoría general de la planificación", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Caracas, vol. IV, núms.. 4-5, marzo 1966.
[6] Planeación y crecimiento acelerado. México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
[7] **Decreto Ejecutivo No. 109**, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 58 de 30 de octubre de 2009, que reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

y Finanzas Públicas (en adelante "COPFP"), ha establecido que el ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo. Por tal razón, en el artículo 241 de la Constitución, se ha determinado a la planificación como de carácter obligatorio en todos los niveles de gobierno

En este sentido, la planificación nacional es concebida como el medio idóneo para garantizar el ejercicio de los derechos y la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo[8] y como un esfuerzo por rescatar el Estado y ponerlo al servicio de la ciudadanía, pues se establece, en el artículo 275 de la Constitución que la planificación será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Es así que:

> "La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital."[9]

En el artículo 261 de la Constitución se manifiesta que la planificación nacional es competencia exclusiva del Estado Central y en el siguiente artículo, que ésta deberá trabajarse de manera articulada con los gobiernos autónomos regionales, provinciales, municipales y con el Distrito Metropolitano, pues, como ya se mencionó, la planificación es obligatoria en todos los niveles de gobierno.

De tal manera se entiende a la planificación como una herramienta democrática de gobierno, por lo que es importante que ésta sea participativa y que la actuación sea multidisciplinaria, es decir que dentro de los actores de la planificación, se encuentren aquellos ciudadanos que se van a ver

---

[8] El régimen de desarrollo está entendido, dentro de la Constitución de la República, como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. En la misma norma se contempla el buen vivir como el goce efectivo de los derechos por parte de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y el ejercicio de sus responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

[9] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**: Art. 11

afectados positiva o negativamente por las diferentes políticas, planes, programas o proyectos a desarrollarse.

A través de la Carta Fundamental se ha establecido que es deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir.[10] Así mismo, se determina que la planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación; y, será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.[11]

Por lo tanto, a las personas, colectividades, y a sus diversas formas organizativas, les corresponde participar en todas las fases y espacios de gestión pública, en la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.[12]

Es así que en el artículo 279 funda el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (en adelante SNDPP), que es definido por el COPFP como:

> "(...) el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno."[13]

Así mismo, por mandato constitucional, el SNDPP tiene la obligación de organizar la planificación del desarrollo para el logro de los objetivos del Régimen de Desarrollo y Régimen del Buen Vivir. Además, tiene como objetivo central "dictar los lineamientos y las políticas que orientan al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.[14] En consecuencia, la función primordial es organizar la planificación para el desarrollo del país.

El SNDPP, de acuerdo al artículo 21 del COPFP está constituido por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados y adicionalmente, forman parte del sistema las siguientes entidades:

---

[10] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: Art. 3
[11] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: Art. 275
[12] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: Art. 278
[13] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010** Art.18
[14] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: Art. 279

a) Consejo Nacional de Planificación;
b) Secretaría Técnica del Sistema (SENPLADES);
c) Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva;
d) Consejos Nacionales de Igualdad;
e) Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y,
f) Las demás instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos Sectoriales, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa, pues se propiciará la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la Ley. [15]

Las instancias participativas abarcan todo nivel de gobierno y están establecidas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (en adelante LOPC), el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), el COPFP y en su Reglamento (Decreto Ejecutivo 489).

Sin embargo, para efectos de este trabajo, posteriormente se tratarán solo las instancias de planificación participativa establecidas a nivel local debido a que esta tesis trata puntualmente de la planificación participativa local, especialmente del Distrito Metropolitano de Quito.

Las instituciones encargadas de coordinar las instancias de participación en el SNDPP son la SENPLADES; la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social.

El SNDPP se desenvuelve bajo los principios de:

- Obligatoriedad
- Universalidad
- Solidaridad
- Progresividad

[15] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010:** Art. 11

- Descentralización
- Desconcentración
- Participación
- Deliberación
- Solidaridad
- Pluralismo
- Equidad
- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Control Social

Los mismos que se encuentran orientados a contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento de los derechos constitucionales, generar mecanismos e instancias de coordinación de la planificación en todos los niveles de gobierno, y orientar la gestión pública hacia el logro de resultados con impactos tangibles e intangibles.[16]

Por lo tanto, el SNDPP es una instancia de coordinación entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados a través del que se busca alcanzar la complementación sectorial y territorial, la integración nacional y subnacional; y, asegurar la coherencia entre la planificación y la política pública. (Montesinos, 2010) En tal sentido, el SNDPP ha sido creado como un instrumento de gobierno que busca enlazar las políticas, programas y proyectos de inversión pública para el logro de los objetivos del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir, principalmente a través de los principios de descentralización y participación ciudadana.

Breves rasgos del Ordenamiento Territorial a nivel nacional

El proceso de ocupación, apropiación y transformación del territorio por parte del ser humano, supone a éste - al territorio - como un sistema construido socialmente en el que se articulan, por un lado, las actividades de la población y, por otro, la expresión espacial del estilo de desarrollo de una sociedad (Gomez, 2007)

[16] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**; Art.20

Jurídicamente, en el Ecuador se ha definido al territorio como un elemento tangible y esencial del Estado en el que los ciudadanos ejercemos nuestros derechos y sobre el que el Estado ejerce su soberanía.[17]

En este sentido:

> El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legados de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites están determinados por los tratados vigentes.[18] (...)

Los términos de la expresión Ordenamiento Territorial (en adelante "OT") proporcionan una sencilla aproximación a su significado:

> (...) ordenar significa poner cada cosa en su sitio; las "cosas" a ordenar son las actividades humanas que habrá que identificar, el "sitio" es el territorio. Por tanto, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades. (Gómez Orea, 2014)

De tal modo que el fundamento socio-espacial que sustenta la importancia del OT, es el asumir que el uso del espacio; por individuos o grupos sociales, da como resultado estructuras específicas que son afectadas por contextos políticos, administrativos, culturales, religiosos, sociales y económicos que necesitan ser organizados. (López Sandoval, 2015)

El OT históricamente ha evolucionado de la mano de distintas formas de planificación que se han ido desarrollando dentro del Estado ecuatoriano, entre las que destacan: la planificación regional, urbana, económica y ambiental que han incorporado al OT en un primer momento como una política pública y, en la actualidad, como una política de Estado. (López Sandoval, 2015)

---

[17] Asamblea Nacional, exposición de motivos Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.
[18] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: art.4

En ese sentido, el OT puede definirse como:

> Una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro. (Luke, 1998)

La legislación ecuatoriana en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (en adelante "LOOTUGS"), lo define como:

> El proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y así facilitar el logro de los objetivos de desarrollo.[19]

En el artículo 10 de la misma ley se ha establecido como objeto del OT a:

1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

En los artículos 30 y 31 de la Constitución de la República se señala que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable y al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. Así mismo, señala que el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de lo establecido en los artículos del párrafo precedente, la Constitución, en el numeral 6 del artículo 276 determina como uno de los objetivos del

[19] **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, 2016**, Art: 9.

régimen de desarrollo promover un OT equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión; y, que coadyuve a la unidad del Estado.

Además, como se mencionó anteriormente, en su artículo 241 dispone que la planificación deberá garantizar el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, en concordancia con el artículo 9 de la LOOTUGS.

Los gobiernos autónomos descentralizados, por mandato constitucional tienen competencia exclusiva en la planificación del desarrollo cantonal, por lo que ejercerán el OT a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno[20] y con el Plan Nacional de Desarrollo, pues se busca que gestionen sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía, el régimen del Buen Vivir y para contribuir al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado.[21]

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de recursos públicos; y es la instancia de coordinación de las competencias exclusivas entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público.[22]

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, señala en su objetivo número 3 que para garantizar la calidad de vida de la población, se proyecta fortalecer el OT y la búsqueda de asentamientos humanos sostenibles en lo urbano y lo rural. Además, busca fortalecer el ordenamiento territorial considerando la capacidad de acogida de los planes en los territorios y el equilibrio urbano-rural para garantizar el acceso a un hábitat adecuado y una vivienda digna. Así mismo, con el fin de proporcionar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente, se busca impulsar, desde los gobiernos autónomos descentralizados, un adecuado y eficiente OT, la

---

[20] **Constitución de la República, 2008**, art: 262, 263, 264 y 267, en concordancia con el **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, art:12
[21] **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010**, art:3
[22] **Constitución de la República , 2008**, art: 280

planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales.

Por tal razón, el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados deberán adoptar políticas integrales y participativas de OT urbano y de uso de suelo, que permitan regular y gestionar el crecimiento urbano.[23]

Finalmente, la planificación se ha visto influenciada por las teorías del OT que a través de los Planes de OT[24], permiten a los gobiernos autónomos descentralizados desarrollar una gestión real de su territorio orientada al desarrollo armónico e integral del Estado.

El OT constituye una política de Estado que encierra un proceso planificado y que tiene como objetivo la organización, armonización y administración de la ocupación y uso del espacio para configurar una estructura que integre de manera armoniosa los componentes de población, recursos naturales e infraestructura dentro del contexto en el que se desarrolla el Régimen del Buen Vivir.[25]

Ámbito Local de la Planificación y el Ordenamiento Territorial. Distrito Metropolitano de Quito.

Planificación Local Participativa - Distrito Metropolitano de Quito

Para abordar el tema de la planificación local es necesario conocer qué se entiende por lo "local". Para conceptualizar esto se han tomado como referencia dos lógicas de diferentes autores. Por un lado Sergio Boiser argumenta que lo "local" solo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, "desde afuera y desde arriba" de tal manera que las regiones constituyen espacios locales en

---

[23] **Constitución de la República, 2008,** art: 415

[24] En concordancia con la LOOTUGS, el COPFP ha establecido que son instrumentos de la planificación para el desarrollo; en cualquier nivel de gobierno, los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales tienen por objeto, ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

[25] El Buen Vivir ocupa 99 de los 444 artículos que fueron redactados por la Asamblea Nacional. En el Título II, capítulo segundo (Derechos del Buen Vivir), se desarrollan 23 artículos; y en Título VII (Régimen del Buen Vivir) se detallan 76. Abarca cambios integrales en como la salud, la educación, la equidad, el medioambiente, donde el único beneficiario es el ser humano. El Sumak kawsay, o el Buen Vivir en el proyecto de la nueva Constitución significa mejorar la calidad y esperanza de vida de la población ecuatoriana, pues se plantea que el desarrollo no es meramente económico y toma a los derechos humanos como uno de sus ejes centrales.

cuanto pertenecen a un país, y las provincias en cuanto pertenecen a una región y las ciudades en cuanto pertenecen a la provincia, etc., (Boiser, 2107) de tal manera que constituyen espacios individualizados dentro de la organización de los Estados.

En el caso de nuestro país, la Constitución establece como unidades conformantes de la organización del territorio a las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales además de las que se constituyan como regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico-cultural o población.[26]

Por otro lado, Juan Pablo Muñoz determina que dentro de aquellas unidades administrativas existen territorios denominados locales debido a que se asientan diversos actores sociales e instituciones relacionadas entre sí, de tal manera que lo "local" no está vinculado únicamente a criterios administrativos del Estado (Muñoz, 2005) sino que un territorio delimitado también se considera una sociedad local porque ha sido portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros y porque conforma un sistema de relaciones (Arocena, 2002) ya sean políticas, económicas, culturales o sociales en torno a procesos locales de generación de riqueza, de desarrollo.

De tal modo que el desarrollo local representa aquel proceso de mejora de las condiciones de vida en un territorio delimitado administrativamente, concreto, asumido y protagonizado por la población local (Carvajal, 2017) como una nueva forma de actuar desde el territorio dentro del contexto de la globalización. (Enrique, 2013) Esto conlleva necesariamente procesos de planificación con descentralización a través de los cuales se democraticen las decisiones con el fin de responder de forma eficiente y equitativa las demandas de la población. (Darquea, 1999)

En los últimos años las ciudades se han transformado conforme los avances tecnológicos devenidos a causa de la globalización. Esto ha causado la reivindicación de lo local en cuanto es el espacio oportuno para la proyección y el fortalecimiento de las diferentes identidades que dentro de él se desarrollan.

Por consiguiente, las acciones planificadoras emprendidas por el nivel de gobierno municipal, resultan en acciones locales, por tal razón, dentro del desarrollo de este trabajo lo local va a coincidir con la esfera municipal.

---

[26] **Constitución de la República del Ecuador, 2008**, art: 242

En este contexto, el gobierno local tiene como principal objetivo crear mecanismos suficientes que den origen a instrumentos de gestión que permitan orientar sus objetivos al desarrollo nacional, de tal manera que resulte una planificación integral que fomente el desarrollo del territorio al cual pertenece a través de la articulación de los principales agentes normativos, institucionales, económicos y sociales.

El Municipio representa el nivel de gobierno más cercano a la comunidad, por esto, su estructura supone un canal a través del que se deben enfatizar los requerimientos de los individuos. En tal sentido, una aproximación al concepto de planificación local-municipal participativa es el considerarla como una herramienta de la gestión municipal que, con la participación activa de la comunidad, garantiza el uso adecuado de los recursos municipales.

La planificación local en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante "DMQ") ha sido resumida por Sharon Murray en su estudio sobre Silvicultura Urbana y Periurbana en Quito, Ecuador: Estudio de Caso publicado en 1998 a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

La autora desarrolla de forma muy breve la historia de la planificación del uso del suelo urbano en Quito. En este sentido, considera que el primer instrumento formal de planificación de la ciudad fue el Plan Regulador para la Ciudad de Quito, conocido como Plan Jones Ordiozola en honor a su creador, el arquitecto uruguayo Guillermo Jones Ordiozola entre 1942 y 1944. Los aportes más importantes fue que se dividió a Quito en tres zonas de actividad, a saber vivienda, trabajo y esparcimiento. A través de éste recomendó la diferenciación espacial de los usos del suelo, una red vial más racional, y señaló la necesidad de un espacio recreativo suficiente. (Murray, 1998)

Posteriormente, en el año de 1967 nace el Plan Director de Urbanismo debido al crecimiento acelerado de la ciudad. Lo más importante de éste fue que trató de instaurar un esquema de zonificación general para Quito y mejorar la red de transporte urbano. El plan fue diseñado para un período de 30 años, sin embargo para finales de la década, el crecimiento había excedido las predicciones. (Murray, 1998) Los aspectos reguladores del Plan Director de Urbanismo son instrumentalizados por la Ordenanza Municipal 1.165 de 27 de julio de 1967 que es reformada por las siguientes Ordenanzas 1.291, 1.353 y 1.397. (Instituto de la Ciudad, 2013, págs. 19-20)

En mayo de 1971 se promulgó la Ordenanza 1353 para regular el uso de suelo de acuerdo a los límites de Quito en aquella época, de tal manera que se formó una nueva Área Metropolitana de la Capital de República que contenía cuatro componentes territoriales diferentes:

> "el área urbana: definida por los límites de provisión del sistema de agua potable (2950 m de altura); el área suburbana: constituida por el área comprendida en el plan y su zona de expansión delineada por el Plan Maestro de 1967; el área de parroquias urbanas y suburbanas: definida por un radio de 2 km. desde cada cabecera parroquial; y el área rural: todo el territorio no incluido en las categorías previas." (Murray, 1998)

Dos años más tarde, el departamento de Planificación del Municipio de Quito elaboró el Plan Regulador 1973, a través del que se dictaron lineamientos de planificación con el objetivo de limitar el crecimiento de Quito mediante la descentralización de funciones y la relocalización espacial. Sin embargo, este Plan nunca fue aprobado por el Concejo Municipal y nunca tuvo autoridad de ley.

Es así que en 1980, la Dirección de Planificación del Municipio de Quito formula el Plan de Quito visto como un instrumento de planificación mediante el que se plantea la necesidad de una desconcentración administrativa y el desarrollo urbano, de tal manera que se establece una nueva estructura para la ciudad y su entorno. Además, en base a éste el Municipio de Quito elabora el Plan de Obras Emergentes para las parroquias rurales de Quito y el Plan Estructura Espacial Metropolitana a través del que se reconoce la necesidad de implementar un sistema de estructuras zonales autosuficientes, articuladas al sistema vial y a la ciudad. (Instituto de la Ciudad, 2013, págs. 19-20)

Con este nuevo marco de uso del suelo, se planifica la ciudad a través de los siguientes instrumentos normativos Ordenanza Municipal 3050 de 1993, Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito de 1993, Ordenanza de Zonificación 002 de 2000 y el Plan General de Desarrollo Territorial para el Distrito Metropolitano de Quito de 2001.

En la actualidad la planificación del DMQ encuentra su sustento legal en la Constitución que, como ya se ha tratado, considera dentro de su visión del nuevo modelo de Estado a la planificación y al OT como uno de los desafíos tanto del Gobierno Central como de los

Gobiernos Autónomos Descentralizados para alcanzar el Buen Vivir de la población en el marco de la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Dentro del marco normativo se establece que la planificación será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente por lo que será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados. De modo que en el artículo 266 de la Carta Magna se determina que les corresponde a los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercer las competencias que les corresponden a los gobiernos provinciales y todas las que sean aplicables a los gobiernos municipales o cantonales, a los cuales en los artículos 263 y 264 se les ha asignado la competencia exclusiva de "planificar el desarrollo - provincial y cantonal respectivamente-, y formular los correspondientes planes de OT, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural."[27]

Para esto, en el artículo 279, en concordancia con el artículo 21 del COPFP, en el marco del SNDPP y con el fin de hacer efectiva la descentralización y la participación ciudadana, se establece la conformación de los Consejos de Planificación[28] de los gobiernos autónomos descentralizados según la organización territorial del Estado, empezando por el Consejo Nacional de Planificación y los demás consejos de los gobiernos autónomos descentralizados y las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias como unidades de planificación y participación.

Para el DMQ dicha instancia le corresponde al Consejo Metropolitano de Planificación como una instancia encargada de participar en la formulación de planes de desarrollo y políticas

---

[27] **Constitución de la República, 2008**, art: 263, 264

[28] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, Art: 28.- Conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.-** Los Consejos de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado; y, estarán integrados por: 1. La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente; 2. Un representante del legislativo local; 3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local; 4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y, 5. Un representante de los niveles de gobierno parroquial rural, provincial y regional en el caso de los municipios; y parroquial rural, municipal y provincial en el caso de las regiones.

sociales y sectoriales. Al Consejo Metropolitano de Planificación se le han asignado las funciones determinadas para los Consejos de Planificación establecidas en el artículo 29 del COPFP:

Art. 29.- Funciones.- Son funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados:

1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatri anual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y, 6. Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

Así mismo, les corresponde participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.[29]

Por otro lado, el COPFP establece los lineamientos sobre los procesos de planificación del desarrollo y de OT en todos los niveles de gobierno y la coordinación con las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley con el objeto de propiciar su articulación e incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo.[30] En tal sentido en su artículo 12 determina que la planificación del desarrollo y el OT es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, por lo tanto ésta se ejercerá a través de sus propios planes y demás instrumentos en articulación y coordinación con los demás niveles de gobierno, en el

[29] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010**, Art. 300
[30] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 4

ámbito del SNDPP[31] el mismo que acogerá los mecanismos de participación definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados.[32]

La existencia y funcionamiento de los Planes de Desarrollo y de OT de los gobiernos autónomos descentralizados:

> "definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital."[33]

También, se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se deberán aplicar los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados.[34]

Por su parte, el COOTAD establece como uno de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados: "el desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir."[35]

De tal forma que define a la planificación local como:

> (...) la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación.[36]

Así mismo, exclusivamente para el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante "MDMQ"), establece como una de las funciones de este nivel de gobierno el elaborar y ejecutar el Plan Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (en adelante "PMDOT") y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción

---

[31] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010,** Art: 12
[32] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 13
[33] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010,** Art: 43
[34] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010,** Art: 46
[35] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización**, Art: 4 literal g
[36] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización**, Art: 116

territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.[37] Así como también planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio.[38]

Para esto, entre las atribuciones que se le han otorgado al Concejo Metropolitano está la de ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.[39] Por lo tanto, tiene la facultad de aprobar el PMDOT elaborado participativamente con la acción del Consejo Metropolitano de Planificación, los gobiernos parroquiales y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos.[40]

En Sesión del Concejo Metropolitano de 30 de diciembre de 2011, se expide la Ordenanza Metropolitana No. 172 que establece el Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ para regular dentro de los límites de su circunscripción la ordenación, ocupación, habilitación, transformación y control del uso del suelo, edificaciones, subsuelo y el espacio aéreo urbano.

En el Capítulo III de ésta se desarrollan y establecen las disposiciones generales aplicables a la planificación territorial; es decir la planificación local dentro del DMQ. De tal manera que la define como:

> "El proceso a través del cual el MDMQ planifica el ordenamiento del territorio y la organización del crecimiento urbano mediante una adecuada distribución de la población, las actividades económicas, el uso y aprovechamiento del suelo, la ocupación y edificabilidad; la planificación del sistema vial, del espacio público y las dotaciones de infraestructura, equipamientos y servicios, con el fin de lograr un desarrollo armónico, eficiente, humano y ecológicamente sustentable en la circunscripción del Distrito." [41]

---

[37] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art: 84, literal e.
[38] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art: 84, literal q
[39] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art: 87, literal a
[40] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art: 87, literal e
[41] **Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011,** Art: 17

Así mismo, establece que a través de la planificación se debe procurar la distribución equitativa de los beneficios y racionalizar el uso e inversión de los recursos, sean públicos o privados. También, determina que la circunscripción del DMQ se estructurará como un sistema de planes jerarquizados y articulados e interrelacionados con los planes territoriales de escala nacional, regional y provincial.

En tal sentido, el Régimen Administrativo del Suelo puntualiza los instrumentos de planificación del DMQ los siguientes:

a) Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Instrumentos complementarios al PMDOT:

- Los Planes de escala metropolitana: Planes Maestros.
- Los Planes de escala zonal: Planes Parciales.
- Los Planes de escala parroquial o sectorial:
  (i) Planes de Ordenamiento Territorial;
  (ii) Planes Especiales; y,
  (iii) Proyectos urbanos-arquitectónicos especiales.
- Las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo.
- Instrucciones Administrativas y flujos de procedimiento específicos.

Instrumentos que componen el PMDOT

- Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)
- Plan de Uso y Gestión del Suelo. (PUGS)

Todos estos, al ser instrumentos de planificación territorial metropolitana, deben ser aprobados mediante ordenanza por el Concejo Metropolitano y por la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda y los órganos previstos en el orgánico funcional del MDMQ. Estos planes son obligatorios, confieren derechos y crean obligaciones para la administración metropolitana y los habitantes de la circunscripción del DMQ.

En Sesión Extraordinaria del Concejo Metropolitano del DMQ del 13 de febrero de 2015 se aprueba el "Plan Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Distrito

Metropolitano de Quito" que contiene las directrices, políticas y objetivos que determinan el ámbito de actuación y de responsabilidad de la ciudadanía y de las autoridades. (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2015) Así como las directrices estratégicas del desarrollo, con una visión de corto, mediano y largo plazo y establece que éste es el instrumento de planificación del desarrollo y de OT del DMQ entre los años 2015 y 2025.[42]

Su principal objetivo es ordenar el suelo de todo el territorio metropolitano y garantizar que las diferentes actividades van a ser realizadas conforme su impacto físico, ambiental y social para mejorar la calidad de vida de los habitantes y alcanzar el Buen Vivir.[43] Éste debe ser elaborado por la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda quien realizará obligatoriamente un informe técnico previa aprobación por parte del Concejo Metropolitano y tendrá 10 años de vigencia.[44]

El PUOS, como componente del PMDOT tiene por objeto la estructuración de la admisibilidad de usos y la edificación mediante la fijación de los parámetros y normas específicas para el uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación[45]

El 25 de Julio del 2016, el Concejo Metropolitano aprueba la Ordenanza Metropolitana 127 a través de la cual se aprueba el PUOS y se lo incorpora al PMDOT.

De igual manera, el PUGS como componente del PMDOT tiene por objeto establecer el régimen jurídico del suelo a partir de la aplicación de los siguientes instrumentos de planificación:

1. **Polígonos de intervención territorial:** son las áreas definidas dentro del DMQ que, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico cultural, actuarán específicamente sobre estas. (QUBO, 2017)

2. **Tratamientos Urbanísticos:** Cada polígono tendrá un tratamiento urbanístico que, a diferencia de una zonificación por uso y ocupación de suelo, operan de un modo más abierto, orientados a una promover una planificación que tome en

[42] **Ordenanza Metropolitana No. 0041, 2015**, Artículo único.
[43] **Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011,** Art: 20, numeral 1
[44] **Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011**, Art: 20, numeral 2 y 3
[45] **Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011**, Art: 22, numeral 1

cuenta más elementos que el suelo. Por ejemplo un tratamiento de conservación (para áreas patrimoniales), de renovación (para áreas deterioradas físicamente), entre otros. (QUBO, 2017)

3. **Estándares Urbanísticos:** Son las determinaciones de obligatorio cumplimiento sobre parámetros exigibles al planeamiento y actuaciones urbanísticas en relación al espacio público, como edificaciones y semejantes. Por ejemplo, las Normas de Arquitectura y Urbanismo. (QUBO, 2017)

4. **Co-gestión:** A pesar de que la LOOTUGS no explicita a la cogestión como un componente integral del PUGS, es necesario mencionarla, pues la ley dicta constantemente que deberá haber una participación ciudadana en el proceso de planificación (LOOTUGS, 2016, Art. 4, 5, 38, 49). Parece imposible desarrollar al menos los dos primeros componentes sin un proceso que permita intercambiar conocimientos entre la administración pública y la ciudadanía. (QUBO, 2017)

Lamentablemente, el DMQ no cuenta con éste instrumento de planificación que constituye los componentes estructurante y urbanístico del PMDOT[46], no obstante los gobiernos autónomos descentralizados tienen hasta aproximadamente el año 2020 para aprobarlo e incorporarlo dentro de sus instrumentos de planificación del territorio.

Es trascendental resaltar la importancia de la participación ciudadana dentro de la planificación local en el DMQ, por tal razón la Ordenanza Metropolitana 172 establece que:

> "Todo ciudadano residente en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito tiene derecho a participar en el proceso de formulación, planeamiento, elaboración, ejecución, seguimiento y control del os planes, programas, proyectos relaciones con el suelo, así como la evaluación y recepción de la rendición de cuentas por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en los términos previstos en el ordenamiento jurídico metropolitano."[47]

[46] **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016,** Art. 27
[47] **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016**, Art. 27

Es así que el DMQ cuenta con un marco normativo importante y con los instrumentos necesarios para planificar y ordenar el territorio, pues la ciudad es cambiante y con ello las necesidades de la población. De acuerdo a los resultados del censo de 2010, la población de Quito es de dos millones doscientos treinta y nueve mil ciento noventa y un habitantes (2.239.19) y aumenta en cada año, por lo que es necesario que el gobierno local se apoye en las iniciativas de los actores locales para ejecutar acciones que verdaderamente tengan incidencia en el desarrollo del territorio, pues los instrumentos de planificación no deben responder a los ideales de quienes los elaboran sino a las necesidades del momento y en la medida de lo posible, las necesidades de futuro de la ciudad.

Planificación Urbana

El ordenar u organizar son acciones fundamentales de la planificación y son actividades integrantes del contenido de los planes de desarrollo y OT. La planificación urbana es un proceso mediante el que se busca formular y ejecutar planes con miras en el desarrollo urbano, es decir de las ciudades que como ya se mencionó en los numerales anteriores, están en constante y acelerado cambio.

Para planificar las ciudades es importante tener en cuenta "aspectos históricos como su origen y localización hasta los procesos actuales relacionados con la movilidad, el tránsito, transporte, seguridad y ligados a aspectos que demandan conocimientos técnicos." (Bossano, 2016, pág. 25)

Por lo que es necesario desarrollar una normativa urbana que cuente con los respectivos estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que permitan crear planes de OT claros, que respondan a las necesidades actuales de las ciudades y reconozcan la participación activa de la población.

El desarrollo de la planificación urbana viene de la mano del desarrollo del Derecho Urbanístico que aparece a nivel mundial en el siglo XX, por lo tanto su reciente estudio y desarrollo hacen de éste una rama nueva del Derecho que ha sido regulada en contados países como:

> "Una rama del Derecho Administrativo, conformada por un sistema de normas jurídicas y un conjunto de principios que, a través de la planeación, regulan la ordenación del territorio y el uso del suelo, y por tanto fijan los derechos y obligaciones del propietario de éste, para la

creación, desarrollo, modificación, y progreso de los núcleos de población en beneficio de la ciudad." (Coquis Velasco, 2014)

Autores como Antonio Carceller, el Derecho Urbano o Derecho Urbanístico es:

> "Un conjunto de normas jurídicas que, por si mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación." (Carceller Fernández, 1997)

Para José Francisco Ruiz Massieu, el Derecho Urbanístico es:

> "El conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas." (Ruiz Massieu, 1981)

La escasez del suelo, el interés por la propiedad privada urbana, el crecimiento acelerado de la población, la insuficiencia de herramientas de movilidad, son algunas de las razones por las que en la actualidad ha incrementado la relevancia acerca de la regulación del territorio. Es así que a través del Derecho Urbanístico se busca accionar la gestión urbanística[48] con el fin de generar proyectos y políticas que solucionen la problemática urbana mencionada. Para esto, es importante también que se incluyan las decisiones de los grupos que se van a ver directamente beneficiados o afectados por las mismas.

Por lo tanto, se puede concluir y definir que el Derecho Urbano es una rama del Derecho Administrativo a través del cual se busca regular los usos del suelo y las intervenciones administrativas sobre el territorio siguiendo determinados principios que permitan el uso y goce efectivo de los derechos consagrados en la Constitución como el Derecho a la Ciudad.

En tal sentido, es importante destacar que a partir de la Constitución del 2008 se elevaron a categoría de norma una serie de derechos entre los que se encuentra el Derecho a la Ciudad, el mismo que en los artículos 30 y 31 de la Carta Magna se desarrolla de la siguiente manera: en el artículo 30 se establece que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable y a una

[48] Ejecución de los planes.

vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica[49]; y, el artículo 31 se determina que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.[50]

La Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, (ONU, 2016) de la cual Ecuador forma parte, estableció principios internacionales respecto al ejercicio y aplicación de este derecho, así, en el artículo 2 promueve la gestión democrática de la ciudad y el ejercicio pleno de la ciudadanía; y, en los artículos 4 y 5, la participación en el diseño del presupuesto de la ciudad y la transparencia en la gestión de la misma.

También, establece que quien ejerza la administración de las ciudades debe abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los ciudadanos en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos y planes de desarrollo urbano.

Un punto de partida para la planificación urbana es tener presente el desarrollo histórico de las ciudades, de tal manera que se pueda determinar una planificación urbana con resultados a corto, mediano y largo plazo, pues el comportamiento de las ciudades como ya se ha dicho es cambiante por lo que es importante conocer los resultados de determinadas políticas para crear, mantener o derogar normas de ordenamiento territorial.

El mismo hecho de que las ciudades están en constante cambio y expansión muchas veces desordenada, ha traído consigo la generación de problemas como la contaminación urbana o la segregación socio-espacial. Por lo tanto, para dar solución a este tipo de problemas es importante que los planes destinados a la planificación urbana incorporen conceptos de sostenibilidad que permitan crear no solamente instrumentos y mecanismos de planificación, sino también una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de una ciudad para alcanzar un desarrollo local sostenible.

---

[49] **Constitución de la República, 2008**, Art: 30.
[50] **Constitución de la República, 2008,** Art: 31

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III- celebrada del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito. Los Jefes de Estado y de Gobierno, conjuntamente con actores administrativos y de la sociedad civil adoptaron la Nueva Agenda Urbana a través de la que se pactó un compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes, pues reconoce la diversidad cultural. (Naciones Unidas , 2016)

Es así que en artículo 15 de la Nueva Agenda Urbana, los Estados se comprometieron a:

> "Reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos (…)" (Naciones Unidas , 2016)

Así como:

> "(…) La reactivación de la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados y a largo plazo a fin de optimizar la dimensión espacial de la configuración urbana y poner en práctica los resultados positivos de la urbanización (…)" (Naciones Unidas , 2016)

Estos y otros compromisos con el fin de "lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales." (Naciones Unidas , 2016)

En conclusión, la planificación urbana constituye un proceso mediante el que el gobierno local junto con las instituciones que lo conforman y la sociedad civil, participan en la construcción de una ciudad social y ambientalmente responsable, en la que coexista un equilibrio entre el desarrollo producto de la globalización con el desarrollo sostenible. De tal manera que la distribución

Por lo tanto es importante que los instrumentos de planificación y OT, mencionados en el presente documento desarrollen una normativa que les permita alcanzar los objetivos propuestos de manera coordinada con la planificación nacional con el fin de distribuir los recursos de una

manera lo más justa y equitativa posible, pues el crecimiento de las ciudades supone la creación de más infraestructuras de transporte y conlleva un mayor consumo de energía y una incesante ocupación de suelo. Así como solucionar la problemática urbana y responder a las necesidades especialmente de las resistencias que actualmente se han desarrollado en el DMQ a causa de la planificación aislada de los megaproyectos de infraestructura encaminados a "solucionar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos."

En cuanto a la planificación urbana de Megaproyectos de Infraestructura, como se verá más adelante, es la Empresa Pública de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP-Q) la encargada de la planificación y gestión de la movilidad, la administración del espacio público, la construcción y mantenimiento de la infraestructura de la vialidad del DMQ. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 48)

En el marco del Plan Maestro de Movilidad (en adelante "PMM") para el Distrito Metropolitano de Quito 2009 – 2025, la EPMMOP-Q ejecuta, coordina y gestiona y planifica, de manera estratégica, el transporte y la vialidad dentro de los límites del DMQ.

El PMM hace un estudio de la situación de la movilidad en el DMQ a través del que analiza la gestión del Sistema Metropolitano de la Movilidad dentro de que aparece el acápite "Vinculación con la ciudadanía" a través del que se establece que la EPMMOP-Q dentro de su estructura cuenta con un Departamento de Comunicación Social que trabaja en coordinación con la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del MDMQ que está encargado de socializar los planes, programas y proyectos de movilidad, la ejecución de nuevos sistemas de transporte y demás servicios afines con la movilidad.

Además, establece textualmente que:

> En tanto es importante mantener e intensificar el aporte de la ciudadanía en los criterios de definición y ubicación de las obras públicas, en los sectores urbanos y en los suburbanos del DM, especialmente en lo relacionado con equipamiento comunitario, su participación se ha dirigido a:
>
> - Establecer la programación de las dotaciones de infraestructura y equipamiento,

- Acordar las normas de su manejo,
- Determinar el nivel de responsabilidades ciudadanas para su utilización permanente. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 49)

De tal manera que el PMM en cuanto es un instrumento de planificación, se constituye como:

> Una guía de referencia para la gestión del desarrollo sustentable de la movilidad metropolitana hasta el 2025 y se constituye como un instrumento de participación de la comunidad, en la gestión integral de todos sus componentes, entre ellos la provisión de infraestructura requerida para su operación. . (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 3)

En tal sentido, ha establecido principios[51] bajo los que se va a desenvolver los procesos de conformación y puesta en marcha del Sistema de Movilidad. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 58), y políticas[52] y líneas estratégicas que la EPMMOP-Q debe acoger para viabilizar la concreción del PMM y la correcta operación del Sistema de Movilidad. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 58)

Se ha señalado puntualmente dentro de los principios el de "Gobernabilidad y responsabilidad social" a través del que se enfatiza que las autoridades y la ciudadanía ejercen responsabilidad compartida en la gestión del Sistema de Movilidad para el buen gobierno.

Dentro de las políticas, se determina que las decisiones sobre la planificación de la movilidad serán puestas en conocimiento de los actores representativos y legítimos en base a procesos de socialización.

Por último, dentro de los lineamientos estratégicos se establece fortalecer la comunicación, fomentar las alianzas y crear espacios entre los actores públicos y privados con el fin de

[51] Normas que rigen la orientación y determinan la actuación tanto de las autoridades como de los ciudadanos respecto del PMM y sus objetivos.
[52] Directrices que rigen la conducta del MDMQ y la EPMMOP-Q en relación a la movilidad, alcance y contenidos del Plan y la gestión del Sistema de Movilidad.

mejorar el control el Sistema de Movilidad. También se busca incorporar la gestión participativa del MDQM para incorporarla en la planificación participativa con el fin de crear instancias ciudadanas de veeduría y control.

Por lo tanto, el PMM establece los lineamientos bajos los que se deben regir los planes, programas y proyectos de movilidad y en general la manera en la que se debe desenvolver el Sistema de Movilidad en el DMQ, pues presenta un estudio detallado y real de la problemática urbana vial.

Sin embargo pese a la voluntad de la municipalidad en crear mecanismos participativos dentro de la planificación urbana de infraestructura de movilidad, ha creado únicamente canales de socialización e información con diversos actores sociales, y lastimosamente éstos no representan verdaderos espacios de participación, pues como se verá más adelante, el MDMQ y la EPMMOP-Q cuenta con una estructura normativa que podría ser tomada en cuenta cuando se elaboran los diferentes planes a través de los que se van a determinar reglas y procedimientos.

Ordenamiento Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 90 de la LOOTGUS establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, en sus respectivas jurisdicciones, definirán y emitirán las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial, y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales.

De tal modo que para garantizar una efectiva elaboración de los planes y una eficiente y eficaz aplicación de los mismos, la LOOTUGS, en su artículo 5, ha definido los siguientes principios rectores para el OT, uso y la gestión del suelo:

1. La sustentabilidad: Con la que se busca promover el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y la calidad de vida de las futuras generaciones.

2. La equidad territorial y justicia social: Las decisiones que se tomen en relación al territorio están encaminadas a garantizar a la población igualdad de oportunidades para

aprovechar las opciones de desarrollo sostenible y el acceso a servicios básicos que garanticen el Buen Vivir.

3. La autonomía: Los GAD´s ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco legal vigente, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales.

4. La coherencia: Las decisiones respecto del desarrollo y el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo deben guardar coherencia y armonía con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio.

5. La concordancia: Las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, ejercicio concurrente de la gestión, y colaboración y complementariedad establecidos en los artículos 260 y 238 de la Constitución de la República.

6. El derecho a la ciudad. Comprende los siguientes elementos:

   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.

   c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.

7. La función pública del urbanismo: Todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una

vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.

8. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios: Se garantizará el justo reparto de las cargas y beneficios entre los diferentes actores implicados en los procesos urbanísticos, conforme con lo establecido en el planeamiento y en las normas que lo desarrollen.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los instrumentos de OT, el artículo 15 de la LOOTUGS ha establecido que los planes de desarrollo y OT vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, salvo los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas. En este sentido, los actos administrativos de aprobación o de autorización de planes, proyectos, actividades o usos del suelo que sean contrarios al plan de uso y gestión de suelo y a sus planes urbanísticos complementarios, serán nulos sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores que participaron en su aprobación.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ha definido a la Planificación Territorial como la Planificación del Uso del Suelo y sostiene que es una herramienta para impulsar diversas acciones, entre ellas la gobernabilidad y la participación ciudadana puesto que los intereses y visiones que tienen los actores sobre el uso y manejo del territorio, significan la herramienta más importante para una adecuada y equilibrada planificación y ordenamiento territorial. Además se profundiza la democracia y la descentralización, pues así se promueven acuerdos sociales en los territorios y se evitan conflictos.

Con el fin de orientar al desarrollo sostenible, económico, social y ambiental del DMQ, el PMDOT ha establecido un modelo de OT integral que defina:

- La forma en que se territorializa las políticas públicas del desarrollo económico, social y ambiental; y,
- La forma cómo se organiza el territorio para superar las situaciones deficitarias intrínsecas; la potenciación de sus posibilidades para acoger actividades productivas,

minimizar los desajustes entre la ubicación de la población y la localización de los equipamientos de ámbito metropolitano. [53]

De tal manera que se establece como postulado para planificar y estructurar la urbe la creación de un modelo territorial basado en un sistema de múltiples centralidades[54] con el fin de que la ciudad cuente con varios polos de desarrollo, de servicios y de espacio público y deje de ser una ciudad monocéntrica (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2015) Y DMQ cuente con servicios distribuidos de acuerdo a su entorno geográfico; es decir las periferias y los sectores orientales y occidentales de la ciudad, con el fin de consolidar y organizar el tejido disperso que posibilite a los habitantes la actividad ciudadana, generar identidad y sentido de pertenencia para cumplir uno o varios roles identificables en el contexto local.

Para lograr esto, como eje fundamental se presenta una política orientada a mejorar la movilidad y se propone crear infraestructura vial suficiente destinada a mejorar el transporte público, a comunicar de manera eficiente las diferentes centralidades del DMQ, y atender las diferentes

---

[53] Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2015, Volumen II, pág. 97

[54] La creación de un Sistema de Centralidades para el DMQ se solidifica en la Alcaldía de Paco Moncayo Gallegos en la que, con el fin de consolidar el modelo de crecimiento contemplado en los planes de desarrollo territorial de la ciudad de Quito: Plan General de Desarrollo Territorial – PGDT y Plan Equinoccio 21 - Quito Hacia el 2025. Es así que gracias al financiamiento y asistencia técnica brindada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se creó el "Programa de fortalecimiento de centralidades urbanas de Quito" (EC–L1041) en el que se define el Sistema de Centralidades del DMQ como:
"Espacios multifuncionales de diferentes escalas, con un rol definido, que atraen personas y bienes, y en donde se producen intensos intercambios colectivos." Por lo tanto, el elemento principal de una centralidad es su capacidad de atraer desplazamientos externos de su ámbito geográfico. De tal manera que el concepto de centralidad se relaciona directamente con el término de multifuncionalidad. Es decir, para que un sector pueda definirse como una centralidad, es imprescindible contar con un conjunto de funciones en su territorio. En ese sentido las centralidades son lugares identificables en la ciudad, que se distinguen con respecto al resto del tejido urbano, como consecuencia de su nivel de accesibilidad, concentración y representación. Por consecuencia, la ciudad puede tener solamente un número limitado de centralidades. Sin embargo, las centralidades urbanas son espacios dinámicos, sus características y el papel que desempeñan al interior del espacio urbano pueden evolucionar en el tiempo, en relación a cambios económicos, sociales y/o de crecimiento urbano. En las áreas de expansión, nuevas centralidades pueden aparecer en el tiempo, o bien, se pueden crear de manera planeada en lugares de oportunidad estratégicos para la ciudad. En conclusión, hay centralidades que pueden desarrollarse espontáneamente o centralidades que se desarrollan según una planeación especifica porque existe un potencial para implementación.
Adicionalmente para lograr una eficiente conectividad, accesibilidad y movilidad, las centralidades deben contar con: - Espacio público que permite acceder y conectar las diferentes actividades y servicios. - Modos alternos de transporte público no motorizado que permiten una mayor conectividad al interior de cada centralidad, y fortalecer su relación con otras cercanas. - Malla vial colectora que permite la movilidad hacia el exterior de la centralidad.
Por otra parte, es importante tener en cuenta que fomentar el uso residencial en las centralidades es estratégico para su fortalecimiento. Sin embargo si no se logra un equilibrio en el desarrollo inmobiliario, el aumento de funciones que generan la centralidad de manera espontánea puede expulsar a los usos residenciales. Este equilibrio es muy importante, y se requiere también en aquellas zonas residenciales en donde hay un rápido crecimiento poblacional que debe desplazarse diariamente para acceder a bienes y servicios." (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2009)

actividades que dentro del suelo se desarrollan diariamente con el fin de disminuir el uso de transporte privado. Es así que se propone la creación de proyectos viales que incorporen dentro de su diseño los requerimientos de los peatones y los ciclistas.

De tal manera que la planificación urbana actualmente en DMQ parte de la necesidad de dotarlo de infraestructura vial a causa del crecimiento territorial, que a su vez permita satisfacer la demanda de la comunidad por una mejor calidad de vida.

Los grandes proyectos urbanos que se están dando hoy en día están basados en soluciones fundadas en buenas prácticas, sin embargo, como se verá más adelante éstas prácticas se ven distorsionadas por intervenciones puntuales de ciertas autoridades que han creado e interpretado normas que, a pesar de que existan instrumentos de planificación urbana y OT con métodos para las diferentes obras, proyectos o megaproyectos, toman decisiones que afectan y truncan los procesos de desarrollo urbano.

II CAPÍTULO

Participación Ciudadana a nivel local respecto de obras y proyectos

En los últimos años se ha visto una crisis de la faceta representativa de la democracia principalmente debido a las diferencias entre los intereses de los electores y las decisiones de los elegidos. (Burbano, Naranjo, Jarrín, & Fournier, 2011) Por tal razón la participación ciudadana se inserta en un momento en el que los gobiernos locales se enfrentan ante el reto de dar un salto desde una democracia representativa hacia una democracia participativa y comunitaria a través de la que se fortalezcan espacios de participación que den sentido y legitimidad a la acción pública.

Por tal razón, autores como Martín Prieto manifiestan la necesidad de que los municipios; que son el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, den el paso de un Gobierno Burocrático hacia nuevos modelos de Gobernanza Democrática. (Prieto, 2008)

En este contexto, la participación ciudadana ha cobrado gran relevancia, pues se ha transformado en un elemento clave dentro de los procesos de desarrollo urbano; como la planificación local, y una estrategia de acción para que la gente afectada por intervenciones para el desarrollo, sea incluida en los procesos de toma de decisiones y así los planes, programas y proyectos tengan su justificación en anclajes profundos; es decir, en necesidades que surgen de la realidad (Vivanco, 2013)

Sin embargo, los procesos participativos todavía no han adquirido un papel dominante en la gestión de las ciudades (Hernández, 2007) lamentablemente debido a que en el ámbito local se ha visto que la promoción de herramientas participativas por parte de la municipalidad no ha sido suficiente, pues las instituciones que respaldan las acciones de desarrollo; como un megaproyecto, cuentan con una estructura normativa, que, con el fin de evitar la controversia pública, trabaja y toma decisiones encaminadas a que la participación quede fuera de cualquier esfera de discusión pública, asumiéndose a los megaproyectos como intrínsecamente positivos. (Orueta, 2015)

Es así que si bien se ha logrado dar un impulso a las instituciones electorales como el mecanismo de participación ciudadana por excelencia (Sánchez V. , 2003) es es necesario atender también las demás esferas de la participación para que la ciudadanía se involucre de manera activa en todos los ámbitos de la vida cotidiana.

En el Ecuador, la participación ciudadana constituye un derecho que se efectiviza a través de los mecanismos de la democracia:

- **Representativa:** Participación de los ciudadanos en las distintas funciones del Estado a través del voto.[55]
- **Directa:** Facultad normativa de los ciudadanos para proponer, crear, reformar o derogar normas jurídicas ante cualquier órgano de competencia normativa a través de la iniciativa popular normativa, referéndum, consulta popular y revocatoria del mandato.[56]
- **Comunitaria:** Formas de organización de la sociedad para defensa de sus derechos y actividades de servicio social a través de instancias de participación como veedurías, audiencias, asambleas, cabildos populares, observatorios, silla vacía etc.[57]

Debido a que esta tesis trata sobre la participación ciudadana en la planificación urbana, se referirá exclusivamente a la participación ciudadana en cuanto a los mecanismos de democracia participativa y comunitaria a través de las que la ciudadanía participa e influye en la toma de decisiones de las autoridades locales y en el desarrollo de programas, planes y proyectos.

De manera general, la participación ciudadana se define como:

> "La forma de organización de los ciudadanos que pretende controlar y moderar el poder que se otorga a los representantes políticos, con la pretensión de incidir en sus decisiones y acciones." (Bautista-Farías, 2010)

Y,

[55] **Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010**, Art: 4.
[56] **Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010**, Art: 4.
[57] **Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010**, Art: 4.

> "(...) la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, incorporando intereses particulares (no individuales)." (Ziccardi, 2004)

En este sentido, se entiende que la participación ciudadana nace en respuesta a la necesidad de poner límites al poder otorgado a los representantes populares, con el objetivo de influir en sus acciones y decisiones para que éstas respondan a sus necesidades.

Para Alicia Zicardi, (2004) socióloga Argentina, experta en procesos de descentralización, gobernabilidad y gobiernos locales, la importancia de la participación ciudadana:

> "(...) radica en la posibilidad que poseen los ciudadanos de actuar sobre el espacio local, ya que es una oportunidad para transformar el espacio público, potenciando condiciones que mejoren la calidad de vida de los individuos en un lugar y tiempo determinando. (...) Por tal razón considerarla como parte del diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales permite asegurar una intervención efectiva y coherente con las demandas que presenta la comunidad." (Ziccardi, 2004)

De tal manera que se deben abrir espacios de participación con reglas claras para que los ciudadanos se involucren en las acciones públicas con el fin de que la administración pública pueda atender necesidades que les son apremiantes para mejorar su calidad de vida. (Bautista-Farías, 2010) Consecuentemente se genera un clima de confianza en el que existe el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales para la democracia. (Ziccardi, 2004)

Así los individuos empiezan a reconocerse como actores sociales asumiendo responsabilidades y descubriendo sus propias necesidades para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

Es importante mencionar que aquel reconocimiento hace referencia al ejercicio de ciudadanía, pues ésta supone aquella capacidad de autodeterminación de los sujetos en cuanto son titulares de poder, es decir en cuanto son sujetos que intervienen en la toma de decisiones. Por lo que participación y ciudadanía se relacionan en tanto la acción de los actores produce ciudadanía y en tanto la ciudadanía se ejercita en la medida en la que se participa. (Ortiz Crespo, 2004)

De tal forma que la comunidad se enfoca en el fortalecimiento del sujeto social, pues ejerciendo ciudadanía se enfatizan espacios para la construcción de una democracia participativa y comunitaria en la que se incluyen canales que aproximan la relación Estado – ciudadanos y que generan la posibilidad de, en cierta medida, ser parte de las decisiones de las personas elegidas.

Por tal razón, es necesario que la participación ciudadana se torne un proceso de gobernabilidad democrática en la que el aporte comunitario vaya desde la opinión acerca de la construcción de obras hasta la revocatoria de mandato de las autoridades electas. (Camacho, 2008)

De este modo adquiere relevancia el carácter social de los procesos de planificación urbana pues a través de la planificación urbana participativa los distintos actores y grupos sociales intervienen directamente en la elaboración, ejecución y vigilancia de los programas, planes o proyectos que los afectan directa o indirectamente.

La misma autora ha establecido que para que exista un real proceso democrático se deben seguir tres caminos:

1. **La posibilidad de crear consenso u obtener consentimiento,**[58] pues es imperiosa la generación de estrategias de desarrollo en un escenario en el que se debaten la consecución de distintos intereses. Con esto, los diferentes planes, programas o proyectos nacionales o locales, contarán con la legitimidad social y apropiación directa por parte de los actores sociales que intervienen en los diferentes procesos.

2. **La necesidad de dar respuestas eficientes y eficaces por parte de la red institucional pública,**[59]esto se da una vez que el gobierno central y local haya llevado a cabo un proceso de descentralización y modernización que permita incorporar la participación ciudadana como solución a las necesidades sociales e institucionales, a las quejas y a su capacidad de gestión. De esta manera la participación ciudadana cuenta con mayor peso y mayores posibilidades al momento de tomar decisiones.

3. **La noción de gobernabilidad tiene que ver con la orientación hacia la democracia de las autoridades**[60], en este sentido, la autora ha establecido la importancia de aspectos

[58]Negrilla original de la autora citada.
[59] Negrilla original de la autora citada.
[60] Negrilla original de la autora citada.

como el respeto a la institucionalidad pública y privada; el no uso de la fuerza para imponer el orden; el no controlar los medios de comunicación; el respeto a la independencia del poder legislativo; la autonomía en relación al poder judicial; el respeto a la competencia y jurisdicción de otras autoridades. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004)

Es así que la administración pública debe poner en práctica los mecanismos establecidos en las leyes y normas que permitan el involucramiento de todos los actores sociales en la planificación de planes, programas, proyectos, leyes o políticas para que implementación de éstos responda a las necesidades sociales pues el involucrar de manera activa, con aportes e ideas de la ciudadanía, trae consigo que los procesos participativos mejoren el diseño de los proyectos, ayuden a la resolución de conflictos, fortalezcan las instituciones locales y los beneficios sean equitativos. (Villarreal, 2006)

De tal forma que la importancia de la participación ciudadana se va a ver reflejada en los beneficios que resultan para las autoridades en los siguientes niveles:

> "**Económico:** se impulsan actividades de co-gestión, voluntariado, cooperación ciudadana y foros de expertos honoríficos.
>
> **Social:** aumenta la confianza y cohesión de la comunidad en sí misma y con las autoridades locales y centrales.
>
> **Político:** contribuye mediante la reducción de la corrupción, porque favorece la transparencia y legitimidad." (Colino, 2003)

Autores como (Jarquín & Caldera, 2000) coinciden en que existen al menos cuatro características de la participación de la sociedad en el desarrollo de programas y políticas:

- Que aumenta la eficiencia (económica, política y social) de los proyectos, promueve la equidad y fortalece la ciudadanía y la democracia;
- Que no hay un solo modelo de participación porque cada país, cada grupo social, posee características, necesidades y objetivos propios;
- Que la participación de la sociedad civil ayuda a la legitimación del gobierno;

- Que la participación constituye un eje importante para la generación de cambios sociales profundos. (Jarquín & Caldera, 2000)

No obstante, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000) ha hecho un hincapié en que la participación también puede traer consigo algunos riesgos, tales como:

- Considerar que la participación ciudadana es el reemplazo de los elementos técnicos de un proyecto;
- Que la búsqueda de los agentes propicios puede demorar, y por ende generar más expectativas de las posibles;
- Que la apertura de espacios a los grupos tradicionalmente excluidos puede alterar las relaciones de poder; y,
- Que la organización al interior de las comunidades o grupos involucrados incluye una multiplicidad de intereses, de manera que la falta de comunicación entre bases y dirigentes puede desembocar en el predominio de un grupo o subgrupo sobre otro (predominio de las élites).

Por lo tanto, es importante que los procesos, formas y mecanismos de participación ciudadana que ya se encuentran institucionalizados en la normativa específica se incluyan un proceso dentro de los planes en tanto son directrices para la administración pública en lo que respecta a la planificación del territorio. Así mismo, es importante que se determinen dentro de los planes de planificación mecanismos determinados para cada tipo de intervención urbana. Posteriormente éstos sean socializados y así la ciudadanía considere que su aporte es efectivamente tomando en cuenta, pues para que exista participación no es suficiente solamente la presencia de estos mecanismos. (Villarreal, 2006)

En consecuencia, el objetivo de la participación no es solo la participación; si así fuere se viciaría el contenido de aquel derecho y lo convertiría en un simple cumplimiento formal. (Pindado, 2004) El objetivo se traduce en que debe ser el medio idóneo para definir los objetivos que se desean alcanzar por parte de la comunidad y las autoridades locales. Para esto, la participación ciudadana debe ser considerada como un eje dentro de la planificación de obras a nivel local para que las diferentes intervenciones no contemplen únicamente estudios físicos y los estudios

sociales sean parte de los diseños únicamente cuando sea necesario, sino se incluyan los correspondientes estudios sociales como un componente fundamental de la planificación que permita identificar las problemáticas del momento en cada zona del territorio y así dar soluciones reales a los problemas urbanos.

Mario Unda y Franklin Ramírez, en su libro sobre participación ciudadana y presupuestos participativos, han identificado dos tipos de visiones de la participación. Por un lado han manifestado que a través de la visión ***"instrumentalista"*** (comillas y negrilla de los autores) de la participación; es decir de considerar a la participación y a los actores como herramientas para alcanzar intereses individuales, se corre el riesgo de que se acabe (o comience) por convertir a la participación en un proceso de manipulación en el que los promotores buscan alcanzar sus propios objetivos. Mientras que, si se entiende a la participación desde una visión ***"potenciadora"*** (comillas y negrilla de los autores) de las capacidades de los actores sociales, se logra un fortalecimiento y formación de actores sociales libres, propositivos y creadores, involucrados permanentemente en la realización de obras, programas o proyectos. (Unda & Ramírez, 2003)

Las administraciones locales tienen que afrontar nuevos desafíos en los que la participación no sea un slogan, sino una práctica social concreta (Barrera, Carrión, Ojeda, & Unda, 1998) que tenga sentido para desarrollar proyectos que mejoren la convivencia, la calidad de vida, la sustentabilidad, la igualdad de derechos de toda la ciudadanía y resuelvan los problemas de la población, con el fin de que se le garantice la prestación de un determinado servicio público con calidad, eficacia y eficiencia. (Federación Andaluza de Municipios y Provincias., 2010)

Por tal razón, se ha afirmado que una decisión pública es más eficaz si se elabora a través de un proceso que reúna a los protagonistas de un proyecto. Cuando las personas participan de una iniciativa, sea pública o privada, la hacen parte de sí y logran identificarse. (SEMAT Chile)

Es transcendental entender que la importancia de un proceso de participación ciudadana dentro de la planificación de megaproyectos, especialmente de movilidad, es relevante en una etapa histórica en donde las ciudades no han dejado de absorber grandes cantidades de población; tanto nacional como internacional, que presionan por la obtención de "ciudades múltiples" (Carrión F. , 2001) que les permitan desarrollarse.

La ciudad – entendida como universo de realización de procesos - está concebida desde varios puntos de vista, principalmente porque es estudiada por varias disciplinas; a saber, la Arquitectura, la Ingeniería, la Sociología, entre otras, que la han definido según sus perspectivas y ámbito de estudio.

No obstante, todas éstas han coincidido en que las ciudades son expresiones de la propia sociedad, pues el concepto nace con el carácter social del hombre suscrito dentro de un espacio determinado. (Leonel, 2005) En este sentido, se puede argumentar que la ciudad es el lugar donde los hombres – como seres sociales - se realizan y desarrollan sus diferentes formas de vida. Esto significa que a través del uso del espacio público, han emprendido la construcción de un espacio físico y geográfico. (Jordi Borja, 2000).

Lamentablemente ningún modelo de desarrollo se ha expresado de manera equitativa en nuestro territorio, razón por la cual es necesario tener en cuenta que – especialmente en Quito - las tendencias generales de los procesos demográficos se caracterizan por su alta heterogeneidad. En nuestra ciudad esto quiere decir que el proceso urbano, desde los años sesenta, ha sido un proceso irregular - disperso, propio del desarrollo metropolitano en el que se encuentra hasta la actualidad. (Carrión F. , 1987, pág. 203)

Este conflicto está reflejado también en la existencia de múltiples contradicciones, pues la existencia acentuada en Quito de un fuerte contraste socioeconómico representa, indudablemente, diferentes formas de ver los problemas.

En este sentido, es necesario que la norma adquiera valoración material, o la ausencia de ésta no represente una opción para dejar de cumplir procedimientos encaminados a garantizar derechos y un correcto manejo de la administración pública. De lo contrario se genera una fragmentación social en donde los organismos de planificación de infraestructura no operan de forma transparente con las comunidades afectadas. Esto también genera un estado de confusión que alimenta la inseguridad y el miedo frente al Estado.

Para darle un verdadero sentido de los procesos participativos determinados por las leyes, es necesario que los ciudadanos sientan su ciudadanía y que el gobierno local incluya dentro de los planes, procesos participativos para cada intervención y así las comunidades se apropien, participen y aprueben intervenciones de la administración municipal.

De lo contrario, la ciudadanía se va a ver obligada a generar mecanismos participativos no convencionales que afectan el desenvolvimiento de la actuación municipal, pues en estos van a chocar las diferentes lógicas de quienes ven a determinados proyectos como beneficiosos y de quienes los ven como perjudiciales según la posición en la que se encuentren entre ellos y frente al Estado. Por lo tanto, la participación ciudadana se transforma y es entendida como una limitación que evitar.

Así, las negociaciones no son fructíferas y el Estado se ve obligado a usar su fuerza para no retrasar la ejecución de los megaproyectos. Este conflicto entre poblaciones afectadas, de éstas con el Estado y de las normas, es el que debe ser superado por el órgano de administración para una gestión integrada del desarrollo de la ciudad.

Es así que los gobiernos locales están en la obligación de crear condiciones, facilitar mecanismos y espacios en los que la ciudadanía pueda canalizar sus necesidades para que éstas sean consideradas en el desarrollo de los proyectos o programas que se deban cumplir como parte de su agenda de gobierno. No obstante, la incorporación de las personas afectadas por las decisiones públicas en la elaboración y gestión de las mismas, no debe ser vista simplemente como un medio para legitimar las acciones de los órganos de gobierno, sino que se debe aprovechar la energía ciudadana para ayudar a transformar la realidad de las ciudades. (Pindado, 2004, pág. 8)

Es importante mencionar que desde los años 80 se inició un debate a nivel internacional en el que se plantea la necesidad de aumentar la participación ciudadana en la gestión pública, pues en aquella época los Estados eran incapaces de resolver las necesidades como salud o medio ambiente sin la colaboración de la ciudadanía.

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha hecho hincapié en la necesidad de incorporar el accionar participativo en los países de la región, principalmente en torno a los ejes de descentralización, desarrollo local y territorial. (Fernández, 2015)

Por otro lado, el Banco Mundial ha manifestado que "la participación ciudadana es vista como un proceso mediante el cual, los ciudadanos afectan y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo de las decisiones y recursos que los impactan". Así mismo, la Organización de las

Naciones Unidas, en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD de 1993, señala que "la participación es un elemento esencial del desarrollo humano".

La Organización de Estado Americanos (OEA), afirma que "la participación ciudadana es un aspecto importante a considerar para el desarrollo y el ambiente sustentable, en tanto son los actores claves que están genuinamente interesados en el resultado de las políticas sociales en el contexto en el cual se insertan o desarrollan."

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), reconoce que "la participación ciudadana consiste en el proceso mediante el cual el gobierno y la sociedad civil inician un diálogo, establecen alianzas, comparten información e interactúan para diseñar ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo que requieren la participación y compromiso de todas las partes interesadas."

Por último dentro del marco internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico manifiesta que es importante la participación ciudadana puesto que: 1. Genera políticas públicas de mayor calidad; 2. Promueve mayor confianza en las instituciones públicas; y 3. Fortalece la democracia.

De esta manera se pueden afirmar dos cosas: 1. Que la ciudadanía ha sido y es un elemento clave de la participación ciudadana, pues como lo explica Ortiz Crespo, (1998) lo primordial es considerar la autonomía de los sujetos y la pluralidad de identidades ciudadanas de quienes interactúan en la vida social, civil y política; y, 2. Teniendo en cuenta las consideraciones de los organismos internacionales citados, resulta evidente la importancia de que los medios a través de los cuales se materializan las relaciones entre el gobierno nacional o local con los ciudadanos, sean incorporados e institucionalizados dentro de las estrategias de las entidades de la administración pública desde una visión que permita el reconocimiento y ejecución de los derechos de los ciudadanos.

Así mismo, se concluye que los mecanismos de participación ciudadana tienen que ser suficientemente idóneos como para canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades de los ciudadanos para que el Estado pueda acogerlas en el diseño de sus políticas públicas, programas, planes y proyectos.

Para lograr esto, la doctrina ha establecido tipos, formas y mecanismos de participación. En este sentido, (Unda & Ramírez, 2003) lo manifiestan de manera clara y determinan:

a) Tipos de Participación

- ***Participación Ciudadana:*** Aquella en la que los ciudadanos, en calidad de portadores de intereses sociales, participan en actividades públicas. En este tipo de participación el grupo de personas que participa, previamente han identificado más o menos los objetivos y los medios para alcanzarlos.

- ***Participación Política:*** Aquella en la que los ciudadanos participan de la vida política ya sea apoyando a un candidato o votando en las elecciones. Los autores señalan que es un tipo de participación indirecta, pues al elegir un representante se transfiere parte de la soberanía.

- ***Participación Social:*** Aquella en la que las organizaciones y colectivos despliegan diferentes acciones con el fin de que sus necesidades y problemas sean solucionados por parte de las autoridades. Aquí se ubican las huelgas, levantamientos. marchas, etc.

- ***Participación Comunitaria:*** Aquella en la que la ciudadanía emprende acciones para resolver asuntos de la vida diaria. Aquí se ubican las mingas barriales, entre otras formas de índole inmediato.

Es así que los actores sociales intervienen en la toma de decisiones desde diferentes esferas de participación y se responden cuestionamientos necesarios en torno a:

- ¿Quién convoca y quién decide? (no necesariamente quien participa decide),
- ¿Cuándo y qué se decide? (relevancia de lo que se trata),
- ¿Cómo se decide? (tipos de participación), y
- ¿Quiénes se benefician de las decisiones? (incidencia del proceso participativo en el resultado final de la planificación).

Participación Ciudadana en la legislación local. Distrito Metropolitano de Quito

Para abordar este acápite, es necesario realizar un breve análisis del marco jurídico de la Participación Ciudadana para poder aterrizar y entender las disposiciones normativas a nivel local.

La Constitución ecuatoriana redactada por la Asamblea Nacional y aprobada en Consulta Popular en el 2008 consagra los principios de la participación ciudadana de tal manera que se crean mecanismos puntuales mediante los que se ejerce este derecho y se establece que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.[61]

De tal forma que la participación ciudadana aparece en el nuevo régimen legal ecuatoriano como un elemento a través del cual la ciudadanía puede involucrarse de manera activa en los asuntos de su interés.

La participación ciudadana en el DMQ se materializa a través de la Ordenanza No. 102 sancionada en marzo del 2016. Ésta comprende el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social. De igual manera, en ella se establecen los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía; de manera individual y colectiva, se transforma en actor fundamental en la toma de decisiones y vigila de la actuación de sus mandatarios.

Es así que, en un sistema de democracia participativa, el MDMQ ha construido un aparato normativo basado en principios contemplados en la Constitución y la ley, con la finalidad de generar la inclusión de toda la ciudadanía en el desarrollo local.

En tal sentido, en los artículos 95, 96 y 100 de la Constitución, se consagra el derecho de los ciudadanos a participar de manera protagónica en la planificación y gestión de los asuntos públicos. Así mismo, para el ejercicio de la participación se reconocen todas las formas de organización de la sociedad como: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias que promueva la ciudadanía.

---

[61] **Constitución de la República, 2008**, Art: 95.

La LOPC en el numeral 1 del artículo 3 consagra como uno de los objetivos de la ley garantizar los diversos espacios e instancias creados para la interlocución entre la ciudadanía y el Estado con el fin de lograr la democratización de las relaciones entre los mismos. Es así que en el artículo 29 de la misma ley se reconoce al poder ciudadano como el resultado del proceso de participación individual y colectiva de los ciudadanos, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones.

Adicionalmente, en el artículo 64 se establece que la finalidad de las instancias de participación de todos los niveles de gobierno son:

a) Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía;
b) Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;
c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados;
d) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y,
e) Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

El COPFP menciona que la participación ciudadana y el control social dentro de la formulación de políticas públicas[62] son los lineamientos para el desarrollo.[63] En tal sentido, se manifiesta que las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas tienen la obligación de garantizar la participación.[64] Así, se establece que los planes de desarrollo y de OT

[62] Las políticas públicas son el resultado de las necesidades de la sociedad, de sus anhelos e ideales a través de los que se busca orientar el desarrollo. Es la materialización de la relación del Estado y la ciudadanía reflejado en documentos que expresan lo que se pretende conseguir con la intervención pública, cómo está distribuidas las responsabilidades y recursos, las actividades a realizarse y sus asignaciones presupuestarias. Por lo tanto, son acciones conjuntas de la sociedad y el Estado como orientador de la acción colectiva, pues las decisiones se sustentan en procesos de factibilidad y diagnóstico. En ese sentido, si bien las políticas públicas buscan el beneficio e interés común, deben ser el resultado de un proceso de investigación que garantice que la decisión a tomarse es la mejor alternativa para solucionar determinado problema público. (Corzo, 2014) En el Ecuador, el COPFP regula el ejercicio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, estable espacios de coordinación con los gobiernos locales teniendo en cuenta enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Todo aquello con enfoque territorial es competencia exclusiva de la función ejecutiva. Por su parte, el COOTAD promueve la gestión de políticas públicas en un nivel más cercano a la población, bajo principios de complementariedad y articulación de competencias para los GAD. Las estrategias para descentralizar y desconcentrar recursos hacia los territorios se enmarcan dentro de los principios del Plan Nacional del Buen Vivir.

[63] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 2.
[64] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 5, numeral 5.

de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana.[65]

Por lo tanto el COOTAD ha desarrollado un articulado en el que se establece que la titularidad y el ejercicio de la participación ciudadana le corresponde a la ciudadanía y que debe ser promovido por los órganos del Estado en los diferentes niveles de gobierno de manera obligatoria. [66]

De esta manera dentro de la misma normativa se determina que el desarrollo planificado participativamente es necesario para transformar la realidad y el impulso de la economía, pues la ciudadanía puede - y debe- participar en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos para lo cual se reconocen todas las formas de participación ciudadana.[67]

Por lo tanto, los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos en la Constitución y la ley.[68]

Con el fin de dar cumplimiento a la normativa expuesta, el MDMQ a través del Concejo Metropolitano sancionó la Ordenanza Metropolitana No. 102 el 03 de marzo de 2016 con el objeto de promover y regular el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social en el DMQ.

En ésta se desarrollan las definiciones, objetivos y mecanismos de participación ciudadana y control social siendo éstos últimos los que se analizarán en el presente acápite con el objetivo de sentar los caminos que, como ciudadanos residentes del territorio del DMQ podemos ejercer para ser partícipes en la toma de decisiones que nos acaecen y preocupan directamente.

La ordenanza ha generado un esquema de organización y participación social según la delimitación y zonificación del territorio en concordancia con la LOPC. En tal sentido:

En primer lugar, en cada nivel de gobierno la ciudadanía podrá organizar asambleas como primer instancia o espacio para la deliberación pública. A través de las diferentes asambleas locales la

---

[65] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 46.
[66] **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art:3, literal g.
[67] **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010**, Art: 302
[68] **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010**, Art: 305

ciudadanía puede incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público. Además, se discuten problemáticas comunes y específicas por lo que en sus reuniones se pueden realizar mesas de trabajo territoriales, temáticas o sociales que traten asuntos específicos de interés de la colectividad. Éstas son:

- **Asambleas Barriales**: Son espacios de deliberación pública a nivel de los barrios de Quito, entendiéndose estos últimos como circunscripciones territoriales legalmente constituidas o aquellas que se auto identifiquen por motivos históricos, culturales y de necesidades.[69]
- **Asambleas Parroquiales:** son espacios de deliberación pública a nivel de las parroquias urbanas y rurales de Quito y constituyen la instancia intermedia de participación ciudadana. En ellas se discute la priorización de los presupuestos participativos asignados por la municipalidad, en coordinación con las administraciones zonales.[70]
- **Asamblea Zonal:** son instancias de deliberación y planificación, a nivel de las administraciones zonales en el MDMQ.[71]
- **Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito:** es la máxima instancia de participación ciudadana en el DMQ que recogerá las discusiones y aportes de la ciudadanía.[72]

Todas tienen como objetivo participar en las decisiones que afectan a su circunscripción territorial.

En cuanto a la planificación de la ciudad está el:

- **Consejo Metropolitano de Planificación:** constituye la instancia encargada de participar en la formulación de planes de desarrollo y políticas locales y sectoriales. Entre sus atribuciones está la de emitir resolución favorable sobre las prioridades

[69] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 37.
[70] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 42.
[71] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 48.
[72] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 53.

estratégicas de desarrollo, como requisito para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.[73]

Está conformado por el Alcalde o su delegado, un concejal que forme parte de la Comisión de Planificación Estratégica en representación del Concejo Metropolitano, el secretario encargado de la planificación y tres funcionarios designados por el Alcalde, tres representantes de la sociedad civil electos en la Asamblea del DMQ de entre los representantes designados por las asambleas zonales y un representante del GAD parroquial que formen parte del DMQ. [74]

En la Sección III de la Ordenanza se desarrollan los:

- **Consejos Consultivos:** son instancias constituidas dentro de las Secretarías del MDMQ de apoyo, consulta y asesoramiento de la administración municipal en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas conforme los ejes establecidos en el PMDOT, a saber: ecología y medio ambiente; desarrollo social; calidad de vida; infraestructura; productividad y gobernanza.[75]

  Su función es meramente consultiva y están conformados por expertos ciudadanos que no deben tener conflicto de intereses con el objeto a ser analizado. Éstos emiten un informe que si bien no es vinculante, tiene incidencia en la decisión pública.

En la Sección IV se desarrollan los:

- **Cabildos Populares:** son instancias de participación para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.[76]

  Los cabildos que existen registrados actualmente son en la Zona Centro y corresponden a las Asambleas Parroquiales de este sector.

En la Sección V se establecen las:

---

[73] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 57.
[74] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 58.
[75] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 61.
[76] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 65.

- **Audiencias Públicas:** es una instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Éstas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno.[77]

  La finalidad de éstas es que la ciudadanía pueda solicitar información sobre actos o decisiones de la gestión pública; presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y, debatir sobre problemas que afectan a intereses colectivos.[78]

En la Sección VI se desarrollan los mecanismos de consulta y se establece en el artículo 74 que son mecanismos de participación ciudadana cuya finalidad es procurar acuerdos entre el Municipio y la ciudadanía en su calidad de titulares de los derechos colectivos, respecto de las medidas legislativas, administrativas, planes o proyectos que les afecten directamente.

Se desarrollan tres tipos de consulta:

1. **Consulta previa:** mecanismo de participación ciudadana de la comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio a través del cual son consultados sobre la implementación de planes, programas, proyectos u obras de prospección, explotación, y comercialización que afecten sus derechos colectivos y que se realicen en sus territorios ancestrales.[79]
2. **Consulta ambiental:** derecho de una comunidad a ser consultada respecto de toda decisión o autorización municipal que afecte directamente al ambiente de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio.[80]

La LOPC en el artículo 81 establece que éste tipo de consultas serán: **previa**; es decir anterior a la adopción de una medida que pueda afectar sus derecho o el medio ambiente, **libre**; es decir que se garantice que los sujetos consultados no sean afectados de ninguna manera durante el proceso de consulta, e **informada**; es decir que la autoridad local ponga en conocimiento de los

---

[77] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 69-70
[78] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 69.
[79] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 74, segundo inciso.
[80] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 74, tercer inciso.

consultados toda la información respecto a la consulta de forma clara, transparente, objetiva, oportuna, sistemática y veraz. (Las negrillas me pertenecen.)

Además, según lo establecido en el artículo 75 de la Ordenanza, también deberá contar con las características de **suficiencia**; es decir que no se limite el ejercicio de este derecho a meras formalidades, **pluralidad**; es decir que represente a los ciudadanos pluralmente y se cumplan y respeten las costumbres de los consultados, **contar con mecanismos culturalmente adecuados**; es decir mediante el ordenamiento jurídico vigente en concordancia con las costumbres y tradiciones de los sujetos consultados; y, **prevención y precaución** aplicable en materia ambiental por lo que la municipalidad está obligada a observar dichos principios. (las negrillas me pertenecen)

3. **Consulta pre-legislativa:** mecanismo que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio para ser consultados respecto de los actos legislativos municipales que vulneren, limiten o puedan afectar derechos colectivos.[81]

En este punto es importante mencionar que la participación ciudadana constituye un mecanismo de la colectividad para ejercer una ciudadanía activa dentro del nuevo Estado constitucional de derechos y justicia, por lo que garantizar el derecho de consulta es el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a participar en la toma de decisiones públicas en cualquier nivel de gobierno. En tal sentido vale la pena identificar, tomando las palabras de Patricia Carrión que:

> El derecho de consulta (...), se lo puede analizar desde una doble dimensión; por un lado, es un mecanismo de participación de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades y, por otro, se configura en un derecho colectivo reconocido tanto por la Constitución ecuatoriana, como por los instrumentos internacionales (...). (Carrión P. , 2012, pág. 25)

Sin embargo, el MDMQ ha interpretado la norma al tenor literal de las palabras, por lo que consideran obligatoria la aplicación de la consulta como un mecanismo para garantizar el

[81] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 74, cuarto inciso.

derecho de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas y afro ecuatorianas. Por lo que aquella población indígena o afro ecuatoriana afectada directa, indirecta, positiva o negativamente por un plan, programa o proyecto, está en su derecho de participar con anterioridad a que cualquiera de éstos inicie y a que el gobierno nacional o local le garantice un proceso transparente que si bien debe ir acorde a las necesidades de desarrollo, también se lo realice acorde a sus necesidades.

Por último, en la Sección VII, en concordancia con el artículo 77 de la LOPC, se garantiza el mecanismo participativo denominado:

- **Silla Vacía:** Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones.[82]

La Ordenanza establece que éste derecho es ejercido por temas, por lo tanto los ciudadanos que han sido elegidos para participar en las Cesiones del Concejo Metropolitano participarán en todas la sesiones que se convoquen para el tema en el cual fueron acreditados. [83]

Una vez identificados los mecanismos de participación ciudadana en el DMQ se puede concluir que existe la normativa suficiente para que la ciudadanía ejerza el derecho a la participación ciudadana dentro del marco de la democracia participativa y comunitaria, pues en cada instancia de participación, desde las asambleas barriales hasta la silla vacía se reconoce la participación tanto de las personas en forma individual como en forma colectiva en la toma de decisiones sobre su entorno.

Sin embargo, como se verá y analizará en el siguiente capítulo, a pesar de que el DMQ cuenta con un marco normativo que busca garantizar el ejercicio del derecho de participación ciudadana, no se ha incluido dicha normativa dentro de la elaboración de proyectos contenidos en los planes de desarrollo y OT. En tal sentido, se corre el riesgo de confundir los mecanismos de participación ciudadana con procesos de información o

[82] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 78-86.
[83] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 78-86.

socialización propios del derecho a la información que, en materia estricta de participación ciudadana, no representan mecanismos que garanticen el ejercicio pleno de la participación.

De igual forma, el involucramiento de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana debe ir de la mano de dinámicas de apropiación social del territorio con el fin de generar un sentido de pertenencia e identidad con la ciudad. De tal manera que los ciudadanos se involucren en los procesos de planificación y OT para que de este modo, los mecanismos de participación ciudadana cumplan con su cometido de acercar la ciudad al ciudadano.

Esto último, principalmente porque el gobierno local representa un lugar favorecido para el restablecimiento de lógicas democráticas para la gestión pública ya que, como ya se ha desarrollado, es el nivel de gobierno donde la función pública y la sociedad pueden relacionarse con mayor ímpetu mediante la discusión de las demandas y de los intereses locales con el fin de desarrollar proyectos que mejoren las condiciones de vida urbana, contribuyan a la producción de ciudadanía, que sean transparentes y que estén encaminados a la distribución más justa de las inversiones y de los recursos públicos.

En conclusión, es importante lograr que se genere una verdadera gobernabilidad participativa que permita el desarrollo territorial sostenible del DMQ teniendo en cuenta las limitaciones para definir qué tipo de participación es necesaria en los diferentes tipos de intervención.

III CAPÍTULO

Megaproyectos de infraestructura

A través del tiempo las sociedades impulsadas por el deseo de satisfacer las necesidades que aumentan aceleradamente, han emprendido obras de gran impacto y connotación social. Ejemplo de ello son las pirámides egipcias, los foros griegos, los acueductos romanos, o, en nuestra región, las ciudades del Tahuantinsuyo o las del Imperio Maya. En la actualidad, los más recientes proyectos de infraestructura son especialmente de infraestructura económica; como las hidroeléctricas, y, de transporte como los puentes, vías, carreteras.

A inicios de los años noventa, ciertos países de América Latina debieron hacer frente a los déficits de crecimiento que las décadas pasadas dejaban en su economía. La crisis de la deuda externa es una de las que más afectó a los países latinoamericanos, por tal razón, el rol de las exportaciones; como principal vía de crecimiento económico, cobra gran relevancia en esta época, pues la nueva matriz productiva provocó que la economía de la región se vuelva más dinámica, se fortalezca el crecimiento económico y como consecuencia de ello, se comience a invertir en el desarrollo de cada país.

Es así que, en aras de ir a la par con los procesos de desarrollo del mundo globalizado los países de la región retomaron los procesos de planificación con los que habían trabajado en años anteriores e insertan dentro de sus modelos de desarrollo la construcción de grandes proyectos, entre ellos los de energía, minería y transporte, de tal manera que se comienzan a levantar centrales hidroeléctricas, centrales de extracción minera y petrolera, refinerías, carreteras y puentes que han ayudado al crecimiento económico de los países de la región, sin embargo a nivel social han incrementado los indicadores de pobreza y desigualdad de las comunidades asentadas alrededor de éstos.

Por tal razón, el estudio de los megaproyectos[84] en los países de América Latina ha sido abordado por varios autores desde la perspectiva de los impactos sociales y ambientales que han

[84] El término megaproyecto de infraestructura, se usa generalmente para describir aquellos proyectos cuyo costo excede mil millones de dólares, sin embargo, otros proyectos de menor costo pueden ser considerados dentro de esta categoría, dependiendo del contexto y de las proporciones del proyecto en relación con la población afectada, el tamaño de la economía del país o la región en la que son promovidos. (Dominguez, 2011)

tenido este tipo de iniciativas, así como sus implicaciones para los derechos humanos de las poblaciones directa o indirectamente afectadas y los conflictos causados por la distribución desigual e inequitativa de los beneficios y costos entre distintos grupos sociales. (Dominguez, 2011) Esto, debido principalmente a que existen vacíos en los modelos de planificación de los mismos, de tal manera que se generan problemas durante su ejecución y divergencia entre los supuestos iniciales con los resultados efectivos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha realizado un Marco Conceptual de Megaproyectos de Transporte para América Latina y el Caribe en el que determina que caracterizar a una obra o proyecto de infraestructura como megaproyecto, no depende solamente del monto sino también del contexto en el que se desarrolla y los impactos que genera. (Banco Internacional de Desarrollo, 2017)

Por consiguiente, la definición de un megaproyecto para el contexto de América Latina y el Caribe depende de las necesidades de desarrollo económico y social a las que los megaproyectos de infraestructura responden. De tal manera que se ha tomado como referencia las características que (Flyvbjerg, 2004) en asociación con COWI han establecido de manera general en torno a los megaproyectos, en tal sentido, para definirlo como tal, se debe considerar que:

- Son proyectos riesgosos debido a su larga planificación y relaciones complejas.
- La tecnología en algunos casos no es estándar.
- La toma de decisiones y planificación son procesos que implican la participación de muchos actores con diferentes y enfrentados intereses.
- El enfoque del proyecto suele experimentar cambios importantes a lo largo del tiempo.
- Los cambios o escenarios no previstos son subestimados, por lo que el presupuesto resulta insuficiente.
- La información sobre los costos, beneficios y riesgos no es precisa.
- La presencia de sobrecostos es común en la mayoría de los megaproyectos.

Teniendo en cuenta estas características, se puede definir un megaproyecto como:

> "Un desarrollo publico cuyas condiciones particulares lo tornan extraordinario en consideración a que requiere largos tiempos de ejecución, exige presupuestos muy elevados para la economía en la cual se desarrolla, involucra un alto número de actores públicos y privados, presenta mayores riesgos y altas complejidades tecnológicas, jurídicas y ambientales para llevarlo a cabo, todo lo cual genera importantes tensiones institucionales." (Abedrapo, 2011)

En el Ecuador, los megaproyectos están enfocados principalmente en cambiar la matriz productiva, por tal razón, se consideran como tales aquellas construcciones que responden a la gestión de los sectores estratégicos[85].

En los últimos diez años se ha desarrollado una gran cantidad de obras de la mano de la creación, modificación y/o reforma de normas que, de cierta forma, han factibilizado y acelerado ciertos procesos de planificación de los megaproyectos. Ejemplo de ello se refleja en los proyectos de movilidad o transporte, pues el Gobierno de la Revolución Ciudadana reformó el libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (en adelante "TULSMA") mediante Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, mediante el cual se establecen los procedimientos y se regulan las actividades y responsabilidades públicas y privadas en materia de calidad ambiental.[86]

Para el efecto, se determina que toda actividad o proyecto nuevo (...) que pueda causar impacto ambiental[87], deberá someterse al Sistema Único de Manejo Ambiental[88] (en adelante "SUMA").

---

[85] **Art. 313**.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley. **Constitución de la República del Ecuador, 2008.**

[86] Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, art: 1.

[87] Son todas las alteraciones, positivas, negativas, neutras, directas, indirectas, generadas por una actividad económica, obra, proyecto público o privado, que por efecto acumulativo o retardado, generan cambios medibles y demostrables sobre el ambiente, sus componentes, sus interacciones y relaciones y otras características intrínsecas al sistema natural. **Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, Art: 3.**

[88] Conjunto de principios, normas, procedimientos y mecanismos orientados al planteamiento, programación, control, administración y ejecución de la evaluación del impacto ambiental, evaluación de riesgos ambientales, planes de manejo ambiental, planes de manejo de riesgos, sistemas de monitoreo, planes de contingencia y mitigación, auditorías ambientales y planes de abandono, dentro de los mecanismos de regularización, control y

Así mismo, se determina que toda acción relacionada a la gestión ambiental deberá planificarse y ejecutarse sobre la base de los principios enunciados taxativamente en el artículo 6 del reglamento, entre ellos la participación social.

De igual manera, se establece en el artículo 7 que le corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional evaluar el impacto ambiental de una actividad o proyecto o al delegado del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial, metropolitano y/o municipal acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (en adelante "SUMA")[89]

Igualmente, los proyectos, obras o actividades deben regularizarse a través del Sistema Único de Información Ambiental (en adelante "SUIA"), mediante el que se determinará el tipo de permiso ambiental. El otorgamiento de éste depende de la categorización ambiental establecida en cuatro categorías en función de las características exclusivas de cada proyecto, obra o actividad y de los impactos y riesgos ambientales que estos generan en el ambiente.

La primera categoría responde a los proyectos, obras o actividades cuyos impactos o riesgos ambientales son considerados no significativos;

La segunda categoría responde a los proyectos, obras o actividades cuyos impactos ambientales o riesgo ambiental son considerados de bajo impacto;

La tercera categoría responde a los de mediano impacto; y,

La cuarta categoría IV los considerados de alto impacto.

En tal sentido, los permisos pueden ser:

> **Certificado ambiental**: Será otorgado por la Autoridad Ambiental Competente a través del SUIA, sin ser de carácter obligatorio, a los proyectos, obras o actividades considerados de mínimo impacto y riesgo ambiental.

---

seguimiento ambiental, mismos que deben ser aplicados por la Autoridad Ambiental Nacional y organismos acreditados. **Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, Art: 3.**

[89] Cuando un proyecto, obra o actividad es promovida por el mismo gobierno autónomo descentralizado provincial o metropolitano, la Autoridad Ambiental Nacional, es decir el Ministerio de Ambiente, es quien deberá hacerse cargo del proceso para la emisión de cualquier permiso ambiental. **Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, Art: 9.**

Registro Ambiental: Es el permiso ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental competente mediante el SUIA, obligatorio para aquellos proyectos, obras o actividades considerados de bajo impacto y riesgo ambiental.

Licencia Ambiental: Es el permiso ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental competente a través del SUIA, siendo obligatorio para aquellos proyectos, obras o actividades considerados de alto impacto y riesgo ambiental.

Para determinar el tipo de permiso se ha expedido un catálogo de proyectos, obras o actividades que requieren ser regularizados a través del permiso ambiental en función de la magnitud del impacto y riesgo generados al ambiente.[90] Este listado de proyectos se encuentra dentro del sistema "Regularización y Control Ambiental" ingresando a la página web del Ministerio del Ambiente.

Dentro de éste consta la categoría de "Construcción", la misma que contiene una subcategoría de "Vías" que a su vez contiene la categoría de "Construcción de Puentes, Túneles y Acueductos."

Es importante mencionar que en los últimos 10 años la inversión en infraestructura vial ha sido el fuerte del gobierno de la Revolución Ciudadana, es así que el Ministerio de Transporte y Obras públicas ha publicado que la inversión ha sido de más de 9 mil 873 millones de dólares. (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2017) Entre las obras y proyectos emblemáticos están la Ruta Spondylus, Troncal Amazónica, Troncal de la Sierra, o puentes como el ubicado sobre el Río Aguarico, el puente sobre el Río Napo, el de la "Unidad Nacional", o el "Puente Internacional Rumichaca". (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2017)

Sentado esto y retomando el texto de la normativa ambiental., únicamente en aquellos proyectos, obras y actividades que causan mediano y alto impacto ambiental se necesitan realizar estudios de impacto ambiental[91] a través de los que se busca realizar una adecuada y fundamentada evaluación, predicción, identificación e interpretación de los riesgos e impactos ambientales. Por

---

[90] **Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015,** Art: 22.

[91] Los estudios de impacto ambiental deberán ser elaborados en aquellos proyectos, obras y actividades que causan mediano y alto impacto o riesgo ambiental para una adecuada y fundamentada evaluación, predicción, identificación e interpretación de dichos riesgos e impactos. Los estudios deberán contener la descripción de la actividad, obra o proyecto, área geográfica, compatibilidad con los usos de suelo próximos, ciclo de vida del proyecto, metodología, herramientas de análisis, plan de manejo ambiental, mecanismos de socialización y participación ciudadana, y demás aspectos previstos en la norma técnica. **Código Orgánico del Ambiente, 2017, Art: 179.**

tal razón, los estudios deberán contener la descripción de la actividad, obra o proyecto, área geográfica, compatibilidad con los usos de suelo próximos, ciclo de vida del proyecto, metodología, herramientas de análisis, plan de manejo ambiental[92], mecanismos de socialización y participación ciudadana, (siguiendo los lineamientos establecidos en el Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental y su instructivo) y demás aspectos previstos en la norma técnica.[93]

El Reglamento mencionado en su artículo 2 determina que el proceso de participación social se realizará de forma obligatoria únicamente en los proyectos, obras o actividades que para su regularización requieran de un Estudio Ambiental.

Por lo que las obras de infraestructura vial al haber sido calificadas como de bajo impacto ambiental según la normativa y el catálogo de obras descrito, solamente necesitan solicitar un registro ambiental[94] y, los responsables de la actividad obra o proyecto, no necesitan realizar los estudios de impacto ambiental y consecuentemente procesos de participación social.

Por otro lado, en los Planes Anuales de Inversión (PAI) desarrollados desde el 2007, gran parte de los recursos están dirigidos tanto a la construcción de infraestructuras, y, en general a la construcción de edificaciones para mejorar los diferentes sectores conformantes de la organización del Estado, como en la construcción de infraestructuras para los sectores estratégicos.

Sandra Naranjo, ex Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, manifestó que una de las barreras de crecimiento del Ecuador en 2007 era la falta de infraestructura eléctrica y enfatizó que en la actualidad tenemos las mejores coberturas de América Latina. Así mismo, manifestó

---

[92] Documento que establece en detalle y en orden cronológico las acciones que se requieren ejecutar para prevenir, mitigar, controlar, corregir y compensar los posibles impactos ambientales negativos o acentuar los impactos positivos causados en el desarrollo de una acción propuesta. Por lo general, el Plan de Manejo Ambiental consiste de varios sub-planes, dependiendo de las características de la actividad o proyecto. **Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, 2003,** Art: 3

[93] **Código Orgánico del Ambiente, 2017**, Art: 179.

[94] Para obtener el registro ambiental, el promotor deberá llenar en línea el formulario de registro asignado por parte del Ministerio del Ambiente para lo cual deberá cumplir con el siguiente procedimiento: 1. Realizar los pagos por servicios administrativos en los lugares indicados por la Autoridad Ambiental Competente. 2. Ingresar la información requerida por la Autoridad Ambiental Competente en el registro automático elaborado para el efecto y disponible en línea. Se debe contar con un Plan de Manejo Ambiental siendo obligatorio ingresar al menos 3 sub-planes para el Plan de prevención y mitigación de impactos, Plan de manejo de desechos, Plan de relaciones comunitarias, Plan de contingencias y Plan de monitoreo y seguimiento.

que el PAI 2016 abarcó la financiación de 570 proyectos, entre los que se priorizaron: la construcción de escuelas y universidades emblemáticas, hospitales, las centrales Coda Codo Sinclair y Minas – San Francisco, las plataformas gubernamentales de servicios, la vía Rumichaca – Riobamba; la Ciudad del Conocimiento, entre otros. Para el 2017 el destino de las inversiones se direccionaron al a construcción de mega proyectos como los multipropósitos.

Con respecto a los procesos de participación en la planificación de los proyectos o megaproyectos de infraestructura en nuestro país, como se mencionó en líneas anteriores, se regula mediante la normativa ambiental como la Ley de Gestión Ambiental, el TULSMA y el Decreto Ejecutivo No 1040 a través del que se expidió el Reglamento de Aplicación de Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental.

A través de éste último se reconocen los siguientes mecanismos de participación social:

- Audiencias, presentaciones públicas, reuniones informativas, asambleas, mesas ampliadas y foros públicos de diálogo.
- Talleres de información, capacitación y socialización ambiental.
- Campañas de difusión y sensibilización ambiental.
- Comisiones ciudadanas asesoras y de veedurías de la gestión ambiental.
- Participación a través de las entidades sociales y territoriales reconocidas por la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, y en especial mediante los mecanismos previstos en la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales.
- Todos los medios que permitan el acceso de la comunidad a la información sobre actividades, obras, proyectos que puedan afectar al ambiente.
- Mecanismos de información pública.
- Reparto de documentación informativa sobre el proyecto.
- Página web.
- Centro de información pública.
- Los demás mecanismos que se establezcan para el efecto.

Es así que la participación ciudadana se efectiviza previa la aprobación del estudio de impacto ambiental que es de obligatoria ejecución una vez que un proyecto ha sido calificado como de mediano o alto impacto ambiental. Por lo tanto, únicamente en dichos proyectos se pueden tomar

en cuenta y agregar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente de la población directamente afectada por una obra o proyecto, dentro del plan de manejo ambiental y siempre y cuando dichos criterios y observaciones sean técnica y económicamente viable.[95]

Como se muestra, los procesos de participación ciudadana que se han desarrollado en el capítulo precedente no tienen relación con los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa ambiental, pues en ésta se está cometiendo el error de confundir lo que es un mecanismo de participación ciudadana con procesos meramente informativos, de socialización y difusión, de tal manera que las opiniones y criterios de la ciudadanía afectada nunca se va a ver reflejada en los estudios, diseño y ejecución; es decir en la planificación, de un megaproyecto. Por tal razón, la ciudadanía no va a poder desarrollar un sentimiento de pertenencia ni se va a empoderar de las obras, proyectos o megaproyectos. En consecuencia, se van a formar resistencias que van a paralizar los procesos de desarrollo necesarios para el crecimiento del país.

Es trascendental que las autoridades entiendan que involucrar a la ciudadanía en los procesos de planificación de aquellos megaproyectos que van a transformar no solo su entorno, sino también su forma de vivir para que las personas no se vean afectadas de tal manera que rechacen todo tipo de intervenciones de interés general.

Lamentablemente los mecanismos de participación ciudadana no han sido ejercidos de manera integral por lo que la ciudadanía se ha visto obligada a iniciar acciones judiciales que hagan efectivos sus derechos.

Por lo que se concluye que es ineludible la vinculación de los mecanismos de participación ciudadana una vez que los proyectos han sido calificados como de alto y mediano impacto ambiental; y, se los considera e incorporada al solicitar el otorgamiento de licencias ambientales por parte de la autoridad ambiental.

Megaproyectos de Infraestructura Urbana

Los megaproyectos de infraestructura a escala urbana; es decir, de ciudad, constituyen aquellas obras a través de las cuales la municipalidad o el nivel de gobierno local, dota de bienes y

[95] **Reglamento de Participación Establecidos en Ley de Gestión Ambiental, 2008**, Art: 9

servicios; que se espera que sean de óptima calidad, a la comunidad con el fin de satisfacer las necesidades de ésta. De tal forma que sean obras destinadas directamente al disfrute y apropiación[96] por parte de la ciudadanía.

Para esto, es importante que los megaproyectos urbanos, antes de entrar en la etapa de ejecución, sean estudiados de tal manera que, para su puesta en marcha, se determinen previamente las verdaderas y reales necesidades de las ciudades y sus habitantes. Especialmente para que, como se habló en los capítulos anteriores, no solo formen parte de las agendas políticas de las autoridades a ser elegidas, sino para que sean obras que se encuadren efectivamente dentro de la planificación de todo el territorio.

Las principales ciudades de países de América Latina como México, Colombia y Brasil, han desarrollado al Derecho Urbanístico mediante la consolidación de un marco conceptual jurídico y político que enmarca principios fundamentales de función social de la ciudad y de la propiedad urbana (Costa & Hernández, 2010) con el fin de que se pongan en práctica procesos participativos y así, el Estado, pueda generar un equilibrio económico y social que le permita responder a las exigencias colectivas y asegurar la existencia de infraestructuras destinadas a satisfacer las necesidades de esa colectividad (redes viales, redes tecnológicas, acueductos, hospitales, escuelas, cárceles, etc) (Delgado Gaitán, 2009)

Un ejemplo de ello en la Región es el caso de los Metrocables de Medellín, que tuvieron como propósito mejorar el transporte público en áreas urbanas, densas y montañosas, la estructura urbana y la inclusión de algunos distritos de bajos ingresos al tejido de la ciudad. (Dávila & Daste, 2011, pág. 121)

Con el fin de garantizar el cumplimiento de tales propósitos, la Municipalidad de Medellín presidida en ese entonces por el ex Alcalde Sergio Fajardo, determinó la necesidad de crear un modelo de ciudad denominado "Medellín, la más educada" encaminado a rescatar aquellas áreas peligrosas a causa del narcotráfico y de la guerrilla generando una transformación urbana que tenga como base reales procesos de planificación, de políticas inclusivas abiertas a la participación, y de innovación institucional. (García, 2015)

[96] En el sentido de pertenencia.

La Municipalidad de Medellín ha asegurado que ésta es la primera ciudad del mundo en aplicar un sistema de transporte público enfocado en responder las necesidades de las zonas urbanas, principalmente de las zonas de bajos ingresos asentadas de manera informal, con el fin de dotarlas de un mayor y mejor servicio de transporte público, pues el servicio de las líneas convencionales de autobuses era insuficiente. Por tal razón, el desarrollo urbano en Medellín ha sido diseñado como una estrategia para recuperar los sectores más necesitados de la ciudad a través de herramientas que proyecten soluciones de movilidad, gobernanza, educación y participación para que los habitantes puedan influir de manera activa en las intervenciones de las instituciones públicas. (Ruiz & Sarmiento, 2013, págs. 21-28)

En tal contexto, la voluntad política para emprender un proyecto de gran impacto en términos de equidad social, encaminado a reducir las desigualdades y marginación que vivía esta comunidad llevó a que la Alcaldía de Medellín y la Empresa Metro, consideraran este sistema de transporte como la puerta de entrada a estos territorios, símbolo de los problemas de violencia de la ciudad. (Lara Y. , 2012, pág. 41)

Es así que se planteó la idea de realizar los proyectos de Metrocables con el fin de integrarlos al sistema Metro que inició su construcción en el año 1995. Estos proyectos, que iniciaron como meras soluciones, se transformaron en una estrategia integral de desarrollo urbano (Dávila & Daste, 2011, pág. 125) por lo que fueron integrados a los Planes Urbanos Integrales (PUI)[97], el primero en la zona nororiental (Línea K), el segundo en la zona occidental (Línea J), y el tercero construido con fines turísticos (Línea L) que se encuentra integrado a la Línea K. (Ruiz & Sarmiento, 2013)

El caso específico de estudio es la construcción de la Línea K, pues a partir de ésta se desarrolló un modelo de PUI que cuenta con tres ejes: i) la coordinación interinstitucional, ii) la intervención física; y, la gestión social. Cada uno cumple con un determinado objetivo dentro de la planificación del megaproyecto, sin embargo, es importante mencionar que el eje de gestión social:

[97] Instrumento de intervención urbana que abarca las dimensiones de lo físico, lo social y lo institucional, con el fin de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, colocando todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea en función del área de intervención. Empresa de Desarrollo Urbano, Medellín.

> Tiene como objetivo impulsar el desarrollo de estrategias que permitan lograr una participación comunitaria a través de la que se genere un compromiso y apropiación de las obras y programas por parte de la comunidad. Este componente, se ha constituido en la base para generar la metodología que soporta las estrategias de intervención de PUI y se convierte en la mayor riqueza, dado que permite la transformación física de la ciudad, mejorando la calidad de vida y generando tejido social. (Ruiz & Sarmiento, 2013)

Así mismo de los estudios del proyecto se contemplaron varias etapas, entre ellas y la que conviene mencionar en el presente trabajo fue:

> **"Etapa de gestión social**: Se realizaron cuatro mesas de trabajo para los barrios: Andalucía, Popular, Santo Domingo y quebrada Juan Bobo. En estos comités se reunían líderes comunitarios, líderes de organizaciones sociales y profesionales del área social del proyecto. Estas reuniones sirvieron de puente entre la comunidad y el Estado y se cambió la poca credibilidad que la gente tenía de sus gobernantes." (Lara Y. , 2012)

De esta manera se promovieron etapas previas a la solicitud de cualquier licencia o permiso, con el objetivo de lograr una participación comunitaria que genere compromiso, respaldo y apropiación del megaproyecto, por tal razón, la gestión social se ha constituido en la base, para generar una metodología que permita alcanzar las estrategias del PUI y mitigar este impacto a nivel social través de las diferentes organizaciones comunitarias con las que se realizaron mesas de diálogo, de tal manera que los ciudadanos fueron considerados actores dentro del diseño del proyecto y así se apropiaron y respaldaron el mismo. (Lara Y. , 2012)

Es así que el éxito del sistema responde a la política institucional de carácter social que se llevó a cabo al momento de planificar el proyecto y se lo puede medir mediante el nivel de utilización por parte de los usuarios habituales, quienes consideran que es un sistema fiable, rápido y seguro, pues han desarrollado un sentimiento de pertenencia tanto de la ciudad como de los barrios marginales quienes estaban acostumbrados a no ser parte de estos procesos de desarrollo urbano y justicia social.

De tal manera se ha considerado que:

> Desde el punto de vista de la planificación del proyecto de la línea K, se logró integrar diferentes actores que permitieron establecer pautas de solución de una problemática social, encaminada a mejorar las condiciones de movilidad de los más de 380.000 habitantes de las comunas 1 y 2 de la ciudad de Medellín. (Lara Y. , 2012, pág. 45)

Aquellos problemas de movilidad se viven en la mayoría de urbes de Latinoamérica en las que se han desarrollado una serie de proyectos e intervenciones; que por su magnitud y por las características económicas y sociales de las ciudades son considerados como megaproyectos, que buscan solucionar la problemática de la movilidad. En ese sentido, la ciudad de Quito debido a la modernización, desarrollo y urbanización acelerada a causa de la migración intra-distrital, ha generado un incremento de la demanda del servicio de transporte y la necesidad de generar propuestas para solucionar la movilidad diaria.

En este contexto, la movilidad representa uno de los ejes de acción del MDMQ debido a que está íntimamente unida con el desarrollo territorial y la planificación. Por tal razón, es importante que para incluir dentro de los planes de desarrollo y OT cualquier tipo de construcción de infraestructura vial, se analice el contexto político en cuanto a las formas de contratación que deben ser transparentes, económico en cuanto a los lineamientos en temas de financiamiento y social en cuando al involucramiento activo de la ciudadanía, para solucionar de manera real el mencionado problema urbano.

Para que el MDMQ direccione a la ciudad hacia el desarrollo urbano sostenible e incluyente tiene que planificar ésta de tal manera que se cubran todos los aspectos que a nivel local pudiesen ser afectados por las correspondientes intervenciones.

El sector de movilidad dentro del DMQ, actualmente cuenta con proyectos de trasporte urbano calificados por varios especialistas como megaproyectos por la incidencia social y ambiental que han demostrado sobre los espacios en los cuales se están desarrollando. Si bien éstos representan una solución para la ciudad, lamentablemente presentan inconsistencias en su elaboración y problemas en su ejecución debido a la concentrada y subestimada presencia de distintas lógicas.

El principal y actual problema de los megaproyectos de infraestructura de transporte en Quito, ha sido en cuanto a los procesos de planificación, los mismos que responden únicamente a las

necesidades que sus elaboradores creen convenientes y que, si bien son necesidades que aquejan a la ciudad puesto que se realizan estudios previos, éstos deben involucrar las características socio-espaciales de la ciudadanía para que puedan ser verdaderas soluciones de la problemática de transporte.

Una vez revisado en el primer capítulo el marco legal bajo el cual se deberían planificar los megaproyectos de infraestructura urbana de movilidad en el DMQ, dentro de este trabajo se ha planteado la necesidad de afirmar la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones de las cuales se van a ver afectados positiva o negativamente, a través del análisis un caso actual que muestra cómo se están llevando actualmente los procesos de planificación de megaproyectos de infraestructura urbana.

CASO

SOLUCIÓN VIAL GUAYASAMÍN

Introducción

La Solución Vial Guayasamín (en adelante "SVG") es un megaproyecto[98] planificado para la ciudad de Quito que busca solucionar el problema del tráfico entre los valles y la meseta principal. Se proyecta la edificación de dos puentes paralelos al túnel Guayasamín, la ampliación de la vía Interoceánica y la construcción de los distribuidores de tráfico en la Plaza Argentina.

Este megaproyecto afecta directamente a la comunidad asentada en el Barrio Bolaños ubicado en una zona de riesgo según el MDMQ, razón por la cual ésta deberá ser reubicada para que puedan operar los dos puentes paralelos. Por tal motivo se han creado procesos de resistencia por parte de los habitantes del barrio Bolaños y actores ciudadanos quienes conjuntamente han presentado acciones constitucionales en su contra. (Facultad de Jurisprudencia, 2016)

El megaproyecto se construirá mediante una alianza estratégica entre la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (en adelante "EPMMOP-Q") y la empresa pública China Road and Bridge Corporation (en adelante "CRBC"). El costo del proyecto será financiado por la ésta última empresa que recuperará la inversión a través del cobro de un peaje progresivo durante 30 años.

En este caso se realizará una exposición cronológica del caso, se presentará brevemente las funciones, políticas y objetivos de la EPMMOP-Q relacionadas con la planificación y la participación ciudadana, se realizará un breve análisis del contrato de Alianza Estratégica entre la EPMMOP-Q y CRBC, y finalmente se expondrán las conclusiones correspondientes.

Exposición cronológica

El Túnel Oswaldo Guayasamín inaugurado en la Alcaldía de Paco Moncayo en agosto de 2005 es un túnel de doble vía creado con el objetivo de solucionar los problemas de tráfico que

[98] Calificado así por los altos costos y tiempo de ejecución para llevarlo a cabo y por las implicaciones sociales que éste ha tenido desde su ejecución.

afectaban al sector nororiental de la ciudad. Sin embargo, el crecimiento acelerado de los valles orientales han provocado la generación de una mayor circulación vehicular en el sector.

Por tal motivo, el proyecto "Acceso a Quito desde los Valles Orientales y construcción del puente Guayasamín" denominado SVG ha sido considerado por las autoridades del gobierno metropolitano como una alternativa para mejorar la comunicación entre Quito y los valles ubicados al oriente de la ciudad y para descongestionar la sobre carga; un flujo de alrededor de 34 mil vehículos diarios, que actualmente soporta el Túnel Oswaldo Guayasamín. . (EPMMOP, 2016) Y ha sido definido por la EPMMOP como:

> (...) una serie de obras de infraestructura vial que se desarrollarán a lo largo de la Vía Interoceánica desde la ciudad de Quito hasta la intersección con la Vía Simón Bolívar, obras que son de vital importancia para proveer al hipercentro de Quito de un adecuado acceso vial, acorde con los objetivos que en temas de movilidad y obra pública tiene el MDMQ y la EPMMOP.

Esta mega obra se encuentra dentro de los lineamientos del "Plan Maestro de Movilidad para el DMQ 2009-2025" que contempla la ejecución de proyectos para brindar y garantizar el servicio público que le corresponde al MDMQ. Para esto, señala que la infraestructura vial debe permitir, de manera sostenible, un sistema metropolitano de transporte que garantice una circulación vehicular fluida.

Con estos antecedentes, en enero del 2015 se realizó un concurso abierto a través del Portal de Compras Públicas para ejecutar el Megaproyecto descrito. Cuatro compañías intentaron presentar sus propuestas que debían ajustarse a un precio fijo de aproximadamente 67 millones de dólares, sin embargo, el proceso fue cancelado debido a fallas en el sistema informático (Aguilar, 2016)

Es así que mediante oficio No. 17-CRBC-EX de 8 de mayo del 2015; dirigido al Ingeniero Alejandro Larrea, Gerente General de la EPMMOP-Q, CRBC manifiesta su interés en colaborar con el MDMQ en el desarrollo de una de las principales obras de infraestructura para la ciudad que tiene como objetivo ser un proyecto que solucione los actuales problemas de tráfico que adolece la zona de la Plaza Argentina y el Túnel Guayasamín. En el mismo se convoca a una reunión de trabajo entre los técnicos de CRBC y los encargados del proyecto en la EPMMOP-Q.

El 3 de julio de 2015, CRBC, a través de una carta dirigida al Gerente General de la EPMMOP-Q una vez realizadas las reuniones de trabajo y obtenida la información del proyecto Plaza Argentina y Túnel Guayasamín Acceso Centro Norte de Quito, manifiesta su interés de ejecutar mediante el Régimen Especial de Contratación establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante "LOSNCP") y su Reglamento.[99] Así mismo, se ofrece un financiamiento del 90% para la ejecución del proyecto y se solicita se suscriban los documentos establecidos en la Ley mencionada.

Posteriormente, en sesión ordinaria de 14 de julio del 2015, el Directorio de la EPMMOP-Q consta como orden del día el conocimiento de la propuesta de celebración de Memorándum de entendimiento con la empresa estatal CRBC para el desarrollo de proyectos de construcción en la vía interoceánica en el tramo desde Quito hasta la parroquia de Cumbayá. Es así que mediante Resolución No. DIREC-EPMMOP No. SO-003-2015-005, el Directorio de la EPMMOP después del análisis de los justificativos técnicos, económicos y empresariales los Miembros del Directorio[100] autorizan al Gerente General de la EPMMOP-Q suscribir el Memorándum de entendimiento con la empresa Estatal China CRBC.

Es así que el 15 de julio de 2015 se firmó un Memorando de Entendimiento entre las Partes mediante el que se contempló un proceso de contratación bajo el régimen especial previsto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (en adelante "LOEP") que será analizado más adelante. Y

---

[99] **Art. 2.- Régimen Especial.- Se** someterán a la normativa específica que para el efecto dicte el Presidente de la República en el Reglamento General a esta Ley, bajo criterios de selectividad, los procedimientos precontractuales de las siguientes contrataciones: **8.** Los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquellas con empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en el cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias; y las empresas entre sí. **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008.**
Art. 100.- Contrataciones con empresas públicas internacionales.- Las contrataciones que celebren el Estado o las entidades y empresas consideradas en el numeral 8 del artículo 2 de la Ley, con empresas públicas de los Estados de la Comunidad Internacional, se realizarán de conformidad con los términos y condiciones constantes en los tratados, convenios, protocolos y demás instrumentos internacionales, de haberlos; así como, en acuerdos, cartas de intención y demás formas asociativas; en el caso de no haberse previsto un régimen de contratación específico, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo precedente. Para el propósito de este artículo, como empresas públicas de los Estados de la Comunidad Internacional se entienden a las personas jurídicas, las empresas o las subsidiarias de éstas, creadas o constituidas bajo cualquier forma jurídica, cuyo capital, rentas o recursos asignados pertenezcan al Estado de la Comunidad Internacional, en una proporción superior al cincuenta por ciento. **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008.**

[100] Ejerciendo la facultad otorgada en el penúltimo inciso del artículo 36 de la LOEP: **Art. 36.-** Inversiones en otros Emprendimientos, ultimo inciso: Las inversiones financieras y en los emprendimientos en el exterior serán autorizadas por el respectivo Directorio de la Empresa Pública. **Ley Orgánica de Empresas Públicas, 2009.**

el 30 de julio se firmó otro Memorando de Entendimiento a través del cual se acordó, en base a los artículo 2, numeral 8 de la LOSNCP y 100 de su Reglamento General, que la EPMMOP y CRBC llevarán adelante todas las actividades necesarias para la ejecución integral del proyecto, sobre la base de los estudios, análisis, ofertas y demás documentos que serían presentados de manera exclusiva por CRBC y aprobados por la EPMMOP (EPMMOP & CRBC, 2015, pág. 4)

El 8 de octubre de 2015 CRBC presentó su oferta técnica y económica. Posteriormente, el 6 de noviembre de 2015, CRBC presentó una nueva oferta técnica de acuerdo a los requerimientos de la EPMMOP-Q, la oferta económica-financiera; y, la declaración de interés de que el proyecto se ejecute mediante una Alianza Estratégica. Por tal motivo presentó la intención de financiamiento del proyecto.

En diciembre de 2015 se emiten los informes técnico, económico y empresarial de la pertinencia de aceptar la manifestación de interés de conformar una Alianza Estratégica; y, el criterio jurídico sobre la aplicación de las normas de la LOEP.

El 22 de febrero de 2016, el Directorio de la EPMMOP aprobó el procedimiento para la conformación de una Alianza Estratégica y el 26 de febrero la EPMMOP y CRBC suscribieron un Memorando de Entendimiento sustitutivo al de 15 de julio de 2015 a través del que formalizaron la Alianza Estratégica. El objeto de este fue:

> Objeto: Anuar conocimientos, financiamiento, tecnología y demás a fin de ejecutar el proyecto "Acceso a Quito desde los valles orientales y construcción del puente Guayasamín, recuperación de la vía interocéanica, que comprende la construcción de un puente paralelo al túnel Guayasamín; el mejoramiento, ampliación, conservación y mantenimiento de la vía; así como también la construcción de intercambiadores en la plaza Argentina y en las avenidas de la Shyris y Eloy Alfaro, zonas que son de influencia para la circulación vehicular y peatonal."

El 29 de febrero de 2016, CRBC presenta su oferta técnica, económica y de financiamiento definitiva del Proyecto, con el debido cronograma de los hitos a cumplirse determinados en el Memorándum de entendimiento, pues en meses anteriores ya se habían presentado algunas ofertas.

Esta oferta contiene los estudios de pre-factibilidad y factibilidad del proyecto presentados por CRBC en los términos del Memorando de Entendimiento, de tal manera que se validó la información y se emitieron los informes empresarial, técnico, económico, sobre la viabilidad de la oferta presentada por CRBC conjuntamente con el criterio jurídico de la EPMMOP sobre la ejecución del proyecto mediante el régimen de Alianza Estratégica. Con esto se emitieron los pronunciamientos favorables las Secretarías de Movilidad y de Planificación del MDMQ.

El 4 de marzo de 2016 se promulgó la Ordenanza Metropolitana No 103 reformatoria del Título II, referente a las tasas, Capítulo XVI "De la Tasa por utilización de la Avenida Oswaldo Guayasamín", del Libro Tercero del Código Municipal, mediante la que se establece que la tasa correspondiente al peaje por utilización de vía será destinada a mejorar la calidad del servicio de transporte público, en el caso de la construcción de nueva infraestructura. Además se establece la siguiente estructura:

> **Hecho generador:** La utilización del acceso centro norte del DMQ y su área de influencia vial, como medio de ingreso y salida de vehículos motorizados.
>
> **Sujeto Activo:** Es el MDMQ, a través de la EPMMOP en ejercicio de sus competencias.
>
> **Valor:** Será fijado por el alcalde en base a los estudios de los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el Acceso centro norte del DMQ y su área de influencia vial en el marco de los modelos asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.

De tal manera que el valor del peaje, desde la firma de Contrato sería destinado a la construcción del megaproyecto.

Posteriormente, mediante memorando No. 136-GC de 7 de marzo de 2016, la Gerencia Comercial de la EPMMOP-Q, una vez analizadas las propuestas técnica, económica y financiera presentadas por CRBC, pone en conocimiento del Gerente General la viabilidad de la ejecución del Proyecto.

Es así que el 15 de marzo del 2016, en sesión ordinaria, el Directorio de la EPMMOP conoce y aprueba el proyecto asociativo de alianza estratégica entre la EPMMOP y CRBC conjuntamente

con los informes técnico, económico y legal realizados por CRBC. En la misma se autoriza al Gerente General de la EPMMOP-Q la suscripción del contrato de alianza estratégica.

El 4 de abril del 2016 la EPMMOP y CRBC formalizaron el contrato de Alianza Estratégica para la implementación del proyecto ubicado en el acceso centro norte de Quito, "Acceso a Quito desde los Valles Orientales y construcción del puente Guayasamín", el mismo que fue otorgado el 19 de abril del 2016 por el Doctor Rolando Patricio del Pozo Vallejo, Notario septuagésimo quinto del Cantón Quito, sin embargo, la primera etapa del mismo se empezó a ejecutar desde el 15 de abril del 2016.

Estructura de la EPMMOP funciones, políticas y objetivos

El artículo 1 y 5 numeral 2 de la LOEP publicada en el del Suplemento Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre del 2009 y el artículo 315 de la Constitución de la República del Ecuador, establecen que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la facultad de crear empresas públicas para la gestión de servicios estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de actividades económicas que le correspondan.

El artículo 4 de la LOEP, determina:

> Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

En concordancia con el artículo 8 numeral 12 de la Ley Orgánica de Régimen para el DM, le corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano resolver sobre la constitución de empresas públicas para la prestación de servicios, la ejecución o mantenimiento de obras y, en general, para las actividades económicas susceptibles de ejecutarse empresarialmente, con el fin de mejorar la prestación de servicios públicos relacionados con la movilidad y la obra pública.

Es así que mediante Ordenanza No. 309 publicada en Registro Oficial 186 de 5 de mayo del 2010, el Concejo Metropolitano creó la EPMMOP, y estableció como objetivos de la EP los siguientes:

- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de vías y espacio público,
- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar todo tipo de infraestructura para movilidad,
- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura del sistema de transporte terrestre,
- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar el espacio público destinado a estacionamientos,
- Prestar servicios públicos a través de la infraestructura a su cargo; y,
- Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de la movilidad y ejecución de obras públicas.

Para cumplir con los objetivos relacionados a la planificación del sistema de movilidad la EPMMOP desarrolló un Manual de Funcionamiento entendido como Reglamento Orgánico Funcional a través del que establecen los siguientes cometidos:

Fines y Objetivos:

a) Administrar el sistema de movilidad y ejecutar obras públicas.
b) Proponer políticas generales, planificar, gestionar, coordinar, administrar, regular, ejecutar y fiscalizar todo lo relacionado con el sistema de movilidad y la ejecución de obras públicas del Distrito Metropolitano de Quito.
c) Expedir normas reglamentarias y ejecutar las sanciones que correspondan por las diferentes infracciones a las Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones relativas al Sistema de Movilidad Metropolitano y a la ejecución de obras públicas, de conformidad con el procedimiento que se establezca para el efecto.

d) Crear y mantener adecuadas y permanentes formas de comunicación entre el MDMQ, y la comunidad, a fin de conocer sus necesidades y atenderlas en base de las políticas institucionales.
e) Los demás que se le confieran.

Políticas

a) Producir y proveer de obra pública en forma transparente, ágil, oportuna y efectiva.
b) Dotar de infraestructura vial suficiente para mejorar la movilidad en el área urbana, en las conexiones con los Valles y con la Red Vial Regional.
c) Aplicar permanentemente la calidad en la cobertura de los servicios, en función de las necesidades de la comunidad.
d) Mantener una permanente coordinación con la Municipalidad, las Administraciones Zonales, las Empresas Municipales Organismos, entidades, grupos de interés involucrados y la Comunidad.
e) Fomentar en la comunidad una cultura de participación en el desarrollo, preservación y cuidado de la obra pública entregada.
f) Reducir los problemas de ejecución de obras mediante el fortalecimiento de la Planificación y el Control de Gestión.
g) Desarrollar activamente las funciones de gestión para agilitar la entrega de resultados a la comunidad.

Funciones Generales

a) Planificar, organizar, ejecutar, dirigir y controlar la construcción, el mantenimiento de la obra pública y el mejoramiento de la movilidad en el DMQ, en coordinación con las Administraciones Zonales y demás organismos de control, de conformidad con las políticas, planes y lineamientos del MDMQ.
b) Las demás que se le asignen conforme a las normas legales y de acuerdo con su naturaleza y funciones.

En conclusión, la EPMMOP está facultada para desarrollar proyectos que tengan como objetivo mejorar el sistema de transporte y movilidad dentro del DMQ. Para esto debe cumplir con los

reglamentos, leyes y disposiciones que regulan su actividad y permitir la real y efectiva participación ciudadana en el desarrollo de sus proyectos.

Capacidad Asociativa de la EPMMOP-Q

La EPMMOP, sin perjuicio de las demás leyes que regulan su comportamiento y actividad, se regula por las disposiciones de la LOEP. Este cuerpo normativo en su artículo 35 dota a las empresas públicas de la capacidad de asociarse para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y, en consecuencia, para la celebración de los contratos que se requieran para cuyo efecto podrán constituir cualquier tipo de asociación o alianzas estratégicas.

Además, en el mismo artículo se aclara que no requerirán de concursos públicos los procesos de asociación con otras empresas públicas o subsidiarias de éstas de países que integran la comunidad internacional.

En el artículo 36 de la misma Ley se establece que en caso de formar asociaciones o alianzas estratégicas se requerirá que la institución suscriba convenios de acuerdo o cooperación, memorandos o cartas de intención o entendimiento los mismos que deberán ser aprobadas mediante resolución del Directorio en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales presentados mediante informe motivado y no requerirán de otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio para perfeccionar la asociación o inversiones, respectivamente.

Es así que, para que pueda existir una asociación público privada[101] (en adelante "APP"), además de los requisitos descritos en los párrafos precedentes, se deben cumplir por la naturaleza de la contratación requisitos de carácter formal.

Primero, la empresa con la que la empresa pública se asocia, sea nacional o internacional, debe tener la iniciativa de ejecutar un proyecto público. Esta iniciativa se puede materializar en una carta u oficio dirigido a la empresa pública del país donde se va a intervenir.

[101] Se define por asociación público-privada la modalidad de gestión delegada por la que el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados encomiendan al gestor privado, la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada. **Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas, 2015, Art. 8.**

En este caso, se contó con el oficio No. 17-CRBC-EX de 8 de mayo del 2015, luego, previo análisis del Directorio de la EPMMOP, se suscribieron varios Memorandos de entendimiento de para posteriormente, el 4 de abril de 2016 firmar el contrato de alianza estratégica.

Se debe tener en cuenta que el Gerente General de cualquier empresa pública, en base al artículo 11 numeral 3 de la LOEP tiene la facultad de suscribir alianzas estrategias aprobadas por el Directorio, facultad otorgada a éste según la Ordenanza Metropolitana No. 406, reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 301, del 13 de junio del 2013.

En el artículo 24 de la misma ordenanza se establece que para que una empresa pública pueda asociarse con otras personas jurídicas se deben verificar las siguientes condiciones:

a) Que el proyecto, actividad o emprendimiento se encuentre directamente relacionado con alguno de los objetivos determinados por el Directorio de la empresa pública en medio ambiente, vivienda social, turismo, movilidad o cualquier proyecto de interés público para el Distrito; o.

b) Que el proyecto cuente con los respectivos informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que recomienden el modelo de gestión asociativo.

A continuación, en el artículo 29 de la ordenanza se dispone que el Gerente General de la empresa pública pondrá en conocimiento del Directorio, para su resolución, las alianzas y proyectos asociativos a ejecutarse, para lo cual deberá contar con:

- Estudios técnicos de sustento acerca de la ejecución del proyecto y su contribución al desarrollo del distrito en el ámbito respectivo;

- Informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que justifiquen la necesidad del proceso asociativo;

- Informe técnico de la secretaría sectorial y de la secretaría encargada de la planificación, que justifiquen la conveniencia del proyecto, actividad o emprendimiento y del proceso asociativo.

En consecuencia, la EPMMOP-Q, al ser una empresa pública que tiene como objetivo brindar el servicio de movilidad, tiene la facultad de ejecutar proyectos de infraestructura vial. Para esto

está en la capacidad de asociarse con empresas públicas internacionales y celebrar alianzas estratégicas para lo cual no se requiere de concurso competitivo, pues cuanto se celebra una asociación con una empresa pública internacional ésta puede ser señalada de manera directa por la empresa pública que ha demostrado no tener la capacidad de realizar una concesión.

Contrato de Alianza Estratégica entre la EPMMOP y CRBC.

En primer lugar es importante mencionar que el modelo de negocio que se aplicó para el desarrollo del Megaproyecto responde a formatos internacionales de Public Private Partnerships in Transport que basan sus modelos en la premisa de Design, Build, Operate (diseñar, cosntruir, operar). A través de éste modelo el gestor privado se encarga de diseñar la obra objeto de la Alianza Estratégica, de hacer los estudios y de conseguir el financiamiento, de tal forma que la empresa pública contratante no se endeuda. En este Megaproyecto el gestor privado (CRBC) recupera su inversión de los ingresos del peaje

Se firmó un Contrato de Alianza Estratégica en base a la normativa ya mencionada y analizada. Dicho Contrato responde a una de las modalidades de delegación que permite el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pues la EPMMOP-Q declaró no tener la capacidad, principalmente operativa y de financiamiento para la ejecución del Megaproyecto de infraestructura que se había planteado ejecutar durante la actual Alcaldía.

Esto, principalmente porque para la construcción del Metro de Quito el MDMQ comprometió una parte de sus ingresos endeudándose al 198% de los mismos, en ese sentido, el COPFP determina que la capacidad de endeudamiento de los gobiernos autónomos descentralizados no podrá superar el 200% de sus ingresos. Por lo tanto pensar en una figura de contratación que implique endeudamiento para el MDMQ era imposible. En razón de esto se acordó desarrollar el Megaproyectos bajo el modelo de Alianza Estratégica, además por ser flexible, rápido y menos costoso.

En el contrato las partes establecieron los procedimientos de contratación y la normativa aplicable del proyecto y acordaron que CRBC está autorizada para realizar las contrataciones de obras, bienes y servicios que se requieran para su ejecución, por lo que para realizar

subcontrataciones no se observará el procedimiento establecido en LOSNCP. (Facultad de Jurisprudencia, 2016)

Esto implica que cualquier empresa que designare CRBC podrá ejecutar el megaproyecto sin contar con la característica propia de una contratación hecha bajo el proceso de contratación pública, que radica en que, al ganar un proceso de licitación a través del que la persona natural o jurídica designada por el Estado es la mejor opción para garantizar el cumplimiento de la obra. De tal forma que se salvaguarda el buen manejo de los recursos públicos y, consecuentemente el interés colectivo. (Facultad de Jurisprudencia, 2016)

En este sentido la EPMMOP-Q pierde el control total de fiscalizar quién interviene en el megaproyecto y además permite que se cedan la totalidad o parte de los derechos establecidos en la cláusula 5 del contrato, entre ellos a la ejecución del mismo.

Por otro lado, es importante mencionar que la LOSNCP establece que para poder entrar a procesos contractuales mediante el modelo de contratación pública se deben hacer estudios definitivos y de costos para determinar el valor total y real de la obra y el impacto económico-social. Esto implica hacer un análisis de costo - beneficio social que evidentemente no se hizo por la modalidad contractual de Alianza Estratégica. En tal sentido, los opositores del Megaproyectos señalan que no se sabe si los 131 millones de dólares que cuesta la obra es la mejor inversión.

El Proyecto se encuentra dividido en fases, la primera es la extensión de la calle Juan Boussingault hacia el túnel Guayasamín, la segunda es la construcción de dos puentes paralelos al túnel, la tercera es la ampliación de la Interoceánica y la última es la construcción de los distribuidores de tráfico en la Plaza Argentina.

Esto porque la naturaleza misma del contrato de Alianza Estratégica permite que existan diferentes periodos como son los de estudio, diseño y construcción que se irán cumpliendo durante el desarrollo del proyecto. Además permite que no sea necesario contar con estudios definitivos al momento de la suscripción del contrato. De este modo se establece un alcance de obras nuevas que puede ser perfectamente modificado hasta que se realice el diseño definitivo.

Asimismo se establece que el Contrato podrá ser modificado de común acuerdo entre las partes, incluyendo la ejecución de obras adicionales a través de la suscripción de un Adendum previa autorización de los respectivos órganos competentes de cada parte. Sin embargo, también se aclara que CRBC no asumirá los riesgos de cambios, y de obras adicionales. En este sentido la Asignación del Riesgo, que en sesión del Concejo Metropolitano de Quito del 11 de agosto del 2016 se aclara que es compartido, según lo establecido en el Contrato; que es ley para las partes, el riesgo es del contratista. En este sentido la EPMMOP asume los riesgos de cambios.

Así mismo, se ha establecido que el cobro del peaje estará destinado a la construcción, operación, conservación y mantenimiento del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, y que CRBC es la beneficiaria directa de la totalidad de los ingresos desde la fecha de inicio del proyecto hasta el mes 28, fecha en la que finalizaría la ejecución del proyecto. A partir del mes 29 y durante el plazo del contrato; que es de 30 años, estos ingresos serán distribuidos entre CRBC (90%) y la EPMMOP-Q (10%).

Actualmente, el cruce por la vía cuesta $ 0,40. Durante el período de 30 años que durará la concesión, este valor se convertirá en $ 1,90 según el acuerdo. Es decir, que la tarifa se incrementará en $ 1,50. (Redacción Quito, 2016)

Esto ha traído como consecuencia el disgusto de la ciudadanía que desconoce la cantidad final que la empresa CRBC recaudará durante los 30 años de concesión. No obstante el argumento de las Autoridades es que la inversión para la construcción de este proyecto no se considera deuda sino que las partes arriesgan su capital y comparten el riesgo.

Por otro lado está el candado legal respecto a los eventos extraordinarios en cuanto en el contrato se ha pactado que aquellas acciones u omisiones de cualquier Autoridad Competente, incluyendo la EPMMOP-Q, que generen un impacto sustancialmente adverso en la ejecución del proyecto como consecuencia directa o indirecta de la ejecución, desarrollo o puesta en operación de obras viales similares al proyecto para el acceso al sector centro norte del DMQ, generarán una compensación en favor de CRBC para restablecer sus derechos y beneficios.

En esta cláusula la EPMMOP-Q está comprometiéndose en más de los derechos que le corresponden como empresa pública, pues ni en las leyes que regulan su actividad, ni en su reglamento interno se encuentra que tiene competencia expresa para obligar a cualquier

Autoridad Competente a dejar de hacer lo que le corresponde en temas de vialidad. Sin embargo esta cláusula resulta ambigua puesto que se entendería que el evento extraordinario se basa en la norma que le faculta a esta empresa pública a planificar, construir y mantener la vialidad urbana

Por otro lado CRBC tiene derecho a terminar el contrato ante la pérdida total de la obra o ante su suspensión por un periodo de 3 meses consecutivos. En este sentido, si se suspende el contrato extraordinariamente o existe un retraso del cronograma, estará a riesgo de la EPMMOP-Q por lo que el pago de la correspondiente indemnización representará un gasto para el MDMQ y la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Las decisiones sobre qué se debe hacer, por qué y cómo debe hacerse; es decir el proceso de planificación de las ciudades, está determinado por diversos escenarios. Para algunos, las decisiones son tomadas desde una visión técnica que depende de las perspectivas de expertos en determinados campos, ante esto, determinados grupos sociales pueden reaccionar contra tales decisiones, modificándolas. Hay quienes también deciden en función del consenso entre las partes involucradas. Por tal razón, existen diversas formas de planear las ciudades, todo depende del contexto dentro en el que la planificación urbana se desarrolle.

Considerar a la participación ciudadana como parte del proceso de planificación urbana, dentro del contexto analizado, resulta la opción más adecuada de planear el futuro del territorio, pues el formular los planes de desarrollo y ordenamiento territorial teniendo en cuenta las visiones tanto de las instituciones públicas encargadas de la planificación como de las personas implicadas, permite tomar decisiones encaminadas a la acción, analizando la realidad y las tendencias futuras que permitan plantear intervenciones orientadas a solucionar verdaderos problemas urbanos.

A lo largo del presente trabajo se ha visualizado un nuevo modelo de Planificación que a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; determinado en la Constitución del 2008, presenta la intención de implementar un rol planificador del Estado a través de la descentralización y la participación ciudadana.

Por tal razón, se concluye que resulta un reto, especialmente para los Gobiernos Autónomos Descentralizados emprender acciones para planificar la ciudades de manera participativa, pues es necesario establecer acciones concretas; por ejemplo, determinar en cada plan que contiene un Proyecto o Megaproyecto los mecanismos de participación necesarios para su correcta ejecución.

Así mismo, es importante entender la necesidad de coordinación entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en temas de planificación, pues al establecer conexiones entre la planificación nacional con la planificación local, se reorienta el presupuesto del Estado, se responden a más necesidades y se logra un desarrollo integral del país encaminado al cumplimiento de objetivos generales.

De igual manera, del análisis realizado se desprende que es necesario que los Gobiernos Autónomos Descentralizados empiecen a tratar la planificación participativa como un instrumento de gobierno a través del que diseñen sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial en función de las necesidades reales de la ciudad y no en función de las agendas políticas de las autoridades de turno. Por lo que resulta evidente la importancia de incorporar e institucionalizar de mejor manera los medios a través de los cuales se materializan las relaciones entre el gobierno local con los ciudadanos con el fin de mejorar las estructuras internas de las entidades que conforman el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y así se reconozcan los derechos de los ciudadanos.

En cuanto a la participación ciudadana, se concluye que el principal objetivo de un proceso participativo es introducir dentro de la planificación urbana las necesidades de la población. En este punto el derecho debe regular la manera en la que se van a introducir los mecanismos de participación ciudadana tanto en la determinación del problema o necesidad; en la elaboración de la normativa; en la deliberación de los proyectos en el caso de los presupuestos participativos o de las políticas públicas y, en la elaboración de los diferentes planes con los que el Municipio organiza la ciudad. En estos últimos es importante determinar qué mecanismos son pertinentes para cada intervención, teniendo en cuenta las limitaciones de éstos y así definir qué tipo de participación es la correcta en los diferentes tipos de intervención.

A pesar de que en los diferentes niveles de gobierno existe un marco legal que les obliga a identificar las necesidades de la ciudadanía, es importante que cada proyecto se ejecute

conjuntamente con la población afectada, principalmente porque el gobierno local representa un lugar favorecido puesto que es el nivel de gobierno donde la función pública y la sociedad pueden relacionarse con mayor ímpetu.

En el ámbito del marco normativo que regula la planificación urbana, es importante que éste se realice en base a estudios sociales, económicos, técnicos y ambientales que arrojen verdaderos problemas urbanos y así los planes tengan su justificación en anclajes profundos; es decir, en necesidades que surjan de la realidad.

Del análisis de los megaproyectos de infraestructura urbana se concluye que éstos son planificados desde una perspectiva tecnocrática y no se da apertura a la inclusión de la visión de la ciudadanía. Por lo que para declarar oportuno y adecuado un proyecto o megaproyecto de infraestructura se aprecian únicamente los estudios técnicos y se deja de lado el impacto social y los conflictos que se podrían generar.

En los megaproyectos de infraestructura hay una valoración exclusiva a los estudios técnicos, dejando de lado los análisis de conflictividad social. Ésta puede ser muy valiosa en la etapa de planificación para evitar que el Estado retrase las obras, perdiendo tiempo y dinero.

Los procesos de acercamiento con comunidades, especialmente si es que el Estado ha permanecido ausente, toman varios años; lamentablemente los megaproyectos tienen como característica un desarrollo y ejecución pronta.

Es imprescindible que los ciudadanos sean protagonistas en la toma de decisiones públicas, pues es trascendental en el proceso de planificación urbana; especialmente en el proceso de desarrollo de un megaproyecto urbano, que la participación ciudadana forme parte de las estrategias y planes de los Gobiernos Locales, pues resulta una herramienta clave para el fortalecimiento de la resiliencia, y para la construcción de ciudades verdaderamente capaces de superar el proceso de urbanización.

El principal objetivo de un proceso de participación ciudadana es el introducir dentro de la planificación urbana las necesidades de la población que se va a ver afectada por la construcción y desarrollo de determinado proyecto. Es aquí donde el derecho debe entrar a regular porque a pesar de que en los diferentes niveles de gobierno exista un marco legal que les obliga a

identificar las necesidades de la ciudadanía, es importante que para cada proyecto se ejecute conjuntamente con la población afectada; ya sea positiva o negativamente, planes y programas que resuelvan sus necesidades.

De igual forma, el involucramiento de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana debe ir de la mano de dinámicas de apropiación del territorio para generar un sentido de pertenencia e identidad con la ciudad. Así, los ciudadanos se involucran en los procesos de planificación de tal manera que se introducen mecanismos de participación ciudadana y éstos cumplen con su cometido de acercar la ciudad al ciudadano.

RECOMENDACIONES

Se recomienda revisar, con un equipo interdisciplinario, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el DMQ, de manera especial el plan de movilidad con el fin de replantear la acción de la participación ciudadana como un elemento esencial de la planificación para que no sea solo una mesa sección en cumplimiento de la normativa nacional, sino se constituya como un eje, un elemento o un componente obligatorio en la planificación de los megaproyectos de infraestructura vial.

Se debe fortalecer el discurso por parte de la Municipalidad sobre la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana y comunicar, con oportunidad, a los moradores de los sectores en los que se van a realizar determinadas intervenciones, sobre procesos de participación en el diseño de los Megaproyectos,

Se sugiere realizar procesos de contratación que garanticen que el uso de los recursos van a satisfacer las necesidades de la ciudad y no van a causar perjuicios ulteriores a los ciudadanos. De tal manera que se propone crear los instrumentos de planificación urbana de manera interdisciplinaria para así garantizar la consecución de objetivos y el buen uso de los recursos.

Se enfatiza la importancia de que la Academia profundice el estudio del Derecho Urbanístico y que éste sea impartido no solo en las Facultades de Arquitectura o Ingeniería, sino también en las Facultades de Derecho, primordialmente porque la planificación del territorio debe contar con un marco de acción multidisciplinario que permita planificar las ciudades de acuerdo a la realidad

social y no solo a los requerimientos de arquitectos o ingenieros. De tal forma que los planes cuenten con lineamientos normativos encaminados a solucionar los problemas urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

Abedrapo, E. (2011). *Aspectos Institucionales para el desarrollo de Megaproyectos de infraestructura de transporte en Latinoamérica* . Diálogo Regional de Política.

Abedrapo, E. (2011). *Aspectos Institucionales para el desarrollo de Megaproyectos de Infraestructura de Transporte en Latinoamérica.* . Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF).

Alcaldía Metropolitana de Quito. (Mayo de 2009). *Flacso Andes.* Recuperado el 4 de Noviembre de 2017, de http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/01/Alcaldia-de-Quito_2009_Fortalecimiento-de-centralidades-urbanas-de-Quito.-Una-estrategia-de-desarrollo-urbano-para-el-DMQ.pdf

Alcaldía Metropolitana de Quito. (13 de febrero de 2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025.* Recuperado el 4 de Noviembre de 2017, de http://www.quito.gob.ec/documents/PMDOT.pdf

AME / INFODEM Asociación de Municipalidades del Ecuador, Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal. . (1996). *Planificación Local Participativa: Proceso Metodológico* . Consultora GTZ - AME.

Antonio, C. F. (1997). *Introducción al Derecho Urbanístico.* Madrid: Tecnos S.A.

Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo.* Uruguay : Taurus .

Banco Internacional de Desarrollo. (2017). *Marco Conceptual de Megaproyectos de Transporte para América Latina y el Caribe* . Recuperado el 07 de 10 de 2017, de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8234/Marco-conceptual-de-megaproyectos-de-transporte-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=1

Barrera, A., Carrión, D. L., Ojeda, L., & Unda, M. (1998). *Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática* . Quito: TOYA, CIUDAD .

Bautista-Farías, J. (2010). *Participación política desde los ciudadanos.* México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Centro de investigación y formación social.

Boiser, S. (01 de 10 de 2107). *Flacso Andes* . Obtenido de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf

Bravo, R. (2010). *La prueba en materia penal.* Cuenca.

Bretón, V., Cortez, D., & García, F. (2014). En busca del sumak kawsay . *ÍCONOS 48*, 9-24.

Burbano, R., Naranjo, I., Jarrín, S., & Fournier, G. (2011). *Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador* . Quito: SENPLADES .

Cabrero, E. (2003). *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción.* México : CIDE.

Camacho, G. (2008). *Buenas prácticas en participación. Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador.* Quito: Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica. Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Ecuador.

Carrión, F. (1987). *QUITO Crisis y Política Urbana.* Quito: El Conejo - CIUDAD.

Carrión, F. (2001). Recuperado el 16 de 11 de 2016, de La ciudad construida urbanismo en América Latina: http://www.flacso.org.ec/docs/urbanismo.pdf

Carrión, F. (2005). *Espacio Público: Punto de partida para la alteridad*. Recuperado el 25 de 8 de 2016, de Flacso Ecuador: http://www.flacso.org.ec/docs/artfcalteridad.pdf

Carrión, P. (2012). *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador.* Quito: Konrad Adenauer Stiftung.

Carvajal, A. (23 de 09 de 2017). *Desarrollo Local. Manual básico para agentes de desarrollo local y otros actores.* Obtenido de http://www.cesmuamfar.com/pdf/Manual_B%C3%A1sico_para_Agentes_de_Desarrollo_Local_y_otros_actores.pdf

CEPAL . (15 de Febrero de 2013). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-destaca-importancia-de-la-planificacion-para-el-desarrollo-en-america-latina-y-el

CEPAL. (2012). Evolución de las ideas sobre el contenido y la significación de la planificación en América Latina. En R. Martner, & J. Máttar, *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe* (págs. 21,36). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Colino, C. (2003). *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales* . Madrid : Fundación Alternativas/Diputación de Barcelona.

Comisión del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. (2012). *Descentralización y Ordenamiento Territorial. Memorias del VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.* Quito: Monsalve Moreno .

Coquis Velasco, F. J. (2014). *Indixe de Tesis Digitales.* Recuperado el 11 de Noviembre de 2017, de http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/?func=service&doc_library=TES01&doc_number=000710367&line_number=0001&func_code=WEB-BRIEF&service_type=MEDIA

Cunningham, A., & Stevens, L. (2011). *Helping a child be a witness in court 101 Things to Know, Say and Do.* Londres: Centre for children and families in the justice system.

Darquea, G. (1999). La sustentabilidad y la planificación local participativa . *Ciudad Alternativa* , 77 - 82.

Delgado Gaitán, J. (2009). Infraestructura urbana, participación ciudadana y espacio público . *Resvista Digital de Derecho Administrativo* , 247-268.

Dominguez, J. C. (Enero-Junio de 2011). Megaproyectos, nfraestructura y los limites de la Democracia . *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinion Publica , 7*, 33-62.

Duarte, R. G. (2007). CIUDAD: Espacio de conflictos, de identidades y de libertad. En A. S. María Teresa Cifuentes, *Encuentro sobre Conflicto Urbano* (pág. 75). Bogotá: Fondo de Publicaciones.

Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. Soporte Técnico del Plan Parcial de Renovación Urbana "Estación Central". (Junio de 2012). Obtenido de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan%20Parcial%20Estaci%F3n%20Central/DOCUMENTO_TECNICO_SOPORTE_ESTACION_CENTRAL.pdf

Enrique, G. (2013). El desarrollo local en América Latina. Estrategia Política Basaba en la construcción de capital social. . *Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local* (pág. 4). Córdoba: SEHAS.

Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (2010). *Guía práctica para la implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: Estrategias para la acción. .*

Recuperado el 30 de junio de 2017, de http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA_participacion_ciudadana.pdf

Fernández, V. (2012). Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva. *Revista de Urbanismo No. 27*, 95.

Fernández, V. (2015). *Planificación Participativa en la gestión urbana local, identificación de factores claves y nuevas formas de participación.* Recuperado el 3 de Julio de 2017, de http://oa.upm.es/39340/1/VIVIANA_FERNANDEZ_PRAJOUX.pdf

Finot, I. (2005). Descentralización, tranferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL No. 86*, 31.

Flyvbjerg, B. (10 de junio de 2004). *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning: Guidance Document.* . London: Department for Transport.

Garrido, A. (2015). Conceptos teóricos sobre la participación en el urbanismo. En J. González, F. Bayón, & C. Meloni, *Repensar la ciudad desde el ocio* (pág. 96). Bilbao: Deusto Digital.

Garrido, A. (2015). La particiación en la planificación urbanística. En J. González, F. Bayón, & C. Meloni, *Repensar la ciudad desde el ocio* (pág. 97). Bilbao: Deusto Digital.

Gómez Orea, D. (Octubre de 2014). IX SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION. *Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia. Una visión sobre qué es, para qué sirve, como se hace y como se viene haciendo la ordenación territorial en Ecuador.* . Cuenca, Ecuador .

Gomez, D. (2007). *Ordenamiento Territorial.* Madrid: Mundi-Prensa.

Hernández, M. (2007). Participación Ciudadana y el Rescate de la Ciudad. *INVI.*

INEC. (2014). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo* . ENEMDU.

Instituto de Investigaciones - UNAP. (2013). Contexto remoto de la planificación ecuatoriana. En L. Ojeda Segovia, *Planificación Ecuatoriana - Visión Retrospectiva* (págs. 15 - 27). LA PALABRA Sello Editorial .

Jarquín, E., & Caldera, A. (2000). *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana.* Washington D.C.: BID.

Játiva, M. (2011). *Planificación Institucional* . Quito: IAEN .

Jordi Borja, Z. M. (2000). *El Espacio Público, ciudad y ciudadanía.* Recuperado el 2016 de 11 de 21, de http://server2.docfoc.us/uploads/Z2015/11/18/7Cgehhzy6S/ef5e25dfbfd1ae6214f17c9aaf00b3af.pdf

Lara, E. (2006). *El estado de las reformas del Estado en América Latina.* Mayol.

Lara, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo.* Chile: Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social .

Lara, Y. (2012). Metro Cable de Medellín un servicio público de transporte ambientalmente sostenible y socialmente incluyente. *Tecnogestión*, 38 - 46.

Leenders, T., & De Leus, T. (2012). La Constitución, La Planificación y El Territorio . En C. d. Territorial., *Memorias de VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.* (págs. 119 - 130). Quito: Monsalve Moreno .

Leonel, F. (2005). *Del Derecho a la ciudad y su sentido dentro del espacio público como experiencia vivencial.* Bogotá: ESCALA.

Lopera, M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Revista Gerencia y Políticas de Salud* , 32.

López Sandoval, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para el Buen Vivir en el Ecuador. . *Artigo* , 296-311.

Luke, O. (1998). *Base conceptual y metodología para los escenarios de ordenamiento territorial. Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible* . San José: SINADES .

Maldonado, M., Pinilla, J., Rodríguez, J., & Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano.* Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Marie-Astrid Dupret, N. U. (2013). Revictimización de niños y adolescentes tras denuncia de abuso sexual. *UNIVERSITAS Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 101-127.

Marshall, T. (1950). *Citizenship and Social Class.* Londres : The Syndics of the Cambridge University Press .

Mattos, C. d. (1979). Planes versus Planificación en la experiencia Latinoamericana. *Revista de la CEPAL No.8*, 2-3.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (14 de Enero de 2017). Recuperado el 4 de Noviembre de 2017, de http://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/01/RE_Decada_Ganada.pdf

Montesinos, L. (2010). *El Sistema Nacional Descentralizado de la Planificación Participativa, en el marco de la Constitución de la República de 2008.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Muñoz, J. P. (2005). Desarrollo y Democracia Local: Contexto, Tendencias y Desafíos . En M. d. Larrea, S. Larrea, R. Manosalvas, J. P. Muñoz, F. Santillan, & M. Sáenz, *Buscando Caminos para el Desarrollo Local* (págs. 57-85). Quito: Terranueva .

Murray, S. (1998). *Food and Agriculture Organization of the United Nations.* Obtenido de http://www.fao.org/docrep/W7445S/w7445s00.htm#Contents

Nacional, A. (s.f.). *Asamblea Nacional .*

Naciones Unidas . (2016). Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). *Nueva Agenda Urbana*, (pág. 4). Quito.

Naciones Unidas. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual.* Ginebra - Nueva York: OACDH.

Neira, R. (2009). *La ineficacia del Cootad y de la ley derogada por aquella, en materia de regulación y control del mercado inmobiliario, como instrumento del ordenaiento territorial y urbanístico. .* Guayaquil : Edino.

ONU. (2016). *Derecho a la Ciudad: Fundamental y actual .* Recuperado el 29 de 11 de 2016, de http://www.rumboahabitat3.ec/es/noticias/noticias/60-derecho-ciudad.html

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (3 de mayo de 2017). *Plataforma de Territorios Inteligentes*. Obtenido de Instrumentos de planeamiento territorial : http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/instrumentos-planteamiento-territorial/es/

Organización Naciones Unidas. (2005). *Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.*

Ortiz Crespo, S. (1998). *Participación Ciudadana, análisis y propuestas para la reforma del Estado.* Quito : Universidad Andina Simón Bolívar .

Ortiz Crespo, S. (1998). *Participación Ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado. .* Quito : Asociación Cristiana de jóvenes para el Ecuador. .

Ortiz Crespo, S. (2004). *Cotacachi, una apuesta por la democracia participativa. .* Quito: ISBN .

Ortiz Crespo, S. (2004). *Cotacachi: una propuesta por la democracia participativa.* Quito: FLACSO.

Orueta, F. D. (11 de 2015). *MEGAPROYECTOS URBANOS Y MODELO DE CIUDAD. EL EJEMPLO DE MADRID RIO. .* Recuperado el 29 de 11 de 2016, de Cuaderno Urbano 19: http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_19/archivos/archivos_html/diaz_orueta.html

Peñaherrera, B. (1986). *Apuntes para la historia de la planificación en el Ecuador .* México: UNAM.

Pindado, F. (2004). *La Participación Ciudadana en el Ámbito Local.* (F. A. Provincias, Ed.) España.

Prieto, M. (08 de mayo de 2008). *Participación ene l ámbito local: caminando hacia una democracia colaborativa, Asociación Ciudanes* . Recuperado el 30 de junio de 2017, de http://omec.uab.cat/documentos/mitjans_dem_gov/0127.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en America Latina hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.* Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

QUBO. (5 de Julio de 2017). *QUBO - Observatorio Urbano UIO.* Recuperado el 11 de Noviembre de 2017, de https://www.qubouio.com/single-post/2017/07/05/%C2%BFLos-urbanistas-deben-planificar-la-ciudad

Ramella, P. (1961). La Conferencia de Punta del Este. *Revista de Política Internacional*, 56.

Reglamento de transporte de carga en el Cantón Quito. (19 de Julio de 2005).

Rendón Huerta, T. (1985). *Derecho Municipal* . México: Porrúa S.A.

Rivera, R. (1988). Gobiernos Locales y Desarrollo . En J. Ahumada, A. Barril, C. Beca, J. Berdegué, P. Campaña, J. Crispi, y otros, *Gobierno Local y Participación Local* (págs. 38-73). Santiago de Chile: Grupo de Investigaciones Agrarias .

Ruis Massieu, J. F. (1981). *Introducción al derecho mexicano, derecho urbanístico, primera edición.* México: UNAM.

Ruiz, E., & Sarmiento, I. (2013). Claves del éxito en Teleféricos y su Articulación con Planes de Desarrollo Urbano Integlar: Metrocables Medellín. *Revista Ingeniería de Transporte Vol. 17*, 21 - 28.

Sánchez, J. M. (1974). La evolución de la planificación en el Ecuador. *Nueva Sociedad* , 27 - 45.

Sánchez, V. (2003). La participación ciudadana en el desarrollo urbano. *Revista Jurídica Jaliscuense*, 170.

Sandoval, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la Planificación Regional y Local en América Latina. *Series Desarrollo Territorial. CEPAL No 17*, 18 - 21.

Sandoval, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamieto territorial para el Buen Vivir en el Ecuador. *Artigo GEOUSP*, 298.

Scurich, N. (2013). Questioning Child Witnesses. *The Jury Expert The Art and Science of Litigation Advocacy*, 51-58.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo . (2009). *Recuperación del estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bienal 2007 - 2009.* Quito: SENPLADES .

SEMAT Chile . (s.f.). *Manual de Participación Ciudadana.* Recuperado el 07 de Julio de 2017, de http://www.grn.cl/Manual_participacion_ciudadana_MOP.pdf

Sierra, E. (1990). *El Estilo de la Planificación en el Ecuador: Antecedentes, Problemas y Perspectivas .* Quito: CORDES.

Soza, M. G. (2011). La Planificación Participativa como instrumento del Desarrollo Económico Local y Regional. . En P. C. Benalcázar, *Desarrollo Local. Descentralización, gestión de territorios y ciudadanía.* (pág. 295). Quito : Ediciones Abya - Yala.

Tarquino, J., & Alcívar, C. (2014). La importancia del Desarrollo y Planificación dentro del Estado ecuatoriano sustentado en la Constitución. *Res Non Verba* , 72.

Unda, M., & Ramírez, F. (2003). *Participación ciudadana y presupuesto participativo.* Quito: Centro de investigaciones CIUDAD. Soboc Grafic .

Unda, M., & Ramírez, F. (2003). *Participación ciudadana y presupuesto participativo* . Quito : Centro de Investigaciones CIUDAD. Soboc Grafic .

UNICEF, JUFEJUS, ADC. (2009). *Acceso justicia niños/as victimas protección de los derechos de niños niñas y adolescentes víctimas o testigos de delitos o violencia.* Buenos Aires.

UNICEF, UNODC. (2009). *Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime.* New York.

Villarreal, M. (2006). *Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento.* Santiago de Chile : Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. .

Vivanco, L. (2013). La Participación en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial . Cuenca: Universidad de Cuenca .

Zamora, G., & Carrión, A. (2011). *Planificación del Desarrollo y Ordenamietno Territorial.* . Quito: IAEN .

Ziccardi, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local* . México : Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. .

Bibliografía Normativa

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Código Municipal (31 de Diciembre de 1997).

Código Orgánico del Ambiente, 2017.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010.

Ley de Gestión Ambiental, 2004.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010.

Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, 1993.

Reglamento de Participación Establecidos en Ley de Gestión Ambiental, 2008.

Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, 2003

Ordenanza Metropolitana No. 0041, 2015 - Ordenanza que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016 - Ordenanza Metropolitana sustitutiva de la Ordenanza Metropolitana No. 187, sancionada el 6 de julio de 2006, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social.

Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011 - La Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito: derogatoria de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 3746, 0031 y 225.

Ordenanza Metropolitana No. 406, 2013 - La Ordenanza Metropolitana reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 301, sancionada el 4 de septiembre de 2009, que esablece el régimen común para la organización y funcionamiento de las Empresas Publicas Metropolitanas.

Ordenanza Metropolitana No. 309, 2010 - La Ordenanza Metropolitana de creación de Empresas Públicas Metropolitanas.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Dennisse Alejandra Carrillo Viteri, C.I. 172300945-0 autora del trabajo de graduación intitulado: "La Participación Ciudadana en la Planificación de Megaproyectos de Infraestructura Urbana. Caso: Solución Vial Guayasamín", previa a la obtención del grado académico de **ABOGADA** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA:**

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 14 de febrero de 2018



Dennisse Alejandra Carrillo Viteri

C.C. 172300945-0



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

CÉDULA DE CIUDADANÍA
No. 172300945-0

APELLIDOS Y NOMBRES
CARRILLO VITERI DENNISSE ALEJANDRA

LUGAR DE NACIMIENTO
PICHINCHA
QUITO
SANTA PRISCA

FECHA DE NACIMIENTO 1994-05-31
NACIONALIDAD ECUATORIANA
SEXO F
ESTADO CIVIL SOLTERO



INSTRUCCIÓN SUPERIOR
PROFESIÓN / OCUPACIÓN ESTUDIANTE
E3333I2222

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
CARRILLO LOZA CARLOS JOSE

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
VITERI P NANCY DEL CARMEN

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
QUITO
2015-09-22

FECHA DE EXPIRACIÓN
2025-09-22

DIRECTOR GENERAL

FIRMA DEL CEDULADO

000970662



REPUBLICA DEL ECUADOR

CERTIFICADO DE VOTACIÓN
ELECCIONES GENERALES 2017
2 DE ABRIL 2017

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

005
JUNTA No.

005 - 112
NÚMERO

1723009450
CÉDULA

CARRILLO VITERI DENNISSE ALEJANDRA
APELLIDOS Y NOMBRES

PICHINCHA
PROVINCIA

CIRCUNSCRIPCIÓN: 1

QUITO
CANTÓN

ZONA: 3

ITCHIMBIA
PARROQUIA

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

ECUADOR ELIGE CON TRANSPARENCIA

ELECCIONES 2017
GARANTIZAMOS TU DECISIÓN

CIUDADANA (O):

ESTE DOCUMENTO ACREDITA QUE USTED SUFRAGÓ EN LAS ELECCIONES GENERALES 2017

ESTE CERTIFICADO SIRVE PARA TODOS LOS TRÁMITES PÚBLICOS Y PRIVADOS

F.) PRESIDENTA/E DE LA JRV

IMP.IGM.MJ

RESUMEN

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al ser el ente que está más cerca de las necesidades y pretensiones de la población capitalina, es quien debe desarrollar e implementar planes para cumplir con su finalidad y funciones; entre ellas el prestar los servicios públicos y construir la obra pública.

Lamentablemente, Quito cuenta con instrumentos de intervención y planificación urbana que conciben la participación ciudadana como una herramienta meramente informativa, pues la esencia de un proceso participativo inevitablemente conlleva un fuerte cuestionamiento social, limitación que para ciertas autoridades obstaculiza la realización de obras o proyectos de desarrollo.

A pesar de que existe un marco legal que propicia identificar las necesidades de la ciudadanía como un proceso previo a realizar cualquier tipo de intervención, los instrumentos de planificación urbana actualmente son una descripción de la realidad vista desde el enfoque de quien los realiza.

Por tal razón, es importante repensar la estructura de éstos y trabajar de tal manera que la ciudad ya no sea planificada únicamente desde el punto de vista estrictamente técnico, sino también desde otras profesiones y perspectivas como el derecho, pues el carácter ordenador de éste permite regular la planificación de las ciudades y el diseño de las construcciones. Así, se puede introducir la participación ciudadana como un componente imperativo de los instrumentos de planificación territorial, que introduzca en forma permanente y obligatoria la implementación de instancias de participación ciudadana en los diversos niveles de planificación, ayudando a darle legitimidad a estos procesos generando mejores instrumentos, los mismos que al contar y considerar las opiniones de quienes serán afectados por estos, cumplirán los objetivos planteados.

Es así que, el presente trabajo se enfoca en conceptualizar los procesos de planificación y participación ciudadana dentro de la esfera local, haciendo un breve énfasis en la estructura nacional que permita entender las normas que regulan el comportamiento del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la entidad encargada de prestar el servicio de movilidad (EPMMOP-Q) respecto de la problemática planteada. Así mismo, se realiza una investigación de la estructura normativa local respecto de la participación ciudadana con el fin de demostrar la existencia o no de procesos participativos dentro de la etapa de planificación de proyectos de infraestructura urbana.

ABSTRACT

The Municipality of the Metropolitan District of Quito, to be the entity that is closer to the needs and aspirations of the citizens, is the one who should develop and implement plans to fulfill its purposes and functions, including the provision of public services and build public works.

Unfortunately, Quito has tools of intervention and urban planning that conceive citizen participation as a tool merely informative, because the essence of a participatory process inevitably entails a strong questioning social limitation that for certain authorities hindered the execution of works and/or development projects.

For this reason, it is important to rethink the structure of these and work in such a way that the city is no longer planned only from the strictly technical point of view, but also from other professions and perspectives such as the law, since the regulator essence of this, allows you to regulate the planning of cities and the design of the constructions.

As well, you can enter the citizen participation as a imperative component of territorial planning instruments to enter in a permanent and mandatory implementation of citizen participation in the various levels of planning, helping to give legitimacy to the processes related with the same and to generate better tools, the same as the count and consider the views and opinions of those who will be affected by these, will fulfill its role.

Thus, the present work focuses on the conceptualization of the processes of planning and citizen participation within the local area, making a brief emphasis in the national structure to understand the rules governing the behavior of the Municipality of the Metropolitan District of Quito and the entity responsible for providing the service of mobility (EPMMOP-Q) with respect to the issues raised. At the same time, there is an investigation of the normative structure local citizen participation in order to prove the existence or non-existence of participatory processes within the planning stage of urban infrastructure projects.

ÍNDICE

RESUMEN ..... **iv**
ABSTRACT ..... **v**
INTRODUCCIÓN **1**

Contenido

I CAPÍTULO 5
Modelo de Estado Planificador: 5
Antecedentes Históricos. 5
Planificación Nacional y Ordenamiento Territorial: 10
Ámbito Local de la Planificación y el Ordenamiento Territorial. Distrito Metropolitano de Quito 19
Planificación Local Participativa - Distrito Metropolitano de Quito 19
Ordenamiento Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito 36
II CAPÍTULO 41
Participación Ciudadana a nivel local respecto de obras y proyectos 41
Participación Ciudadana en la legislación local. Distrito Metropolitano de Quito 52
III CAPÍTULO 61
Megaproyectos de infraestructura 61
Megaproyectos de Infraestructura Urbana 68
CASO 74
SOLUCIÓN VIAL GUAYASAMÍN 74
Introducción 74
Exposición cronológica 74
Estructura de la EPMMOP funciones, políticas y objetivos 79
Capacidad Asociativa de la EPMMOP-Q 82
Contrato de Alianza Estratégica entre la EPMMOP y CRBC. 84
CONCLUSIONES 87
RECOMENDACIONES 90
BIBLIOGRAFÍA 92

Introducción

En la actualidad, la sociedad de los países Latinoamericanos; en comparación con años y décadas anteriores, han desarrollado un sentido de pertenencia con su espacio geográfico y geopolítico, lo que ha permitido la construcción de identidades más fuertes, con principios de inclusión y autodefinición. Esto sin duda ha dado lugar a la creación, establecimiento e inclusión, dentro de los ordenamientos jurídicos, de normas que, fundadas ésta nueva construcción social, han reconocido de manera especial los derechos colectivos.

En el Ecuador la nueva visión del Estado – Sociedad proyectada por la actual Constitución, ha introducido la participación ciudadana como un eje trascendental, materializado a través de diversos espacios e instancias establecidas dentro de un marco normativo para la interrelación entre el Estado y la sociedad.

La presente investigación busca determinar el alcance y actuación de la participación ciudadana específicamente dentro del accionar del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, pues a pesar de la normativa nacional existente, en este último año se han evidenciado casos que a pesar de estar dentro de la planificación del GAD Metropolitano, han generado debate y fuertes conflictos sociales, pues la ciudadanía se ha visto imposibilitada de ejercer el derecho a la participación ciudadana en cuanto actores sociales de las diferentes intervenciones.

A raíz de lo mencionado en el párrafo anterior, el estudio de la participación ciudadana dentro de los procesos de planificación radica en el afán de un grupo de profesores y estudiantes, del cual formé parte, de plasmar la relación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ya sea directamente o a través de sus empresas públicas, con los ciudadanos para así recomendar, de manera general, la forma en la que los éstos se deben relacionar para planificar la ciudad.

Es así que, en virtud del evento internacional denominado Hábitat III celebrado en la ciudad de Quito en octubre de 2016 en el que se realizaron una serie de eventos relacionados con temas de ciudad, sostenibilidad, medio ambiente y participación ciudadana, la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE consideró este espacio como oportuno para que aquellos estudiantes en coordinación con profesores interesados en el Derecho Urbanístico, realicen una investigación en la que analicen los procesos de participación ciudadana en la planificación de megaproyectos de infraestructura.

El objetivo principal de la investigación fue:

(...) "analizar cómo el Estado ha negociado con individuos y sociedad civil para la construcción de megaproyectos a través de tres casos de estudio

1) La construcción del Teleférico de Alemão en Río de Janeiro, Brasil.

2) El desalojo de la comunidad de Río Grande por el Multipropósito de Chone, Ecuador.

3) La planificación de la Solución Vial Guayasamín en Quito, Ecuador.

En los tres casos, el Estado opera como un promotor del mega-proyecto, un garante de los derechos de ciudadanos, y como el ente que legalmente institucionaliza las pretensiones de opositores al proyecto." (Facultad de Jurisprudencia, 2016)

Dentro del cronograma de PUCE Hábitat III, la Facultad realizó un en el que se expusieron los casos señalados. Dicho evento contó con la participación de expertos en temas ambientales, participativos y técnicos quienes con el aporte e intervención de profesionales de todas las materias, determinaron la importancia de los procesos participativos en etapas previas a la construcción de intervenciones que si bien son beneficiosas para las ciudades, pueden llegar a ser perjudiciales para determinados grupos sociales.

Por tal razón, se ha visto la necesidad de hacer un análisis más profundo de la planificación, la participación ciudadana y los megaproyectos de infraestructura, para establecer si realmente resulta menester realizar e incluir procesos participativos dentro de la planificación a la que éstos responden y determinar en qué medida y hasta qué punto, momento o hito se los debe aplicar.

En primer lugar, se ha revisado el concepto de la planificación a través de un análisis de su evolución tanto a nivel regional como a nivel nacional y local, pues se ha considerado necesario establecer los parámetros bajo los cuales se planifican las ciudades, especialmente los proyectos de movilidad en el DMQ, para posteriormente poder definir como una de las características de la planificación a la participación ciudadana.

Al ser la escala urbana aquella que busca responder las necesidades más inmediatas de la ciudadanía, se ha investigado también sobre la planificación urbana, concepto e implicaciones dentro del ámbito legal. Así, se ha analizado brevemente al Derecho Urbanístico que a pesar de ser autónomo e independiente se lo ha tratado como una rama del Derecho Público -

Administrativo que busca la racionalización y ordenación urbana con el fin de incidir en los procesos de regularización del uso del suelo para garantizar derechos fundamentales.

En segundo lugar, se ha realizado un análisis doctrinario y normativo de la participación ciudadana a nivel local, pues la finalidad de este trabajo es determinar la importancia – o no – de los procesos participativos dentro de los planes que contienen megaproyectos de infraestructura a escala urbana, teniendo en cuenta que lo urbano es aquello perteneciente a la ciudad entendida como aquel espacio en el que convergen distintas formas de pensar, actuar, vivir; así como el espacio en el que se materializan las disposiciones contenidas en los documentos de planificación realizados por las autoridades públicas en observancia de sus funciones y, algunas, lamentablemente de sus agendas políticas.

En tercer lugar, se ha hecho un breve análisis del concepto de Megaproyecto a nivel nacional y se ha analizado la norma a través de la que se efectiviza la participación ciudadana en los megaproyectos de infraestructura vial en el Ecuador. De igual forma se ha hecho un breve análisis de sus características, desarrollo y alcance dentro del contexto del presente trabajo (a escala urbana). Para ello, se ha realizado una investigación que abarca el estudio de los megaproyectos dentro de la Región Latinoamericana en donde las principales ciudades de países como México, Colombia, Brasil y Chile; quienes poseen una mayor y avanzada experiencia en temas urbanos, han desarrollado el Derecho Urbanístico dentro y fuera de la Academia para incluir dentro de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial mecanismos de participación encaminados en lograr el éxito de la planificación de sus ciudades.

De tal forma que se ha analizado brevemente el proceso de participación ciudadana en la planificación de proyectos de infraestructura urbana llevado en Colombia, específicamente en la construcción de la Línea K de los metrocables de Medellín. Si bien este caso posee un contexto político, económico y social diferente, es la inclusión de la iniciativa ciudadana dentro del Plan Urbano Integral lo que en la presente investigación interesa mencionar, pues los moradores han sido verdaderos actores dentro del diseño, construcción, ejecución y manteniendo de ésta obra ejemplo de planificación a nivel mundial.

Finalmente, para comprobar las hipótesis manejadas a lo largo del presente trabajo en lo que respecta a la participación ciudadana en la planificación de megaproyectos de infraestructura

urbana dentro del DMQ, se analizó el controversial caso denominado "Solución Vial Guayasamín" que lleva más de 365 días de retraso según ha informado la Empresa Pública de Movilidad y Obras Públicas quien además justifica el retraso en consideración de que se ha solicitado por parte de la misma empresa una ampliación del plazo en razón de que se ha visto la necesidad de realizar nuevos estudios para dos de sus cuatro fases. La primera fase que corresponde a la extensión de la calle Boussingault está lista y en uso.

A través del presente trabajo se pretende verificar si los procesos y mecanismos de participación ciudadana son necesarios en la planificación de las ciudades para determinar el nivel de eficacia de las diferentes intervenciones urbanas, teniendo en cuenta que cada uno de los proyectos contiene sectores y actividades variadas.

De tal manera que se han desarrollado conclusiones que contrastan la sistematización doctrinaria, normativa y casuística con el objetivo de esclarecer las principales dificultades y retos existentes en la inclusión de procesos de participación ciudadana dentro de los procesos de planificación de megaproyectos de infraestructura urbana en el DMQ.

I CAPÍTULO

Modelo de Estado Planificador:

Antecedentes Históricos.

La Planificación en América Latina y Ecuador.

La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países de América Latina nace en los años sesenta y setenta, debido a la necesidad de los Estados de controlar y solventar los problemas socioeconómicos devenidos de las décadas anteriores. El contexto político y económico a nivel mundial se caracterizó por los conflictos que tuvieron lugar a principios del siglo XX como la Revolución Rusa, la crisis económica de 1929, la Primera y Segunda Guerras Mundiales. (Lopera, 2014)

Aquellos conflictos generaron en los países de América Latina procesos de economía de subsistencia, procesos productivos poco tecnificados, crisis en la balanza de pagos, aumento de la deuda pública y presión internacional por el crecimiento acelerado del comercio exterior. (Lopera, 2014) Por tal motivo, los Estados Latinoamericanos instauraron y desarrollaron un intervencionismo estatal que hiciera frente a esta crisis, impulse el desarrollo y atienda las demandas sociales.

Para alcanzar dichos propósitos, los países Latinoamericanos y del Caribe; a excepción de Cuba, a través la Conferencia de Punta del Este, en 1961, y con el establecimiento de la Alianza para el Progreso, se comprometieron a lograr un progreso económico más acelerado, una amplia justicia social y la integración económica de la Región respetando la dignidad del hombre y la libertad política (Ramella, 1961), e implantar como prerrequisito para la obtención de cualquier financiamiento externo la existencia de un plan de desarrollo (Mattos, 1979). De tal manera que nace la acepción generalizada de la planificación como un instrumento de gobierno para promover el desarrollo social y económico.

En consecuencia, la Carta de Punta del Este y la Alianza para el progreso fueron hitos que significaron una visión de los países Latinoamericanos y del Caribe para implantar o fortalecer los programas nacionales de desarrollo económico y social. (Mattos, 1979). Sin embargo, a

finales de los años ochenta y noventa se adoptaron políticas de ajuste estructural con el fin de disminuir los afanes nacionalistas que se habían manejado hasta la época, para suplantarlos con enfoques aperturistas en la economía y el mercado.

Poco tiempo después, a raíz del Consenso de Washington[1] se incorporaron dentro de los modelos de gobierno de los países latinoamericanos políticas neoliberales enfocadas en impulsar el libre mercado. Esto tuvo como consecuencia que la poca intervención estatal, otorgue al mercado el papel de regulador de la asignación de recursos desvirtuando el carácter social de la planificación. Por tal motivo, la planificación nacional fue reemplazada por métodos de planeación estratégica creados en el ámbito de lo privado que se acoplaban a lo público, (Montesinos, 2010) y, posteriormente, fue desplazada por procesos de desarrollo local devenidos por el surgimiento de la descentralización dentro de las estructuras estatales de los países latinoamericanos.

Dos momentos fueron determinantes para replantear el rol de Estado. En primer lugar, como resultado de aquel modelo de Estado intervencionista, paternalista y centralista, América Latina desarrolló una crisis fiscal del funcionamiento del aparato administrativo y de legitimidad política que, evidentemente, conllevó la generación de fuertes conflictos sociales; y, en segundo lugar, las dictaduras y los regímenes militares desarrollistas vigentes en aquella época en algunos países de Latino América, con el tiempo, perdieron el limitado respaldo popular con que alguna vez habían contado y la capacidad económica para cooptar a las élites empresariales y financieras (Lara E. , 2006).

Por estas dos razones, los países Latinoamericanos se vieron en la necesidad de desarrollar procesos de descentralización y participación ciudadana en materia política y social para que los Estados incrementaran su capacidad de gestión, emprendiendo mecanismos de planificación que permitan redistribuir los beneficios del desarrollo (Montesinos, 2010). Además, se consideró que era el medio más adecuado para realizar ciertas transformaciones en la estructura socioeconómica de los Estados, pues estos procesos fueron, indudablemente, una antesala a la democracia.

---

[11] Se entiende por Consenso de Washington un listado de políticas económicas consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington DC, Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento.

Es así que la planificación surge con un cambio de paradigma en los modelos de Estado, pues aquel sistema de planificación centralizada, con el correr del tiempo, se tornó en un instrumento de coerción a la democracia (Lara L. , 2006) que condicionaba el contexto en el que los diferentes niveles de gobierno emprendían acciones políticas, económicas y sociales.

Al igual que en toda Latinoamérica, la planificación ecuatoriana se desarrolla en una época en la que urgía acelerar el desarrollo mediante la participación del Estado para que, a través de éste, se pueda recomendar, con oportunidad, las medidas necesarias a tomarse para satisfacer las necesidades del momento. (Sierra, 1990) Así, aparece la idea de que la planificación podía aplicarse para el mejoramiento de la economía nacional, para el progreso, avance y armonía social. Es así que durante el primer mandato de José María Velasco Ibarra, en 1933, se elaboró el "Plan Nacional de Reconstrucción Económica", conocido como "Plan Estrada" en honor a su autor, Víctor Emilio Estrada. A través de éste se reguló la organización económica del país.

En el año de 1954, bajo las recomendaciones del Informe de Desarrollo Económico del Ecuador realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el gobierno de José María Velasco Ibarra, crea a través de un Decreto Supremo, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), (SENPLADES , 2014) que realizó; entre otras acciones planificadoras, el primer proceso de regionalización del país en el marco del primer "Plan General de Desarrollo Económico y Social a largo plazo, 1963 – 1973" (Peñaherrera, 1986) con el objetivo de coordinar la política económica y las inversiones de los ministerios y organizaciones estatales (Sánchez J. M., 1974) para modernizar la economía y mejorar el sistema de administración pública. Además, se convirtió en una institución generadora de importantes proyectos de infraestructura y de planificación regional como la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, entre otros. (Montesinos, 2010)

A finales de los años 70, la JUNAPLA es reemplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que fue creado por mandato constitucional en 1978. El Consejo fue el encargado de fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado y elaborar los correspondientes planes de desarrollo. Esta entidad elaboró el "Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984", que fue el tercer plan que acogía oficialmente un Gobierno ecuatoriano. (Montesinos, 2010) Anterior a

éste se elaboró el "Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período de 1964 – 1973"; que fue la versión ecuatoriana de los acuerdos de Punta del Este, y el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 – 1977."

A partir de año de 1984 con el gobierno de León Febres Cordero, la planificación nacional perdió importancia, pues en su gobierno se elaboró el "Plan Nacional de Desarrollo 1985 – 1988" que carecía de estrategias encaminadas a generar el desarrollo nacional. Sin embargo, en el siguiente gobierno presidido por Rodrigo Borja se elaboró el último Plan de Desarrollo Nacional que sí tuvo un enfoque redistributivo y de desarrollo nacional que sirvió como instrumento del accionar del gobierno para el período 1988- 1992. (Montesinos, 2010)

Este Plan tuvo vigencia hasta 1992, año en el que el gobierno de Sixto Durán Ballén, promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. A través de ésta se creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), que reemplazó al CONADE, y fue el encargado de planificar, dirigir, ejecutar y evaluar el proceso de modernización del Estado mediante procesos de desconcentración, descentralización y privatizaciones.[2]

Con la Constitución de 1998 se estableció un Sistema Nacional de Planificación a cargo de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) que fue un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República y que estuvo relegada a un segundo nivel con funciones de mero trámite, pues sustituyó los planes por agendas de desarrollo elaboradas por el sector privado la sociedad civil y la cooperación internacional, no obstante no tuvieron incidencia a nivel nacional.

Debido al desmantelamiento de la planificación nacional y gracias a la Constitución de ese mismo año que establecía que: "el Sistema Nacional de planificación (…) debe contar con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley"[3] los años noventa constituyeron un período de auge de la planificación local, pues en ausencia de los planes nacionales y gracias a la descentralización y a las reformas neoliberales tratadas anteriormente respecto de la reducción del Estado, surgieron múltiples experiencias de planificación municipal que metodológicamente sustituían a la planificación

[2] **Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado,** Art: 2, reformado por Decreto Ejecutivo 2328 de 23 de mayo de 2016, publicado en el Registro Oficial Suplemento 581.
[3] **Constitución de la República,** 1998, artículo 225.

nacional, con la planificación estratégica territorial bajo el amparo de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

Sin embargo, unidas todas las experiencias de planificación local no lograron proyectar una visión nacional, pues la visión estratégica de los planes locales se agotaba en sí mismos (Montesinos, 2010) debido a que en los municipios se vieron obligados a cumplir una gran cantidad de acciones, sin contar con un marco político legal y un sustento económico para ejecutarlas. Como consecuencia, se generaron desequilibrios territoriales, pues los gobiernos locales respondieron a los procesos de descentralización según su capacidad administrativa, financiera y de recursos humanos. (Sandoval M. F., 2015).

En esta etapa de la planificación local aparece el ordenamiento territorial como un instrumento clave de la planificación territorial y se normativiza a nivel de ordenanzas y con la Ley de Régimen Municipal que estuvo vigente hasta al año 2005. (Neira, 2009)

Posteriormente, en el gobierno de Lucio Gutierrez se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en el gobierno de Alfredo Palacio se crea la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) y, en 2007 en el gobierno de Rafael Correa, se fusionaron con la SENPLADES, el Consejo Nacional de Modernización del Estado y la Secretaría de Objetivos del Milenio con el fin de recuperar el rol de regulación, planificación y redistribución del Estado. También en éste gobierno se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, el Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017 vigente en la actualidad.

El hecho de que la Planificación en América Latina haya surgido conjuntamente con un proyecto desarrollista, tuvo como consecuencia que no fuese un método que hiciera frente a la realidad social, principalmente porque los sistemas de planificación fueron desarrollados por parte de un grupo determinado de expertos, sin mayor contacto con los actores directos y receptores de esos planes, programas y proyectos. Por tal razón, a pesar de los esfuerzos por desarrollar un sistema de gobernabilidad participativa, la planificación significó una forma de gobierno aislada de la estructura organizacional de los Estados.

Como consecuencia, el conjunto territorial nunca tuvo una estrecha relación con las estrategias a desarrollarse en América Latina, por lo tanto, el ordenamiento y planificación territorial, nunca

fueron un instrumento para el desarrollo. (Soza, 2011) Por tal razón, los países latinoamericanos a principios de los años noventa, abandonaron la planificación nacional. Recientemente, a comienzos del año 2000 los países retoman la importancia de la planificación conjuntamente con una reorientación hacia el Estado regulador pero con procesos de descentralización y participación ciudadana enfocados en desarrollar políticas públicas influenciadas de movimientos sociales y con nociones de gobernabilidad y democracia. (Montesinos, 2010)

Planificación Nacional y Ordenamiento Territorial:

La Planificación Participativa para el desarrollo: breves rasgos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

La planificación es el instrumento de la función pública encargado de dar respuestas a los problemas sociales, pues se configura como una función básica de la administración que tiene como misión determinar: ¿Qué debe hacerse?, ¿Quién debe hacerlo?, y ¿Dónde, cuándo y cómo deber hacerse? para así lograr los mejores resultados, en el tiempo apropiado y de acuerdo con los recursos que se dispone. (Játiva, 2011)

Debe ser un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, que permita determinar los cursos de acción que un país debe emprender para el logro de objetivos de mediano y largo plazo. (CEPAL , 2013)

Roberto Dromi[4] habla de las nuevas misiones del Estado, pues lo califica como un Estado re-localizador y lo define como aquel que se ha transformado en lo económico, administrativo, social, institucional, y jurídico para afrontar un mundo globalizado.

Para que este nuevo Estado pueda cumplir con sus cometidos, según Dromi, debe ser, entre algunos adjetivos, planificador, es decir, que tiene la responsabilidad de elaborar los planes y proyectos de acción gubernamental y ejecutarlos.

Para Jorge Ahumada, "la planificación es una metodología para escoger entre alternativas que se caracteriza porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y permite seleccionar los instrumentos más eficientes."[5]

---

[4] Roberto Dromi, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología, Onceava edición, 2006.

Charles Bettelheim concibe "la planeación como una actividad que pretende: i) precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social; ii) determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos; y iii) poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados".[6]

De acuerdo con estos criterios, la planificación es un proceso que busca desarrollar herramientas que permitan construir un sistema de gobernabilidad democrático sustentado en principios metodológicos que se vean reflejados en los planes, políticas, programas y proyectos públicos, para lograr los objetivos planteados a corto, mediano y largo plazo.

En el Ecuador, el artículo 10.2 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante "ERJAFE"), en concordancia con el artículo 141 de la Constitución, determinan a la planificación como una de las atribuciones de la Función Ejecutiva. Es así que se la ha definido como:

> "(…) la facultad para establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios desfavorables o riesgosos, y los obstáculos que puedan evitar o demorar el cumplimiento de dicho resultado."[7]

En el artículo 95 de la Constitución de la República se establece que los ciudadanos participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. En consecuencia, se instituye a la participación ciudadana; en todos los asuntos de interés público como un derecho que se ejerce a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria que serán tratadas más adelante.

El artículo 227 dispone que la administración pública constituye un servicio a la colectividad y que tiene como deber primordial garantizar, a través de la planificación, el ordenamiento territorial y el desarrollo nacional, por lo que, el artículo 9 del Código Orgánico de Planificación

---

[5] Notas para una teoría general de la planificación", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Caracas, vol. IV, núms.. 4-5, marzo 1966.
[6] Planeación y crecimiento acelerado. México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
[7] **Decreto Ejecutivo No. 109**, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 58 de 30 de octubre de 2009, que reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

y Finanzas Públicas (en adelante "COPFP"), ha establecido que el ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo. Por tal razón, en el artículo 241 de la Constitución, se ha determinado a la planificación como de carácter obligatorio en todos los niveles de gobierno

En este sentido, la planificación nacional es concebida como el medio idóneo para garantizar el ejercicio de los derechos y la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo[8] y como un esfuerzo por rescatar el Estado y ponerlo al servicio de la ciudadanía, pues se establece, en el artículo 275 de la Constitución que la planificación será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Es así que:

> "La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital."[9]

En el artículo 261 de la Constitución se manifiesta que la planificación nacional es competencia exclusiva del Estado Central y en el siguiente artículo, que ésta deberá trabajarse de manera articulada con los gobiernos autónomos regionales, provinciales, municipales y con el Distrito Metropolitano, pues, como ya se mencionó, la planificación es obligatoria en todos los niveles de gobierno.

De tal manera se entiende a la planificación como una herramienta democrática de gobierno, por lo que es importante que ésta sea participativa y que la actuación sea multidisciplinaria, es decir que dentro de los actores de la planificación, se encuentren aquellos ciudadanos que se van a ver

---

[8] El régimen de desarrollo está entendido, dentro de la Constitución de la República, como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. En la misma norma se contempla el buen vivir como el goce efectivo de los derechos por parte de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y el ejercicio de sus responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

[9] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**: Art. 11

afectados positiva o negativamente por las diferentes políticas, planes, programas o proyectos a desarrollarse.

A través de la Carta Fundamental se ha establecido que es deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir.[10] Así mismo, se determina que la planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación; y, será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.[11]

Por lo tanto, a las personas, colectividades, y a sus diversas formas organizativas, les corresponde participar en todas las fases y espacios de gestión pública, en la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.[12]

Es así que en el artículo 279 funda el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (en adelante SNDPP), que es definido por el COPFP como:

> "(...) el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno."[13]

Así mismo, por mandato constitucional, el SNDPP tiene la obligación de organizar la planificación del desarrollo para el logro de los objetivos del Régimen de Desarrollo y Régimen del Buen Vivir. Además, tiene como objetivo central "dictar los lineamientos y las políticas que orientan al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.[14] En consecuencia, la función primordial es organizar la planificación para el desarrollo del país.

El SNDPP, de acuerdo al artículo 21 del COPFP está constituido por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados y adicionalmente, forman parte del sistema las siguientes entidades:

---

[10] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: Art. 3
[11] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: Art. 275
[12] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: Art. 278
[13] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010** Art.18
[14] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: Art. 279

a) Consejo Nacional de Planificación;
b) Secretaría Técnica del Sistema (SENPLADES);
c) Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva;
d) Consejos Nacionales de Igualdad;
e) Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y,
f) Las demás instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos Sectoriales, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa, pues se propiciará la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la Ley. [15]

Las instancias participativas abarcan todo nivel de gobierno y están establecidas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (en adelante LOPC), el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), el COPFP y en su Reglamento (Decreto Ejecutivo 489).

Sin embargo, para efectos de este trabajo, posteriormente se tratarán solo las instancias de planificación participativa establecidas a nivel local debido a que esta tesis trata puntualmente de la planificación participativa local, especialmente del Distrito Metropolitano de Quito.

Las instituciones encargadas de coordinar las instancias de participación en el SNDPP son la SENPLADES; la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social.

El SNDPP se desenvuelve bajo los principios de:

- Obligatoriedad
- Universalidad
- Solidaridad
- Progresividad

[15] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010:** Art. 11

- Descentralización
- Desconcentración
- Participación
- Deliberación
- Solidaridad
- Pluralismo
- Equidad
- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Control Social

Los mismos que se encuentran orientados a contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento de los derechos constitucionales, generar mecanismos e instancias de coordinación de la planificación en todos los niveles de gobierno, y orientar la gestión pública hacia el logro de resultados con impactos tangibles e intangibles.[16]

Por lo tanto, el SNDPP es una instancia de coordinación entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados a través del que se busca alcanzar la complementación sectorial y territorial, la integración nacional y subnacional; y, asegurar la coherencia entre la planificación y la política pública. (Montesinos, 2010) En tal sentido, el SNDPP ha sido creado como un instrumento de gobierno que busca enlazar las políticas, programas y proyectos de inversión pública para el logro de los objetivos del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir, principalmente a través de los principios de descentralización y participación ciudadana.

Breves rasgos del Ordenamiento Territorial a nivel nacional

El proceso de ocupación, apropiación y transformación del territorio por parte del ser humano, supone a éste - al territorio - como un sistema construido socialmente en el que se articulan, por un lado, las actividades de la población y, por otro, la expresión espacial del estilo de desarrollo de una sociedad (Gomez, 2007)

[16] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**; Art.20

Jurídicamente, en el Ecuador se ha definido al territorio como un elemento tangible y esencial del Estado en el que los ciudadanos ejercemos nuestros derechos y sobre el que el Estado ejerce su soberanía.[17]

En este sentido:

> El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legados de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites están determinados por los tratados vigentes.[18] (...)

Los términos de la expresión Ordenamiento Territorial (en adelante "OT") proporcionan una sencilla aproximación a su significado:

> (...) ordenar significa poner cada cosa en su sitio; las "cosas" a ordenar son las actividades humanas que habrá que identificar, el "sitio" es el territorio. Por tanto, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades. (Gómez Orea, 2014)

De tal modo que el fundamento socio-espacial que sustenta la importancia del OT, es el asumir que el uso del espacio; por individuos o grupos sociales, da como resultado estructuras específicas que son afectadas por contextos políticos, administrativos, culturales, religiosos, sociales y económicos que necesitan ser organizados. (López Sandoval, 2015)

El OT históricamente ha evolucionado de la mano de distintas formas de planificación que se han ido desarrollando dentro del Estado ecuatoriano, entre las que destacan: la planificación regional, urbana, económica y ambiental que han incorporado al OT en un primer momento como una política pública y, en la actualidad, como una política de Estado. (López Sandoval, 2015)

---

[17] Asamblea Nacional, exposición de motivos Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.
[18] **Constitución del a República del Ecuador, 2008**: art.4

En ese sentido, el OT puede definirse como:

> Una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro. (Luke, 1998)

La legislación ecuatoriana en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (en adelante "LOOTUGS"), lo define como:

> El proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y así facilitar el logro de los objetivos de desarrollo.[19]

En el artículo 10 de la misma ley se ha establecido como objeto del OT a:

1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

En los artículos 30 y 31 de la Constitución de la República se señala que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable y al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. Así mismo, señala que el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de lo establecido en los artículos del párrafo precedente, la Constitución, en el numeral 6 del artículo 276 determina como uno de los objetivos del

[19] **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, 2016**, Art: 9.

régimen de desarrollo promover un OT equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión; y, que coadyuve a la unidad del Estado.

Además, como se mencionó anteriormente, en su artículo 241 dispone que la planificación deberá garantizar el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, en concordancia con el artículo 9 de la LOOTUGS.

Los gobiernos autónomos descentralizados, por mandato constitucional tienen competencia exclusiva en la planificación del desarrollo cantonal, por lo que ejercerán el OT a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno[20] y con el Plan Nacional de Desarrollo, pues se busca que gestionen sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía, el régimen del Buen Vivir y para contribuir al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado.[21]

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de recursos públicos; y es la instancia de coordinación de las competencias exclusivas entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público.[22]

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, señala en su objetivo número 3 que para garantizar la calidad de vida de la población, se proyecta fortalecer el OT y la búsqueda de asentamientos humanos sostenibles en lo urbano y lo rural. Además, busca fortalecer el ordenamiento territorial considerando la capacidad de acogida de los planes en los territorios y el equilibrio urbano-rural para garantizar el acceso a un hábitat adecuado y una vivienda digna. Así mismo, con el fin de proporcionar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente, se busca impulsar, desde los gobiernos autónomos descentralizados, un adecuado y eficiente OT, la

---

[20] **Constitución de la República, 2008**, art: 262, 263, 264 y 267, en concordancia con el **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, art:12
[21] **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010**, art:3
[22] **Constitución de la República , 2008**, art: 280

planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales.

Por tal razón, el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados deberán adoptar políticas integrales y participativas de OT urbano y de uso de suelo, que permitan regular y gestionar el crecimiento urbano.[23]

Finalmente, la planificación se ha visto influenciada por las teorías del OT que a través de los Planes de OT[24], permiten a los gobiernos autónomos descentralizados desarrollar una gestión real de su territorio orientada al desarrollo armónico e integral del Estado.

El OT constituye una política de Estado que encierra un proceso planificado y que tiene como objetivo la organización, armonización y administración de la ocupación y uso del espacio para configurar una estructura que integre de manera armoniosa los componentes de población, recursos naturales e infraestructura dentro del contexto en el que se desarrolla el Régimen del Buen Vivir.[25]

Ámbito Local de la Planificación y el Ordenamiento Territorial. Distrito Metropolitano de Quito.

Planificación Local Participativa - Distrito Metropolitano de Quito

Para abordar el tema de la planificación local es necesario conocer qué se entiende por lo "local". Para conceptualizar esto se han tomado como referencia dos lógicas de diferentes autores. Por un lado Sergio Boiser argumenta que lo "local" solo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, "desde afuera y desde arriba" de tal manera que las regiones constituyen espacios locales en

---

[23] **Constitución de la República, 2008,** art: 415

[24] En concordancia con la LOOTUGS, el COPFP ha establecido que son instrumentos de la planificación para el desarrollo; en cualquier nivel de gobierno, los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales tienen por objeto, ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

[25] El Buen Vivir ocupa 99 de los 444 artículos que fueron redactados por la Asamblea Nacional. En el Título II, capítulo segundo (Derechos del Buen Vivir), se desarrollan 23 artículos; y en Título VII (Régimen del Buen Vivir) se detallan 76. Abarca cambios integrales en como la salud, la educación, la equidad, el medioambiente, donde el único beneficiario es el ser humano. El Sumak kawsay, o el Buen Vivir en el proyecto de la nueva Constitución significa mejorar la calidad y esperanza de vida de la población ecuatoriana, pues se plantea que el desarrollo no es meramente económico y toma a los derechos humanos como uno de sus ejes centrales.

cuanto pertenecen a un país, y las provincias en cuanto pertenecen a una región y las ciudades en cuanto pertenecen a la provincia, etc., (Boiser, 2107) de tal manera que constituyen espacios individualizados dentro de la organización de los Estados.

En el caso de nuestro país, la Constitución establece como unidades conformantes de la organización del territorio a las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales además de las que se constituyan como regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico-cultural o población.[26]

Por otro lado, Juan Pablo Muñoz determina que dentro de aquellas unidades administrativas existen territorios denominados locales debido a que se asientan diversos actores sociales e instituciones relacionadas entre sí, de tal manera que lo "local" no está vinculado únicamente a criterios administrativos del Estado (Muñoz, 2005) sino que un territorio delimitado también se considera una sociedad local porque ha sido portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros y porque conforma un sistema de relaciones (Arocena, 2002) ya sean políticas, económicas, culturales o sociales en torno a procesos locales de generación de riqueza, de desarrollo.

De tal modo que el desarrollo local representa aquel proceso de mejora de las condiciones de vida en un territorio delimitado administrativamente, concreto, asumido y protagonizado por la población local (Carvajal, 2017) como una nueva forma de actuar desde el territorio dentro del contexto de la globalización. (Enrique, 2013) Esto conlleva necesariamente procesos de planificación con descentralización a través de los cuales se democraticen las decisiones con el fin de responder de forma eficiente y equitativa las demandas de la población. (Darquea, 1999)

En los últimos años las ciudades se han transformado conforme los avances tecnológicos devenidos a causa de la globalización. Esto ha causado la reivindicación de lo local en cuanto es el espacio oportuno para la proyección y el fortalecimiento de las diferentes identidades que dentro de él se desarrollan.

Por consiguiente, las acciones planificadoras emprendidas por el nivel de gobierno municipal, resultan en acciones locales, por tal razón, dentro del desarrollo de este trabajo lo local va a coincidir con la esfera municipal.

---

[26] **Constitución de la República del Ecuador, 2008**, art: 242

En este contexto, el gobierno local tiene como principal objetivo crear mecanismos suficientes que den origen a instrumentos de gestión que permitan orientar sus objetivos al desarrollo nacional, de tal manera que resulte una planificación integral que fomente el desarrollo del territorio al cual pertenece a través de la articulación de los principales agentes normativos, institucionales, económicos y sociales.

El Municipio representa el nivel de gobierno más cercano a la comunidad, por esto, su estructura supone un canal a través del que se deben enfatizar los requerimientos de los individuos. En tal sentido, una aproximación al concepto de planificación local-municipal participativa es el considerarla como una herramienta de la gestión municipal que, con la participación activa de la comunidad, garantiza el uso adecuado de los recursos municipales.

La planificación local en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante "DMQ") ha sido resumida por Sharon Murray en su estudio sobre Silvicultura Urbana y Periurbana en Quito, Ecuador: Estudio de Caso publicado en 1998 a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

La autora desarrolla de forma muy breve la historia de la planificación del uso del suelo urbano en Quito. En este sentido, considera que el primer instrumento formal de planificación de la ciudad fue el Plan Regulador para la Ciudad de Quito, conocido como Plan Jones Ordiozola en honor a su creador, el arquitecto uruguayo Guillermo Jones Ordiozola entre 1942 y 1944. Los aportes más importantes fue que se dividió a Quito en tres zonas de actividad, a saber vivienda, trabajo y esparcimiento. A través de éste recomendó la diferenciación espacial de los usos del suelo, una red vial más racional, y señaló la necesidad de un espacio recreativo suficiente. (Murray, 1998)

Posteriormente, en el año de 1967 nace el Plan Director de Urbanismo debido al crecimiento acelerado de la ciudad. Lo más importante de éste fue que trató de instaurar un esquema de zonificación general para Quito y mejorar la red de transporte urbano. El plan fue diseñado para un período de 30 años, sin embargo para finales de la década, el crecimiento había excedido las predicciones. (Murray, 1998) Los aspectos reguladores del Plan Director de Urbanismo son instrumentalizados por la Ordenanza Municipal 1.165 de 27 de julio de 1967 que es reformada por las siguientes Ordenanzas 1.291, 1.353 y 1.397. (Instituto de la Ciudad, 2013, págs. 19-20)

En mayo de 1971 se promulgó la Ordenanza 1353 para regular el uso de suelo de acuerdo a los límites de Quito en aquella época, de tal manera que se formó una nueva Área Metropolitana de la Capital de República que contenía cuatro componentes territoriales diferentes:

> "el área urbana: definida por los límites de provisión del sistema de agua potable (2950 m de altura); el área suburbana: constituida por el área comprendida en el plan y su zona de expansión delineada por el Plan Maestro de 1967; el área de parroquias urbanas y suburbanas: definida por un radio de 2 km. desde cada cabecera parroquial; y el área rural: todo el territorio no incluido en las categorías previas." (Murray, 1998)

Dos años más tarde, el departamento de Planificación del Municipio de Quito elaboró el Plan Regulador 1973, a través del que se dictaron lineamientos de planificación con el objetivo de limitar el crecimiento de Quito mediante la descentralización de funciones y la relocalización espacial. Sin embargo, este Plan nunca fue aprobado por el Concejo Municipal y nunca tuvo autoridad de ley.

Es así que en 1980, la Dirección de Planificación del Municipio de Quito formula el Plan de Quito visto como un instrumento de planificación mediante el que se plantea la necesidad de una desconcentración administrativa y el desarrollo urbano, de tal manera que se establece una nueva estructura para la ciudad y su entorno. Además, en base a éste el Municipio de Quito elabora el Plan de Obras Emergentes para las parroquias rurales de Quito y el Plan Estructura Espacial Metropolitana a través del que se reconoce la necesidad de implementar un sistema de estructuras zonales autosuficientes, articuladas al sistema vial y a la ciudad. (Instituto de la Ciudad, 2013, págs. 19-20)

Con este nuevo marco de uso del suelo, se planifica la ciudad a través de los siguientes instrumentos normativos Ordenanza Municipal 3050 de 1993, Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito de 1993, Ordenanza de Zonificación 002 de 2000 y el Plan General de Desarrollo Territorial para el Distrito Metropolitano de Quito de 2001.

En la actualidad la planificación del DMQ encuentra su sustento legal en la Constitución que, como ya se ha tratado, considera dentro de su visión del nuevo modelo de Estado a la planificación y al OT como uno de los desafíos tanto del Gobierno Central como de los

Gobiernos Autónomos Descentralizados para alcanzar el Buen Vivir de la población en el marco de la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Dentro del marco normativo se establece que la planificación será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente por lo que será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados. De modo que en el artículo 266 de la Carta Magna se determina que les corresponde a los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercer las competencias que les corresponden a los gobiernos provinciales y todas las que sean aplicables a los gobiernos municipales o cantonales, a los cuales en los artículos 263 y 264 se les ha asignado la competencia exclusiva de "planificar el desarrollo - provincial y cantonal respectivamente-, y formular los correspondientes planes de OT, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural."[27]

Para esto, en el artículo 279, en concordancia con el artículo 21 del COPFP, en el marco del SNDPP y con el fin de hacer efectiva la descentralización y la participación ciudadana, se establece la conformación de los Consejos de Planificación[28] de los gobiernos autónomos descentralizados según la organización territorial del Estado, empezando por el Consejo Nacional de Planificación y los demás consejos de los gobiernos autónomos descentralizados y las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias como unidades de planificación y participación.

Para el DMQ dicha instancia le corresponde al Consejo Metropolitano de Planificación como una instancia encargada de participar en la formulación de planes de desarrollo y políticas

---

[27] **Constitución de la República, 2008**, art: 263, 264

[28] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, Art: 28.- Conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.-** Los Consejos de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado; y, estarán integrados por: 1. La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente; 2. Un representante del legislativo local; 3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local; 4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y, 5. Un representante de los niveles de gobierno parroquial rural, provincial y regional en el caso de los municipios; y parroquial rural, municipal y provincial en el caso de las regiones.

sociales y sectoriales. Al Consejo Metropolitano de Planificación se le han asignado las funciones determinadas para los Consejos de Planificación establecidas en el artículo 29 del COPFP:

Art. 29.- Funciones.- Son funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados:

1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatri anual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y, 6. Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

Así mismo, les corresponde participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.[29]

Por otro lado, el COPFP establece los lineamientos sobre los procesos de planificación del desarrollo y de OT en todos los niveles de gobierno y la coordinación con las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley con el objeto de propiciar su articulación e incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo.[30] En tal sentido en su artículo 12 determina que la planificación del desarrollo y el OT es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, por lo tanto ésta se ejercerá a través de sus propios planes y demás instrumentos en articulación y coordinación con los demás niveles de gobierno, en el

[29] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010**, Art. 300
[30] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 4

ámbito del SNDPP[31] el mismo que acogerá los mecanismos de participación definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados.[32]

La existencia y funcionamiento de los Planes de Desarrollo y de OT de los gobiernos autónomos descentralizados:

> "definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital."[33]

También, se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se deberán aplicar los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados.[34]

Por su parte, el COOTAD establece como uno de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados: "el desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir."[35]

De tal forma que define a la planificación local como:

> (...) la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación.[36]

Así mismo, exclusivamente para el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante "MDMQ"), establece como una de las funciones de este nivel de gobierno el elaborar y ejecutar el Plan Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (en adelante "PMDOT") y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción

---

[31] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010,** Art: 12
[32] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 13
[33] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010,** Art: 43
[34] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010,** Art: 46
[35] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización**, Art: 4 literal g
[36] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización**, Art: 116

territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.[37] Así como también planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio.[38]

Para esto, entre las atribuciones que se le han otorgado al Concejo Metropolitano está la de ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.[39] Por lo tanto, tiene la facultad de aprobar el PMDOT elaborado participativamente con la acción del Consejo Metropolitano de Planificación, los gobiernos parroquiales y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos.[40]

En Sesión del Concejo Metropolitano de 30 de diciembre de 2011, se expide la Ordenanza Metropolitana No. 172 que establece el Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ para regular dentro de los límites de su circunscripción la ordenación, ocupación, habilitación, transformación y control del uso del suelo, edificaciones, subsuelo y el espacio aéreo urbano.

En el Capítulo III de ésta se desarrollan y establecen las disposiciones generales aplicables a la planificación territorial; es decir la planificación local dentro del DMQ. De tal manera que la define como:

> "El proceso a través del cual el MDMQ planifica el ordenamiento del territorio y la organización del crecimiento urbano mediante una adecuada distribución de la población, las actividades económicas, el uso y aprovechamiento del suelo, la ocupación y edificabilidad; la planificación del sistema vial, del espacio público y las dotaciones de infraestructura, equipamientos y servicios, con el fin de lograr un desarrollo armónico, eficiente, humano y ecológicamente sustentable en la circunscripción del Distrito." [41]

---

[37] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art: 84, literal e.
[38] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art: 84, literal q
[39] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art: 87, literal a
[40] **Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art: 87, literal e
[41] **Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011,** Art: 17

Así mismo, establece que a través de la planificación se debe procurar la distribución equitativa de los beneficios y racionalizar el uso e inversión de los recursos, sean públicos o privados. También, determina que la circunscripción del DMQ se estructurará como un sistema de planes jerarquizados y articulados e interrelacionados con los planes territoriales de escala nacional, regional y provincial.

En tal sentido, el Régimen Administrativo del Suelo puntualiza los instrumentos de planificación del DMQ los siguientes:

a) Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Instrumentos complementarios al PMDOT:

- Los Planes de escala metropolitana: Planes Maestros.
- Los Planes de escala zonal: Planes Parciales.
- Los Planes de escala parroquial o sectorial:
  (i) Planes de Ordenamiento Territorial;
  (ii) Planes Especiales; y,
  (iii) Proyectos urbanos-arquitectónicos especiales.
- Las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo.
- Instrucciones Administrativas y flujos de procedimiento específicos.

Instrumentos que componen el PMDOT

- Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)
- Plan de Uso y Gestión del Suelo. (PUGS)

Todos estos, al ser instrumentos de planificación territorial metropolitana, deben ser aprobados mediante ordenanza por el Concejo Metropolitano y por la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda y los órganos previstos en el orgánico funcional del MDMQ. Estos planes son obligatorios, confieren derechos y crean obligaciones para la administración metropolitana y los habitantes de la circunscripción del DMQ.

En Sesión Extraordinaria del Concejo Metropolitano del DMQ del 13 de febrero de 2015 se aprueba el "Plan Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Distrito

Metropolitano de Quito" que contiene las directrices, políticas y objetivos que determinan el ámbito de actuación y de responsabilidad de la ciudadanía y de las autoridades. (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2015) Así como las directrices estratégicas del desarrollo, con una visión de corto, mediano y largo plazo y establece que éste es el instrumento de planificación del desarrollo y de OT del DMQ entre los años 2015 y 2025.[42]

Su principal objetivo es ordenar el suelo de todo el territorio metropolitano y garantizar que las diferentes actividades van a ser realizadas conforme su impacto físico, ambiental y social para mejorar la calidad de vida de los habitantes y alcanzar el Buen Vivir.[43] Éste debe ser elaborado por la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda quien realizará obligatoriamente un informe técnico previa aprobación por parte del Concejo Metropolitano y tendrá 10 años de vigencia.[44]

El PUOS, como componente del PMDOT tiene por objeto la estructuración de la admisibilidad de usos y la edificación mediante la fijación de los parámetros y normas específicas para el uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación[45]

El 25 de Julio del 2016, el Concejo Metropolitano aprueba la Ordenanza Metropolitana 127 a través de la cual se aprueba el PUOS y se lo incorpora al PMDOT.

De igual manera, el PUGS como componente del PMDOT tiene por objeto establecer el régimen jurídico del suelo a partir de la aplicación de los siguientes instrumentos de planificación:

1. **Polígonos de intervención territorial:** son las áreas definidas dentro del DMQ que, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico cultural, actuarán específicamente sobre estas. (QUBO, 2017)

2. **Tratamientos Urbanísticos:** Cada polígono tendrá un tratamiento urbanístico que, a diferencia de una zonificación por uso y ocupación de suelo, operan de un modo más abierto, orientados a una promover una planificación que tome en

[42] **Ordenanza Metropolitana No. 0041, 2015**, Artículo único.
[43] **Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011,** Art: 20, numeral 1
[44] **Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011**, Art: 20, numeral 2 y 3
[45] **Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011**, Art: 22, numeral 1

cuenta más elementos que el suelo. Por ejemplo un tratamiento de conservación (para áreas patrimoniales), de renovación (para áreas deterioradas físicamente), entre otros. (QUBO, 2017)

3. **Estándares Urbanísticos:** Son las determinaciones de obligatorio cumplimiento sobre parámetros exigibles al planeamiento y actuaciones urbanísticas en relación al espacio público, como edificaciones y semejantes. Por ejemplo, las Normas de Arquitectura y Urbanismo. (QUBO, 2017)

4. **Co-gestión:** A pesar de que la LOOTUGS no explicita a la cogestión como un componente integral del PUGS, es necesario mencionarla, pues la ley dicta constantemente que deberá haber una participación ciudadana en el proceso de planificación (LOOTUGS, 2016, Art. 4, 5, 38, 49). Parece imposible desarrollar al menos los dos primeros componentes sin un proceso que permita intercambiar conocimientos entre la administración pública y la ciudadanía. (QUBO, 2017)

Lamentablemente, el DMQ no cuenta con éste instrumento de planificación que constituye los componentes estructurante y urbanístico del PMDOT[46], no obstante los gobiernos autónomos descentralizados tienen hasta aproximadamente el año 2020 para aprobarlo e incorporarlo dentro de sus instrumentos de planificación del territorio.

Es trascendental resaltar la importancia de la participación ciudadana dentro de la planificación local en el DMQ, por tal razón la Ordenanza Metropolitana 172 establece que:

> "Todo ciudadano residente en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito tiene derecho a participar en el proceso de formulación, planeamiento, elaboración, ejecución, seguimiento y control del os planes, programas, proyectos relaciones con el suelo, así como la evaluación y recepción de la rendición de cuentas por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en los términos previstos en el ordenamiento jurídico metropolitano."[47]

[46] **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016,** Art. 27
[47] **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016**, Art. 27

Es así que el DMQ cuenta con un marco normativo importante y con los instrumentos necesarios para planificar y ordenar el territorio, pues la ciudad es cambiante y con ello las necesidades de la población. De acuerdo a los resultados del censo de 2010, la población de Quito es de dos millones doscientos treinta y nueve mil ciento noventa y un habitantes (2.239.19) y aumenta en cada año, por lo que es necesario que el gobierno local se apoye en las iniciativas de los actores locales para ejecutar acciones que verdaderamente tengan incidencia en el desarrollo del territorio, pues los instrumentos de planificación no deben responder a los ideales de quienes los elaboran sino a las necesidades del momento y en la medida de lo posible, las necesidades de futuro de la ciudad.

Planificación Urbana

El ordenar u organizar son acciones fundamentales de la planificación y son actividades integrantes del contenido de los planes de desarrollo y OT. La planificación urbana es un proceso mediante el que se busca formular y ejecutar planes con miras en el desarrollo urbano, es decir de las ciudades que como ya se mencionó en los numerales anteriores, están en constante y acelerado cambio.

Para planificar las ciudades es importante tener en cuenta "aspectos históricos como su origen y localización hasta los procesos actuales relacionados con la movilidad, el tránsito, transporte, seguridad y ligados a aspectos que demandan conocimientos técnicos." (Bossano, 2016, pág. 25)

Por lo que es necesario desarrollar una normativa urbana que cuente con los respectivos estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que permitan crear planes de OT claros, que respondan a las necesidades actuales de las ciudades y reconozcan la participación activa de la población.

El desarrollo de la planificación urbana viene de la mano del desarrollo del Derecho Urbanístico que aparece a nivel mundial en el siglo XX, por lo tanto su reciente estudio y desarrollo hacen de éste una rama nueva del Derecho que ha sido regulada en contados países como:

> "Una rama del Derecho Administrativo, conformada por un sistema de normas jurídicas y un conjunto de principios que, a través de la planeación, regulan la ordenación del territorio y el uso del suelo, y por tanto fijan los derechos y obligaciones del propietario de éste, para la

creación, desarrollo, modificación, y progreso de los núcleos de población en beneficio de la ciudad." (Coquis Velasco, 2014)

Autores como Antonio Carceller, el Derecho Urbano o Derecho Urbanístico es:

> "Un conjunto de normas jurídicas que, por si mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación." (Carceller Fernández, 1997)

Para José Francisco Ruiz Massieu, el Derecho Urbanístico es:

> "El conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas." (Ruiz Massieu, 1981)

La escasez del suelo, el interés por la propiedad privada urbana, el crecimiento acelerado de la población, la insuficiencia de herramientas de movilidad, son algunas de las razones por las que en la actualidad ha incrementado la relevancia acerca de la regulación del territorio. Es así que a través del Derecho Urbanístico se busca accionar la gestión urbanística[48] con el fin de generar proyectos y políticas que solucionen la problemática urbana mencionada. Para esto, es importante también que se incluyan las decisiones de los grupos que se van a ver directamente beneficiados o afectados por las mismas.

Por lo tanto, se puede concluir y definir que el Derecho Urbano es una rama del Derecho Administrativo a través del cual se busca regular los usos del suelo y las intervenciones administrativas sobre el territorio siguiendo determinados principios que permitan el uso y goce efectivo de los derechos consagrados en la Constitución como el Derecho a la Ciudad.

En tal sentido, es importante destacar que a partir de la Constitución del 2008 se elevaron a categoría de norma una serie de derechos entre los que se encuentra el Derecho a la Ciudad, el mismo que en los artículos 30 y 31 de la Carta Magna se desarrolla de la siguiente manera: en el artículo 30 se establece que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable y a una

[48] Ejecución de los planes.

vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica[49]; y, el artículo 31 se determina que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.[50]

La Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, (ONU, 2016) de la cual Ecuador forma parte, estableció principios internacionales respecto al ejercicio y aplicación de este derecho, así, en el artículo 2 promueve la gestión democrática de la ciudad y el ejercicio pleno de la ciudadanía; y, en los artículos 4 y 5, la participación en el diseño del presupuesto de la ciudad y la transparencia en la gestión de la misma.

También, establece que quien ejerza la administración de las ciudades debe abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los ciudadanos en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos y planes de desarrollo urbano.

Un punto de partida para la planificación urbana es tener presente el desarrollo histórico de las ciudades, de tal manera que se pueda determinar una planificación urbana con resultados a corto, mediano y largo plazo, pues el comportamiento de las ciudades como ya se ha dicho es cambiante por lo que es importante conocer los resultados de determinadas políticas para crear, mantener o derogar normas de ordenamiento territorial.

El mismo hecho de que las ciudades están en constante cambio y expansión muchas veces desordenada, ha traído consigo la generación de problemas como la contaminación urbana o la segregación socio-espacial. Por lo tanto, para dar solución a este tipo de problemas es importante que los planes destinados a la planificación urbana incorporen conceptos de sostenibilidad que permitan crear no solamente instrumentos y mecanismos de planificación, sino también una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de una ciudad para alcanzar un desarrollo local sostenible.

---

[49] **Constitución de la República, 2008**, Art: 30.
[50] **Constitución de la República, 2008,** Art: 31

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III- celebrada del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito. Los Jefes de Estado y de Gobierno, conjuntamente con actores administrativos y de la sociedad civil adoptaron la Nueva Agenda Urbana a través de la que se pactó un compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes, pues reconoce la diversidad cultural. (Naciones Unidas , 2016)

Es así que en artículo 15 de la Nueva Agenda Urbana, los Estados se comprometieron a:

> "Reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos (…)" (Naciones Unidas , 2016)

Así como:

> "(…) La reactivación de la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados y a largo plazo a fin de optimizar la dimensión espacial de la configuración urbana y poner en práctica los resultados positivos de la urbanización (…)" (Naciones Unidas , 2016)

Estos y otros compromisos con el fin de "lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales." (Naciones Unidas , 2016)

En conclusión, la planificación urbana constituye un proceso mediante el que el gobierno local junto con las instituciones que lo conforman y la sociedad civil, participan en la construcción de una ciudad social y ambientalmente responsable, en la que coexista un equilibrio entre el desarrollo producto de la globalización con el desarrollo sostenible. De tal manera que la distribución

Por lo tanto es importante que los instrumentos de planificación y OT, mencionados en el presente documento desarrollen una normativa que les permita alcanzar los objetivos propuestos de manera coordinada con la planificación nacional con el fin de distribuir los recursos de una

manera lo más justa y equitativa posible, pues el crecimiento de las ciudades supone la creación de más infraestructuras de transporte y conlleva un mayor consumo de energía y una incesante ocupación de suelo. Así como solucionar la problemática urbana y responder a las necesidades especialmente de las resistencias que actualmente se han desarrollado en el DMQ a causa de la planificación aislada de los megaproyectos de infraestructura encaminados a "solucionar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos."

En cuanto a la planificación urbana de Megaproyectos de Infraestructura, como se verá más adelante, es la Empresa Pública de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP-Q) la encargada de la planificación y gestión de la movilidad, la administración del espacio público, la construcción y mantenimiento de la infraestructura de la vialidad del DMQ. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 48)

En el marco del Plan Maestro de Movilidad (en adelante "PMM") para el Distrito Metropolitano de Quito 2009 – 2025, la EPMMOP-Q ejecuta, coordina y gestiona y planifica, de manera estratégica, el transporte y la vialidad dentro de los límites del DMQ.

El PMM hace un estudio de la situación de la movilidad en el DMQ a través del que analiza la gestión del Sistema Metropolitano de la Movilidad dentro de que aparece el acápite "Vinculación con la ciudadanía" a través del que se establece que la EPMMOP-Q dentro de su estructura cuenta con un Departamento de Comunicación Social que trabaja en coordinación con la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del MDMQ que está encargado de socializar los planes, programas y proyectos de movilidad, la ejecución de nuevos sistemas de transporte y demás servicios afines con la movilidad.

Además, establece textualmente que:

> En tanto es importante mantener e intensificar el aporte de la ciudadanía en los criterios de definición y ubicación de las obras públicas, en los sectores urbanos y en los suburbanos del DM, especialmente en lo relacionado con equipamiento comunitario, su participación se ha dirigido a:
>
> - Establecer la programación de las dotaciones de infraestructura y equipamiento,

- Acordar las normas de su manejo,
- Determinar el nivel de responsabilidades ciudadanas para su utilización permanente. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 49)

De tal manera que el PMM en cuanto es un instrumento de planificación, se constituye como:

> Una guía de referencia para la gestión del desarrollo sustentable de la movilidad metropolitana hasta el 2025 y se constituye como un instrumento de participación de la comunidad, en la gestión integral de todos sus componentes, entre ellos la provisión de infraestructura requerida para su operación. . (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 3)

En tal sentido, ha establecido principios[51] bajo los que se va a desenvolver los procesos de conformación y puesta en marcha del Sistema de Movilidad. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 58), y políticas[52] y líneas estratégicas que la EPMMOP-Q debe acoger para viabilizar la concreción del PMM y la correcta operación del Sistema de Movilidad. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009, pág. 58)

Se ha señalado puntualmente dentro de los principios el de "Gobernabilidad y responsabilidad social" a través del que se enfatiza que las autoridades y la ciudadanía ejercen responsabilidad compartida en la gestión del Sistema de Movilidad para el buen gobierno.

Dentro de las políticas, se determina que las decisiones sobre la planificación de la movilidad serán puestas en conocimiento de los actores representativos y legítimos en base a procesos de socialización.

Por último, dentro de los lineamientos estratégicos se establece fortalecer la comunicación, fomentar las alianzas y crear espacios entre los actores públicos y privados con el fin de

[51] Normas que rigen la orientación y determinan la actuación tanto de las autoridades como de los ciudadanos respecto del PMM y sus objetivos.
[52] Directrices que rigen la conducta del MDMQ y la EPMMOP-Q en relación a la movilidad, alcance y contenidos del Plan y la gestión del Sistema de Movilidad.

mejorar el control el Sistema de Movilidad. También se busca incorporar la gestión participativa del MDQM para incorporarla en la planificación participativa con el fin de crear instancias ciudadanas de veeduría y control.

Por lo tanto, el PMM establece los lineamientos bajos los que se deben regir los planes, programas y proyectos de movilidad y en general la manera en la que se debe desenvolver el Sistema de Movilidad en el DMQ, pues presenta un estudio detallado y real de la problemática urbana vial.

Sin embargo pese a la voluntad de la municipalidad en crear mecanismos participativos dentro de la planificación urbana de infraestructura de movilidad, ha creado únicamente canales de socialización e información con diversos actores sociales, y lastimosamente éstos no representan verdaderos espacios de participación, pues como se verá más adelante, el MDMQ y la EPMMOP-Q cuenta con una estructura normativa que podría ser tomada en cuenta cuando se elaboran los diferentes planes a través de los que se van a determinar reglas y procedimientos.

Ordenamiento Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 90 de la LOOTGUS establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, en sus respectivas jurisdicciones, definirán y emitirán las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial, y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales.

De tal modo que para garantizar una efectiva elaboración de los planes y una eficiente y eficaz aplicación de los mismos, la LOOTUGS, en su artículo 5, ha definido los siguientes principios rectores para el OT, uso y la gestión del suelo:

1. La sustentabilidad: Con la que se busca promover el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y la calidad de vida de las futuras generaciones.

2. La equidad territorial y justicia social: Las decisiones que se tomen en relación al territorio están encaminadas a garantizar a la población igualdad de oportunidades para

aprovechar las opciones de desarrollo sostenible y el acceso a servicios básicos que garanticen el Buen Vivir.

3. La autonomía: Los GAD´s ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco legal vigente, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales.

4. La coherencia: Las decisiones respecto del desarrollo y el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo deben guardar coherencia y armonía con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio.

5. La concordancia: Las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, ejercicio concurrente de la gestión, y colaboración y complementariedad establecidos en los artículos 260 y 238 de la Constitución de la República.

6. El derecho a la ciudad. Comprende los siguientes elementos:

   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.

   c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.

7. La función pública del urbanismo: Todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una

vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.

8. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios: Se garantizará el justo reparto de las cargas y beneficios entre los diferentes actores implicados en los procesos urbanísticos, conforme con lo establecido en el planeamiento y en las normas que lo desarrollen.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los instrumentos de OT, el artículo 15 de la LOOTUGS ha establecido que los planes de desarrollo y OT vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, salvo los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas. En este sentido, los actos administrativos de aprobación o de autorización de planes, proyectos, actividades o usos del suelo que sean contrarios al plan de uso y gestión de suelo y a sus planes urbanísticos complementarios, serán nulos sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores que participaron en su aprobación.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ha definido a la Planificación Territorial como la Planificación del Uso del Suelo y sostiene que es una herramienta para impulsar diversas acciones, entre ellas la gobernabilidad y la participación ciudadana puesto que los intereses y visiones que tienen los actores sobre el uso y manejo del territorio, significan la herramienta más importante para una adecuada y equilibrada planificación y ordenamiento territorial. Además se profundiza la democracia y la descentralización, pues así se promueven acuerdos sociales en los territorios y se evitan conflictos.

Con el fin de orientar al desarrollo sostenible, económico, social y ambiental del DMQ, el PMDOT ha establecido un modelo de OT integral que defina:

- La forma en que se territorializa las políticas públicas del desarrollo económico, social y ambiental; y,
- La forma cómo se organiza el territorio para superar las situaciones deficitarias intrínsecas; la potenciación de sus posibilidades para acoger actividades productivas,

minimizar los desajustes entre la ubicación de la población y la localización de los equipamientos de ámbito metropolitano. [53]

De tal manera que se establece como postulado para planificar y estructurar la urbe la creación de un modelo territorial basado en un sistema de múltiples centralidades[54] con el fin de que la ciudad cuente con varios polos de desarrollo, de servicios y de espacio público y deje de ser una ciudad monocéntrica (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2015) Y DMQ cuente con servicios distribuidos de acuerdo a su entorno geográfico; es decir las periferias y los sectores orientales y occidentales de la ciudad, con el fin de consolidar y organizar el tejido disperso que posibilite a los habitantes la actividad ciudadana, generar identidad y sentido de pertenencia para cumplir uno o varios roles identificables en el contexto local.

Para lograr esto, como eje fundamental se presenta una política orientada a mejorar la movilidad y se propone crear infraestructura vial suficiente destinada a mejorar el transporte público, a comunicar de manera eficiente las diferentes centralidades del DMQ, y atender las diferentes

---

[53] Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2015, Volumen II, pág. 97

[54] La creación de un Sistema de Centralidades para el DMQ se solidifica en la Alcaldía de Paco Moncayo Gallegos en la que, con el fin de consolidar el modelo de crecimiento contemplado en los planes de desarrollo territorial de la ciudad de Quito: Plan General de Desarrollo Territorial – PGDT y Plan Equinoccio 21 - Quito Hacia el 2025. Es así que gracias al financiamiento y asistencia técnica brindada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se creó el "Programa de fortalecimiento de centralidades urbanas de Quito" (EC–L1041) en el que se define el Sistema de Centralidades del DMQ como:
"Espacios multifuncionales de diferentes escalas, con un rol definido, que atraen personas y bienes, y en donde se producen intensos intercambios colectivos." Por lo tanto, el elemento principal de una centralidad es su capacidad de atraer desplazamientos externos de su ámbito geográfico. De tal manera que el concepto de centralidad se relaciona directamente con el término de multifuncionalidad. Es decir, para que un sector pueda definirse como una centralidad, es imprescindible contar con un conjunto de funciones en su territorio. En ese sentido las centralidades son lugares identificables en la ciudad, que se distinguen con respecto al resto del tejido urbano, como consecuencia de su nivel de accesibilidad, concentración y representación. Por consecuencia, la ciudad puede tener solamente un número limitado de centralidades. Sin embargo, las centralidades urbanas son espacios dinámicos, sus características y el papel que desempeñan al interior del espacio urbano pueden evolucionar en el tiempo, en relación a cambios económicos, sociales y/o de crecimiento urbano. En las áreas de expansión, nuevas centralidades pueden aparecer en el tiempo, o bien, se pueden crear de manera planeada en lugares de oportunidad estratégicos para la ciudad. En conclusión, hay centralidades que pueden desarrollarse espontáneamente o centralidades que se desarrollan según una planeación especifica porque existe un potencial para implementación.
Adicionalmente para lograr una eficiente conectividad, accesibilidad y movilidad, las centralidades deben contar con: - Espacio público que permite acceder y conectar las diferentes actividades y servicios. - Modos alternos de transporte público no motorizado que permiten una mayor conectividad al interior de cada centralidad, y fortalecer su relación con otras cercanas. - Malla vial colectora que permite la movilidad hacia el exterior de la centralidad.
Por otra parte, es importante tener en cuenta que fomentar el uso residencial en las centralidades es estratégico para su fortalecimiento. Sin embargo si no se logra un equilibrio en el desarrollo inmobiliario, el aumento de funciones que generan la centralidad de manera espontánea puede expulsar a los usos residenciales. Este equilibrio es muy importante, y se requiere también en aquellas zonas residenciales en donde hay un rápido crecimiento poblacional que debe desplazarse diariamente para acceder a bienes y servicios." (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2009)

actividades que dentro del suelo se desarrollan diariamente con el fin de disminuir el uso de transporte privado. Es así que se propone la creación de proyectos viales que incorporen dentro de su diseño los requerimientos de los peatones y los ciclistas.

De tal manera que la planificación urbana actualmente en DMQ parte de la necesidad de dotarlo de infraestructura vial a causa del crecimiento territorial, que a su vez permita satisfacer la demanda de la comunidad por una mejor calidad de vida.

Los grandes proyectos urbanos que se están dando hoy en día están basados en soluciones fundadas en buenas prácticas, sin embargo, como se verá más adelante éstas prácticas se ven distorsionadas por intervenciones puntuales de ciertas autoridades que han creado e interpretado normas que, a pesar de que existan instrumentos de planificación urbana y OT con métodos para las diferentes obras, proyectos o megaproyectos, toman decisiones que afectan y truncan los procesos de desarrollo urbano.

II CAPÍTULO

Participación Ciudadana a nivel local respecto de obras y proyectos

En los últimos años se ha visto una crisis de la faceta representativa de la democracia principalmente debido a las diferencias entre los intereses de los electores y las decisiones de los elegidos. (Burbano, Naranjo, Jarrín, & Fournier, 2011) Por tal razón la participación ciudadana se inserta en un momento en el que los gobiernos locales se enfrentan ante el reto de dar un salto desde una democracia representativa hacia una democracia participativa y comunitaria a través de la que se fortalezcan espacios de participación que den sentido y legitimidad a la acción pública.

Por tal razón, autores como Martín Prieto manifiestan la necesidad de que los municipios; que son el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, den el paso de un Gobierno Burocrático hacia nuevos modelos de Gobernanza Democrática. (Prieto, 2008)

En este contexto, la participación ciudadana ha cobrado gran relevancia, pues se ha transformado en un elemento clave dentro de los procesos de desarrollo urbano; como la planificación local, y una estrategia de acción para que la gente afectada por intervenciones para el desarrollo, sea incluida en los procesos de toma de decisiones y así los planes, programas y proyectos tengan su justificación en anclajes profundos; es decir, en necesidades que surgen de la realidad (Vivanco, 2013)

Sin embargo, los procesos participativos todavía no han adquirido un papel dominante en la gestión de las ciudades (Hernández, 2007) lamentablemente debido a que en el ámbito local se ha visto que la promoción de herramientas participativas por parte de la municipalidad no ha sido suficiente, pues las instituciones que respaldan las acciones de desarrollo; como un megaproyecto, cuentan con una estructura normativa, que, con el fin de evitar la controversia pública, trabaja y toma decisiones encaminadas a que la participación quede fuera de cualquier esfera de discusión pública, asumiéndose a los megaproyectos como intrínsecamente positivos. (Orueta, 2015)

Es así que si bien se ha logrado dar un impulso a las instituciones electorales como el mecanismo de participación ciudadana por excelencia (Sánchez V. , 2003) es es necesario atender también las demás esferas de la participación para que la ciudadanía se involucre de manera activa en todos los ámbitos de la vida cotidiana.

En el Ecuador, la participación ciudadana constituye un derecho que se efectiviza a través de los mecanismos de la democracia:

- **Representativa:** Participación de los ciudadanos en las distintas funciones del Estado a través del voto.[55]
- **Directa:** Facultad normativa de los ciudadanos para proponer, crear, reformar o derogar normas jurídicas ante cualquier órgano de competencia normativa a través de la iniciativa popular normativa, referéndum, consulta popular y revocatoria del mandato.[56]
- **Comunitaria:** Formas de organización de la sociedad para defensa de sus derechos y actividades de servicio social a través de instancias de participación como veedurías, audiencias, asambleas, cabildos populares, observatorios, silla vacía etc.[57]

Debido a que esta tesis trata sobre la participación ciudadana en la planificación urbana, se referirá exclusivamente a la participación ciudadana en cuanto a los mecanismos de democracia participativa y comunitaria a través de las que la ciudadanía participa e influye en la toma de decisiones de las autoridades locales y en el desarrollo de programas, planes y proyectos.

De manera general, la participación ciudadana se define como:

> "La forma de organización de los ciudadanos que pretende controlar y moderar el poder que se otorga a los representantes políticos, con la pretensión de incidir en sus decisiones y acciones." (Bautista-Farías, 2010)

Y,

[55] **Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010**, Art: 4.
[56] **Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010**, Art: 4.
[57] **Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010**, Art: 4.

> "(...) la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, incorporando intereses particulares (no individuales)." (Ziccardi, 2004)

En este sentido, se entiende que la participación ciudadana nace en respuesta a la necesidad de poner límites al poder otorgado a los representantes populares, con el objetivo de influir en sus acciones y decisiones para que éstas respondan a sus necesidades.

Para Alicia Zicardi, (2004) socióloga Argentina, experta en procesos de descentralización, gobernabilidad y gobiernos locales, la importancia de la participación ciudadana:

> "(...) radica en la posibilidad que poseen los ciudadanos de actuar sobre el espacio local, ya que es una oportunidad para transformar el espacio público, potenciando condiciones que mejoren la calidad de vida de los individuos en un lugar y tiempo determinando. (...) Por tal razón considerarla como parte del diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales permite asegurar una intervención efectiva y coherente con las demandas que presenta la comunidad." (Ziccardi, 2004)

De tal manera que se deben abrir espacios de participación con reglas claras para que los ciudadanos se involucren en las acciones públicas con el fin de que la administración pública pueda atender necesidades que les son apremiantes para mejorar su calidad de vida. (Bautista-Farías, 2010) Consecuentemente se genera un clima de confianza en el que existe el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales para la democracia. (Ziccardi, 2004)

Así los individuos empiezan a reconocerse como actores sociales asumiendo responsabilidades y descubriendo sus propias necesidades para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

Es importante mencionar que aquel reconocimiento hace referencia al ejercicio de ciudadanía, pues ésta supone aquella capacidad de autodeterminación de los sujetos en cuanto son titulares de poder, es decir en cuanto son sujetos que intervienen en la toma de decisiones. Por lo que participación y ciudadanía se relacionan en tanto la acción de los actores produce ciudadanía y en tanto la ciudadanía se ejercita en la medida en la que se participa. (Ortiz Crespo, 2004)

De tal forma que la comunidad se enfoca en el fortalecimiento del sujeto social, pues ejerciendo ciudadanía se enfatizan espacios para la construcción de una democracia participativa y comunitaria en la que se incluyen canales que aproximan la relación Estado – ciudadanos y que generan la posibilidad de, en cierta medida, ser parte de las decisiones de las personas elegidas.

Por tal razón, es necesario que la participación ciudadana se torne un proceso de gobernabilidad democrática en la que el aporte comunitario vaya desde la opinión acerca de la construcción de obras hasta la revocatoria de mandato de las autoridades electas. (Camacho, 2008)

De este modo adquiere relevancia el carácter social de los procesos de planificación urbana pues a través de la planificación urbana participativa los distintos actores y grupos sociales intervienen directamente en la elaboración, ejecución y vigilancia de los programas, planes o proyectos que los afectan directa o indirectamente.

La misma autora ha establecido que para que exista un real proceso democrático se deben seguir tres caminos:

1. **La posibilidad de crear consenso u obtener consentimiento,**[58] pues es imperiosa la generación de estrategias de desarrollo en un escenario en el que se debaten la consecución de distintos intereses. Con esto, los diferentes planes, programas o proyectos nacionales o locales, contarán con la legitimidad social y apropiación directa por parte de los actores sociales que intervienen en los diferentes procesos.

2. **La necesidad de dar respuestas eficientes y eficaces por parte de la red institucional pública,**[59]esto se da una vez que el gobierno central y local haya llevado a cabo un proceso de descentralización y modernización que permita incorporar la participación ciudadana como solución a las necesidades sociales e institucionales, a las quejas y a su capacidad de gestión. De esta manera la participación ciudadana cuenta con mayor peso y mayores posibilidades al momento de tomar decisiones.

3. **La noción de gobernabilidad tiene que ver con la orientación hacia la democracia de las autoridades**[60], en este sentido, la autora ha establecido la importancia de aspectos

[58]Negrilla original de la autora citada.
[59] Negrilla original de la autora citada.
[60] Negrilla original de la autora citada.

como el respeto a la institucionalidad pública y privada; el no uso de la fuerza para imponer el orden; el no controlar los medios de comunicación; el respeto a la independencia del poder legislativo; la autonomía en relación al poder judicial; el respeto a la competencia y jurisdicción de otras autoridades. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004)

Es así que la administración pública debe poner en práctica los mecanismos establecidos en las leyes y normas que permitan el involucramiento de todos los actores sociales en la planificación de planes, programas, proyectos, leyes o políticas para que implementación de éstos responda a las necesidades sociales pues el involucrar de manera activa, con aportes e ideas de la ciudadanía, trae consigo que los procesos participativos mejoren el diseño de los proyectos, ayuden a la resolución de conflictos, fortalezcan las instituciones locales y los beneficios sean equitativos. (Villarreal, 2006)

De tal forma que la importancia de la participación ciudadana se va a ver reflejada en los beneficios que resultan para las autoridades en los siguientes niveles:

> "**Económico:** se impulsan actividades de co-gestión, voluntariado, cooperación ciudadana y foros de expertos honoríficos.
>
> **Social:** aumenta la confianza y cohesión de la comunidad en sí misma y con las autoridades locales y centrales.
>
> **Político:** contribuye mediante la reducción de la corrupción, porque favorece la transparencia y legitimidad." (Colino, 2003)

Autores como (Jarquín & Caldera, 2000) coinciden en que existen al menos cuatro características de la participación de la sociedad en el desarrollo de programas y políticas:

- Que aumenta la eficiencia (económica, política y social) de los proyectos, promueve la equidad y fortalece la ciudadanía y la democracia;
- Que no hay un solo modelo de participación porque cada país, cada grupo social, posee características, necesidades y objetivos propios;
- Que la participación de la sociedad civil ayuda a la legitimación del gobierno;

- Que la participación constituye un eje importante para la generación de cambios sociales profundos. (Jarquín & Caldera, 2000)

No obstante, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000) ha hecho un hincapié en que la participación también puede traer consigo algunos riesgos, tales como:

- Considerar que la participación ciudadana es el reemplazo de los elementos técnicos de un proyecto;
- Que la búsqueda de los agentes propicios puede demorar, y por ende generar más expectativas de las posibles;
- Que la apertura de espacios a los grupos tradicionalmente excluidos puede alterar las relaciones de poder; y,
- Que la organización al interior de las comunidades o grupos involucrados incluye una multiplicidad de intereses, de manera que la falta de comunicación entre bases y dirigentes puede desembocar en el predominio de un grupo o subgrupo sobre otro (predominio de las élites).

Por lo tanto, es importante que los procesos, formas y mecanismos de participación ciudadana que ya se encuentran institucionalizados en la normativa específica se incluyan un proceso dentro de los planes en tanto son directrices para la administración pública en lo que respecta a la planificación del territorio. Así mismo, es importante que se determinen dentro de los planes de planificación mecanismos determinados para cada tipo de intervención urbana. Posteriormente éstos sean socializados y así la ciudadanía considere que su aporte es efectivamente tomando en cuenta, pues para que exista participación no es suficiente solamente la presencia de estos mecanismos. (Villarreal, 2006)

En consecuencia, el objetivo de la participación no es solo la participación; si así fuere se viciaría el contenido de aquel derecho y lo convertiría en un simple cumplimiento formal. (Pindado, 2004) El objetivo se traduce en que debe ser el medio idóneo para definir los objetivos que se desean alcanzar por parte de la comunidad y las autoridades locales. Para esto, la participación ciudadana debe ser considerada como un eje dentro de la planificación de obras a nivel local para que las diferentes intervenciones no contemplen únicamente estudios físicos y los estudios

sociales sean parte de los diseños únicamente cuando sea necesario, sino se incluyan los correspondientes estudios sociales como un componente fundamental de la planificación que permita identificar las problemáticas del momento en cada zona del territorio y así dar soluciones reales a los problemas urbanos.

Mario Unda y Franklin Ramírez, en su libro sobre participación ciudadana y presupuestos participativos, han identificado dos tipos de visiones de la participación. Por un lado han manifestado que a través de la visión ***"instrumentalista"*** (comillas y negrilla de los autores) de la participación; es decir de considerar a la participación y a los actores como herramientas para alcanzar intereses individuales, se corre el riesgo de que se acabe (o comience) por convertir a la participación en un proceso de manipulación en el que los promotores buscan alcanzar sus propios objetivos. Mientras que, si se entiende a la participación desde una visión ***"potenciadora"*** (comillas y negrilla de los autores) de las capacidades de los actores sociales, se logra un fortalecimiento y formación de actores sociales libres, propositivos y creadores, involucrados permanentemente en la realización de obras, programas o proyectos. (Unda & Ramírez, 2003)

Las administraciones locales tienen que afrontar nuevos desafíos en los que la participación no sea un slogan, sino una práctica social concreta (Barrera, Carrión, Ojeda, & Unda, 1998) que tenga sentido para desarrollar proyectos que mejoren la convivencia, la calidad de vida, la sustentabilidad, la igualdad de derechos de toda la ciudadanía y resuelvan los problemas de la población, con el fin de que se le garantice la prestación de un determinado servicio público con calidad, eficacia y eficiencia. (Federación Andaluza de Municipios y Provincias., 2010)

Por tal razón, se ha afirmado que una decisión pública es más eficaz si se elabora a través de un proceso que reúna a los protagonistas de un proyecto. Cuando las personas participan de una iniciativa, sea pública o privada, la hacen parte de sí y logran identificarse. (SEMAT Chile)

Es transcendental entender que la importancia de un proceso de participación ciudadana dentro de la planificación de megaproyectos, especialmente de movilidad, es relevante en una etapa histórica en donde las ciudades no han dejado de absorber grandes cantidades de población; tanto nacional como internacional, que presionan por la obtención de "ciudades múltiples" (Carrión F. , 2001) que les permitan desarrollarse.

La ciudad – entendida como universo de realización de procesos - está concebida desde varios puntos de vista, principalmente porque es estudiada por varias disciplinas; a saber, la Arquitectura, la Ingeniería, la Sociología, entre otras, que la han definido según sus perspectivas y ámbito de estudio.

No obstante, todas éstas han coincidido en que las ciudades son expresiones de la propia sociedad, pues el concepto nace con el carácter social del hombre suscrito dentro de un espacio determinado. (Leonel, 2005) En este sentido, se puede argumentar que la ciudad es el lugar donde los hombres – como seres sociales - se realizan y desarrollan sus diferentes formas de vida. Esto significa que a través del uso del espacio público, han emprendido la construcción de un espacio físico y geográfico. (Jordi Borja, 2000).

Lamentablemente ningún modelo de desarrollo se ha expresado de manera equitativa en nuestro territorio, razón por la cual es necesario tener en cuenta que – especialmente en Quito - las tendencias generales de los procesos demográficos se caracterizan por su alta heterogeneidad. En nuestra ciudad esto quiere decir que el proceso urbano, desde los años sesenta, ha sido un proceso irregular - disperso, propio del desarrollo metropolitano en el que se encuentra hasta la actualidad. (Carrión F. , 1987, pág. 203)

Este conflicto está reflejado también en la existencia de múltiples contradicciones, pues la existencia acentuada en Quito de un fuerte contraste socioeconómico representa, indudablemente, diferentes formas de ver los problemas.

En este sentido, es necesario que la norma adquiera valoración material, o la ausencia de ésta no represente una opción para dejar de cumplir procedimientos encaminados a garantizar derechos y un correcto manejo de la administración pública. De lo contrario se genera una fragmentación social en donde los organismos de planificación de infraestructura no operan de forma transparente con las comunidades afectadas. Esto también genera un estado de confusión que alimenta la inseguridad y el miedo frente al Estado.

Para darle un verdadero sentido de los procesos participativos determinados por las leyes, es necesario que los ciudadanos sientan su ciudadanía y que el gobierno local incluya dentro de los planes, procesos participativos para cada intervención y así las comunidades se apropien, participen y aprueben intervenciones de la administración municipal.

De lo contrario, la ciudadanía se va a ver obligada a generar mecanismos participativos no convencionales que afectan el desenvolvimiento de la actuación municipal, pues en estos van a chocar las diferentes lógicas de quienes ven a determinados proyectos como beneficiosos y de quienes los ven como perjudiciales según la posición en la que se encuentren entre ellos y frente al Estado. Por lo tanto, la participación ciudadana se transforma y es entendida como una limitación que evitar.

Así, las negociaciones no son fructíferas y el Estado se ve obligado a usar su fuerza para no retrasar la ejecución de los megaproyectos. Este conflicto entre poblaciones afectadas, de éstas con el Estado y de las normas, es el que debe ser superado por el órgano de administración para una gestión integrada del desarrollo de la ciudad.

Es así que los gobiernos locales están en la obligación de crear condiciones, facilitar mecanismos y espacios en los que la ciudadanía pueda canalizar sus necesidades para que éstas sean consideradas en el desarrollo de los proyectos o programas que se deban cumplir como parte de su agenda de gobierno. No obstante, la incorporación de las personas afectadas por las decisiones públicas en la elaboración y gestión de las mismas, no debe ser vista simplemente como un medio para legitimar las acciones de los órganos de gobierno, sino que se debe aprovechar la energía ciudadana para ayudar a transformar la realidad de las ciudades. (Pindado, 2004, pág. 8)

Es importante mencionar que desde los años 80 se inició un debate a nivel internacional en el que se plantea la necesidad de aumentar la participación ciudadana en la gestión pública, pues en aquella época los Estados eran incapaces de resolver las necesidades como salud o medio ambiente sin la colaboración de la ciudadanía.

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha hecho hincapié en la necesidad de incorporar el accionar participativo en los países de la región, principalmente en torno a los ejes de descentralización, desarrollo local y territorial. (Fernández, 2015)

Por otro lado, el Banco Mundial ha manifestado que "la participación ciudadana es vista como un proceso mediante el cual, los ciudadanos afectan y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo de las decisiones y recursos que los impactan". Así mismo, la Organización de las

Naciones Unidas, en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD de 1993, señala que "la participación es un elemento esencial del desarrollo humano".

La Organización de Estado Americanos (OEA), afirma que "la participación ciudadana es un aspecto importante a considerar para el desarrollo y el ambiente sustentable, en tanto son los actores claves que están genuinamente interesados en el resultado de las políticas sociales en el contexto en el cual se insertan o desarrollan."

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), reconoce que "la participación ciudadana consiste en el proceso mediante el cual el gobierno y la sociedad civil inician un diálogo, establecen alianzas, comparten información e interactúan para diseñar ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo que requieren la participación y compromiso de todas las partes interesadas."

Por último dentro del marco internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico manifiesta que es importante la participación ciudadana puesto que: 1. Genera políticas públicas de mayor calidad; 2. Promueve mayor confianza en las instituciones públicas; y 3. Fortalece la democracia.

De esta manera se pueden afirmar dos cosas: 1. Que la ciudadanía ha sido y es un elemento clave de la participación ciudadana, pues como lo explica Ortiz Crespo, (1998) lo primordial es considerar la autonomía de los sujetos y la pluralidad de identidades ciudadanas de quienes interactúan en la vida social, civil y política; y, 2. Teniendo en cuenta las consideraciones de los organismos internacionales citados, resulta evidente la importancia de que los medios a través de los cuales se materializan las relaciones entre el gobierno nacional o local con los ciudadanos, sean incorporados e institucionalizados dentro de las estrategias de las entidades de la administración pública desde una visión que permita el reconocimiento y ejecución de los derechos de los ciudadanos.

Así mismo, se concluye que los mecanismos de participación ciudadana tienen que ser suficientemente idóneos como para canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades de los ciudadanos para que el Estado pueda acogerlas en el diseño de sus políticas públicas, programas, planes y proyectos.

Para lograr esto, la doctrina ha establecido tipos, formas y mecanismos de participación. En este sentido, (Unda & Ramírez, 2003) lo manifiestan de manera clara y determinan:

a) Tipos de Participación

- ***Participación Ciudadana:*** Aquella en la que los ciudadanos, en calidad de portadores de intereses sociales, participan en actividades públicas. En este tipo de participación el grupo de personas que participa, previamente han identificado más o menos los objetivos y los medios para alcanzarlos.

- ***Participación Política:*** Aquella en la que los ciudadanos participan de la vida política ya sea apoyando a un candidato o votando en las elecciones. Los autores señalan que es un tipo de participación indirecta, pues al elegir un representante se transfiere parte de la soberanía.

- ***Participación Social:*** Aquella en la que las organizaciones y colectivos despliegan diferentes acciones con el fin de que sus necesidades y problemas sean solucionados por parte de las autoridades. Aquí se ubican las huelgas, levantamientos. marchas, etc.

- ***Participación Comunitaria:*** Aquella en la que la ciudadanía emprende acciones para resolver asuntos de la vida diaria. Aquí se ubican las mingas barriales, entre otras formas de índole inmediato.

Es así que los actores sociales intervienen en la toma de decisiones desde diferentes esferas de participación y se responden cuestionamientos necesarios en torno a:

- ¿Quién convoca y quién decide? (no necesariamente quien participa decide),
- ¿Cuándo y qué se decide? (relevancia de lo que se trata),
- ¿Cómo se decide? (tipos de participación), y
- ¿Quiénes se benefician de las decisiones? (incidencia del proceso participativo en el resultado final de la planificación).

Participación Ciudadana en la legislación local. Distrito Metropolitano de Quito

Para abordar este acápite, es necesario realizar un breve análisis del marco jurídico de la Participación Ciudadana para poder aterrizar y entender las disposiciones normativas a nivel local.

La Constitución ecuatoriana redactada por la Asamblea Nacional y aprobada en Consulta Popular en el 2008 consagra los principios de la participación ciudadana de tal manera que se crean mecanismos puntuales mediante los que se ejerce este derecho y se establece que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.[61]

De tal forma que la participación ciudadana aparece en el nuevo régimen legal ecuatoriano como un elemento a través del cual la ciudadanía puede involucrarse de manera activa en los asuntos de su interés.

La participación ciudadana en el DMQ se materializa a través de la Ordenanza No. 102 sancionada en marzo del 2016. Ésta comprende el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social. De igual manera, en ella se establecen los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía; de manera individual y colectiva, se transforma en actor fundamental en la toma de decisiones y vigila de la actuación de sus mandatarios.

Es así que, en un sistema de democracia participativa, el MDMQ ha construido un aparato normativo basado en principios contemplados en la Constitución y la ley, con la finalidad de generar la inclusión de toda la ciudadanía en el desarrollo local.

En tal sentido, en los artículos 95, 96 y 100 de la Constitución, se consagra el derecho de los ciudadanos a participar de manera protagónica en la planificación y gestión de los asuntos públicos. Así mismo, para el ejercicio de la participación se reconocen todas las formas de organización de la sociedad como: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias que promueva la ciudadanía.

---

[61] **Constitución de la República, 2008**, Art: 95.

La LOPC en el numeral 1 del artículo 3 consagra como uno de los objetivos de la ley garantizar los diversos espacios e instancias creados para la interlocución entre la ciudadanía y el Estado con el fin de lograr la democratización de las relaciones entre los mismos. Es así que en el artículo 29 de la misma ley se reconoce al poder ciudadano como el resultado del proceso de participación individual y colectiva de los ciudadanos, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones.

Adicionalmente, en el artículo 64 se establece que la finalidad de las instancias de participación de todos los niveles de gobierno son:

a) Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía;
b) Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;
c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados;
d) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y,
e) Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

El COPFP menciona que la participación ciudadana y el control social dentro de la formulación de políticas públicas[62] son los lineamientos para el desarrollo.[63] En tal sentido, se manifiesta que las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas tienen la obligación de garantizar la participación.[64] Así, se establece que los planes de desarrollo y de OT

[62] Las políticas públicas son el resultado de las necesidades de la sociedad, de sus anhelos e ideales a través de los que se busca orientar el desarrollo. Es la materialización de la relación del Estado y la ciudadanía reflejado en documentos que expresan lo que se pretende conseguir con la intervención pública, cómo está distribuidas las responsabilidades y recursos, las actividades a realizarse y sus asignaciones presupuestarias. Por lo tanto, son acciones conjuntas de la sociedad y el Estado como orientador de la acción colectiva, pues las decisiones se sustentan en procesos de factibilidad y diagnóstico. En ese sentido, si bien las políticas públicas buscan el beneficio e interés común, deben ser el resultado de un proceso de investigación que garantice que la decisión a tomarse es la mejor alternativa para solucionar determinado problema público. (Corzo, 2014) En el Ecuador, el COPFP regula el ejercicio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, estable espacios de coordinación con los gobiernos locales teniendo en cuenta enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Todo aquello con enfoque territorial es competencia exclusiva de la función ejecutiva. Por su parte, el COOTAD promueve la gestión de políticas públicas en un nivel más cercano a la población, bajo principios de complementariedad y articulación de competencias para los GAD. Las estrategias para descentralizar y desconcentrar recursos hacia los territorios se enmarcan dentro de los principios del Plan Nacional del Buen Vivir.

[63] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 2.
[64] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 5, numeral 5.

de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana.[65]

Por lo tanto el COOTAD ha desarrollado un articulado en el que se establece que la titularidad y el ejercicio de la participación ciudadana le corresponde a la ciudadanía y que debe ser promovido por los órganos del Estado en los diferentes niveles de gobierno de manera obligatoria. [66]

De esta manera dentro de la misma normativa se determina que el desarrollo planificado participativamente es necesario para transformar la realidad y el impulso de la economía, pues la ciudadanía puede - y debe- participar en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos para lo cual se reconocen todas las formas de participación ciudadana.[67]

Por lo tanto, los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos en la Constitución y la ley.[68]

Con el fin de dar cumplimiento a la normativa expuesta, el MDMQ a través del Concejo Metropolitano sancionó la Ordenanza Metropolitana No. 102 el 03 de marzo de 2016 con el objeto de promover y regular el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social en el DMQ.

En ésta se desarrollan las definiciones, objetivos y mecanismos de participación ciudadana y control social siendo éstos últimos los que se analizarán en el presente acápite con el objetivo de sentar los caminos que, como ciudadanos residentes del territorio del DMQ podemos ejercer para ser partícipes en la toma de decisiones que nos acaecen y preocupan directamente.

La ordenanza ha generado un esquema de organización y participación social según la delimitación y zonificación del territorio en concordancia con la LOPC. En tal sentido:

En primer lugar, en cada nivel de gobierno la ciudadanía podrá organizar asambleas como primer instancia o espacio para la deliberación pública. A través de las diferentes asambleas locales la

---

[65] **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010**, Art: 46.
[66] **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010,** Art:3, literal g.
[67] **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010**, Art: 302
[68] **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010**, Art: 305

ciudadanía puede incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público. Además, se discuten problemáticas comunes y específicas por lo que en sus reuniones se pueden realizar mesas de trabajo territoriales, temáticas o sociales que traten asuntos específicos de interés de la colectividad. Éstas son:

- **Asambleas Barriales**: Son espacios de deliberación pública a nivel de los barrios de Quito, entendiéndose estos últimos como circunscripciones territoriales legalmente constituidas o aquellas que se auto identifiquen por motivos históricos, culturales y de necesidades.[69]
- **Asambleas Parroquiales:** son espacios de deliberación pública a nivel de las parroquias urbanas y rurales de Quito y constituyen la instancia intermedia de participación ciudadana. En ellas se discute la priorización de los presupuestos participativos asignados por la municipalidad, en coordinación con las administraciones zonales.[70]
- **Asamblea Zonal:** son instancias de deliberación y planificación, a nivel de las administraciones zonales en el MDMQ.[71]
- **Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito:** es la máxima instancia de participación ciudadana en el DMQ que recogerá las discusiones y aportes de la ciudadanía.[72]

Todas tienen como objetivo participar en las decisiones que afectan a su circunscripción territorial.

En cuanto a la planificación de la ciudad está el:

- **Consejo Metropolitano de Planificación:** constituye la instancia encargada de participar en la formulación de planes de desarrollo y políticas locales y sectoriales. Entre sus atribuciones está la de emitir resolución favorable sobre las prioridades

[69] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 37.
[70] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 42.
[71] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 48.
[72] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 53.

estratégicas de desarrollo, como requisito para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.[73]

Está conformado por el Alcalde o su delegado, un concejal que forme parte de la Comisión de Planificación Estratégica en representación del Concejo Metropolitano, el secretario encargado de la planificación y tres funcionarios designados por el Alcalde, tres representantes de la sociedad civil electos en la Asamblea del DMQ de entre los representantes designados por las asambleas zonales y un representante del GAD parroquial que formen parte del DMQ. [74]

En la Sección III de la Ordenanza se desarrollan los:

- **Consejos Consultivos:** son instancias constituidas dentro de las Secretarías del MDMQ de apoyo, consulta y asesoramiento de la administración municipal en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas conforme los ejes establecidos en el PMDOT, a saber: ecología y medio ambiente; desarrollo social; calidad de vida; infraestructura; productividad y gobernanza.[75]

  Su función es meramente consultiva y están conformados por expertos ciudadanos que no deben tener conflicto de intereses con el objeto a ser analizado. Éstos emiten un informe que si bien no es vinculante, tiene incidencia en la decisión pública.

En la Sección IV se desarrollan los:

- **Cabildos Populares:** son instancias de participación para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.[76]

  Los cabildos que existen registrados actualmente son en la Zona Centro y corresponden a las Asambleas Parroquiales de este sector.

En la Sección V se establecen las:

---

[73] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 57.
[74] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 58.
[75] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 61.
[76] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 65.

- **Audiencias Públicas:** es una instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Éstas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno.[77]

  La finalidad de éstas es que la ciudadanía pueda solicitar información sobre actos o decisiones de la gestión pública; presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y, debatir sobre problemas que afectan a intereses colectivos.[78]

En la Sección VI se desarrollan los mecanismos de consulta y se establece en el artículo 74 que son mecanismos de participación ciudadana cuya finalidad es procurar acuerdos entre el Municipio y la ciudadanía en su calidad de titulares de los derechos colectivos, respecto de las medidas legislativas, administrativas, planes o proyectos que les afecten directamente.

Se desarrollan tres tipos de consulta:

1. **Consulta previa:** mecanismo de participación ciudadana de la comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio a través del cual son consultados sobre la implementación de planes, programas, proyectos u obras de prospección, explotación, y comercialización que afecten sus derechos colectivos y que se realicen en sus territorios ancestrales.[79]
2. **Consulta ambiental:** derecho de una comunidad a ser consultada respecto de toda decisión o autorización municipal que afecte directamente al ambiente de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio.[80]

La LOPC en el artículo 81 establece que éste tipo de consultas serán: **previa**; es decir anterior a la adopción de una medida que pueda afectar sus derecho o el medio ambiente, **libre**; es decir que se garantice que los sujetos consultados no sean afectados de ninguna manera durante el proceso de consulta, e **informada**; es decir que la autoridad local ponga en conocimiento de los

---

[77] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 69-70
[78] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 69.
[79] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 74, segundo inciso.
[80] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 74, tercer inciso.

consultados toda la información respecto a la consulta de forma clara, transparente, objetiva, oportuna, sistemática y veraz. (Las negrillas me pertenecen.)

Además, según lo establecido en el artículo 75 de la Ordenanza, también deberá contar con las características de **suficiencia**; es decir que no se limite el ejercicio de este derecho a meras formalidades, **pluralidad**; es decir que represente a los ciudadanos pluralmente y se cumplan y respeten las costumbres de los consultados, **contar con mecanismos culturalmente adecuados**; es decir mediante el ordenamiento jurídico vigente en concordancia con las costumbres y tradiciones de los sujetos consultados; y, **prevención y precaución** aplicable en materia ambiental por lo que la municipalidad está obligada a observar dichos principios. (las negrillas me pertenecen)

3. **Consulta pre-legislativa:** mecanismo que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio para ser consultados respecto de los actos legislativos municipales que vulneren, limiten o puedan afectar derechos colectivos.[81]

En este punto es importante mencionar que la participación ciudadana constituye un mecanismo de la colectividad para ejercer una ciudadanía activa dentro del nuevo Estado constitucional de derechos y justicia, por lo que garantizar el derecho de consulta es el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a participar en la toma de decisiones públicas en cualquier nivel de gobierno. En tal sentido vale la pena identificar, tomando las palabras de Patricia Carrión que:

> El derecho de consulta (...), se lo puede analizar desde una doble dimensión; por un lado, es un mecanismo de participación de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades y, por otro, se configura en un derecho colectivo reconocido tanto por la Constitución ecuatoriana, como por los instrumentos internacionales (...). (Carrión P. , 2012, pág. 25)

Sin embargo, el MDMQ ha interpretado la norma al tenor literal de las palabras, por lo que consideran obligatoria la aplicación de la consulta como un mecanismo para garantizar el

[81] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 74, cuarto inciso.

derecho de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas y afro ecuatorianas. Por lo que aquella población indígena o afro ecuatoriana afectada directa, indirecta, positiva o negativamente por un plan, programa o proyecto, está en su derecho de participar con anterioridad a que cualquiera de éstos inicie y a que el gobierno nacional o local le garantice un proceso transparente que si bien debe ir acorde a las necesidades de desarrollo, también se lo realice acorde a sus necesidades.

Por último, en la Sección VII, en concordancia con el artículo 77 de la LOPC, se garantiza el mecanismo participativo denominado:

- **Silla Vacía:** Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones.[82]

La Ordenanza establece que éste derecho es ejercido por temas, por lo tanto los ciudadanos que han sido elegidos para participar en las Cesiones del Concejo Metropolitano participarán en todas la sesiones que se convoquen para el tema en el cual fueron acreditados. [83]

Una vez identificados los mecanismos de participación ciudadana en el DMQ se puede concluir que existe la normativa suficiente para que la ciudadanía ejerza el derecho a la participación ciudadana dentro del marco de la democracia participativa y comunitaria, pues en cada instancia de participación, desde las asambleas barriales hasta la silla vacía se reconoce la participación tanto de las personas en forma individual como en forma colectiva en la toma de decisiones sobre su entorno.

Sin embargo, como se verá y analizará en el siguiente capítulo, a pesar de que el DMQ cuenta con un marco normativo que busca garantizar el ejercicio del derecho de participación ciudadana, no se ha incluido dicha normativa dentro de la elaboración de proyectos contenidos en los planes de desarrollo y OT. En tal sentido, se corre el riesgo de confundir los mecanismos de participación ciudadana con procesos de información o

[82] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 78-86.
[83] **Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016**, Art: 78-86.

socialización propios del derecho a la información que, en materia estricta de participación ciudadana, no representan mecanismos que garanticen el ejercicio pleno de la participación.

De igual forma, el involucramiento de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana debe ir de la mano de dinámicas de apropiación social del territorio con el fin de generar un sentido de pertenencia e identidad con la ciudad. De tal manera que los ciudadanos se involucren en los procesos de planificación y OT para que de este modo, los mecanismos de participación ciudadana cumplan con su cometido de acercar la ciudad al ciudadano.

Esto último, principalmente porque el gobierno local representa un lugar favorecido para el restablecimiento de lógicas democráticas para la gestión pública ya que, como ya se ha desarrollado, es el nivel de gobierno donde la función pública y la sociedad pueden relacionarse con mayor ímpetu mediante la discusión de las demandas y de los intereses locales con el fin de desarrollar proyectos que mejoren las condiciones de vida urbana, contribuyan a la producción de ciudadanía, que sean transparentes y que estén encaminados a la distribución más justa de las inversiones y de los recursos públicos.

En conclusión, es importante lograr que se genere una verdadera gobernabilidad participativa que permita el desarrollo territorial sostenible del DMQ teniendo en cuenta las limitaciones para definir qué tipo de participación es necesaria en los diferentes tipos de intervención.

III CAPÍTULO

Megaproyectos de infraestructura

A través del tiempo las sociedades impulsadas por el deseo de satisfacer las necesidades que aumentan aceleradamente, han emprendido obras de gran impacto y connotación social. Ejemplo de ello son las pirámides egipcias, los foros griegos, los acueductos romanos, o, en nuestra región, las ciudades del Tahuantinsuyo o las del Imperio Maya. En la actualidad, los más recientes proyectos de infraestructura son especialmente de infraestructura económica; como las hidroeléctricas, y, de transporte como los puentes, vías, carreteras.

A inicios de los años noventa, ciertos países de América Latina debieron hacer frente a los déficits de crecimiento que las décadas pasadas dejaban en su economía. La crisis de la deuda externa es una de las que más afectó a los países latinoamericanos, por tal razón, el rol de las exportaciones; como principal vía de crecimiento económico, cobra gran relevancia en esta época, pues la nueva matriz productiva provocó que la economía de la región se vuelva más dinámica, se fortalezca el crecimiento económico y como consecuencia de ello, se comience a invertir en el desarrollo de cada país.

Es así que, en aras de ir a la par con los procesos de desarrollo del mundo globalizado los países de la región retomaron los procesos de planificación con los que habían trabajado en años anteriores e insertan dentro de sus modelos de desarrollo la construcción de grandes proyectos, entre ellos los de energía, minería y transporte, de tal manera que se comienzan a levantar centrales hidroeléctricas, centrales de extracción minera y petrolera, refinerías, carreteras y puentes que han ayudado al crecimiento económico de los países de la región, sin embargo a nivel social han incrementado los indicadores de pobreza y desigualdad de las comunidades asentadas alrededor de éstos.

Por tal razón, el estudio de los megaproyectos[84] en los países de América Latina ha sido abordado por varios autores desde la perspectiva de los impactos sociales y ambientales que han

[84] El término megaproyecto de infraestructura, se usa generalmente para describir aquellos proyectos cuyo costo excede mil millones de dólares, sin embargo, otros proyectos de menor costo pueden ser considerados dentro de esta categoría, dependiendo del contexto y de las proporciones del proyecto en relación con la población afectada, el tamaño de la economía del país o la región en la que son promovidos. (Dominguez, 2011)

tenido este tipo de iniciativas, así como sus implicaciones para los derechos humanos de las poblaciones directa o indirectamente afectadas y los conflictos causados por la distribución desigual e inequitativa de los beneficios y costos entre distintos grupos sociales. (Dominguez, 2011) Esto, debido principalmente a que existen vacíos en los modelos de planificación de los mismos, de tal manera que se generan problemas durante su ejecución y divergencia entre los supuestos iniciales con los resultados efectivos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha realizado un Marco Conceptual de Megaproyectos de Transporte para América Latina y el Caribe en el que determina que caracterizar a una obra o proyecto de infraestructura como megaproyecto, no depende solamente del monto sino también del contexto en el que se desarrolla y los impactos que genera. (Banco Internacional de Desarrollo, 2017)

Por consiguiente, la definición de un megaproyecto para el contexto de América Latina y el Caribe depende de las necesidades de desarrollo económico y social a las que los megaproyectos de infraestructura responden. De tal manera que se ha tomado como referencia las características que (Flyvbjerg, 2004) en asociación con COWI han establecido de manera general en torno a los megaproyectos, en tal sentido, para definirlo como tal, se debe considerar que:

- Son proyectos riesgosos debido a su larga planificación y relaciones complejas.
- La tecnología en algunos casos no es estándar.
- La toma de decisiones y planificación son procesos que implican la participación de muchos actores con diferentes y enfrentados intereses.
- El enfoque del proyecto suele experimentar cambios importantes a lo largo del tiempo.
- Los cambios o escenarios no previstos son subestimados, por lo que el presupuesto resulta insuficiente.
- La información sobre los costos, beneficios y riesgos no es precisa.
- La presencia de sobrecostos es común en la mayoría de los megaproyectos.

Teniendo en cuenta estas características, se puede definir un megaproyecto como:

> "Un desarrollo publico cuyas condiciones particulares lo tornan extraordinario en consideración a que requiere largos tiempos de ejecución, exige presupuestos muy elevados para la economía en la cual se desarrolla, involucra un alto número de actores públicos y privados, presenta mayores riesgos y altas complejidades tecnológicas, jurídicas y ambientales para llevarlo a cabo, todo lo cual genera importantes tensiones institucionales." (Abedrapo, 2011)

En el Ecuador, los megaproyectos están enfocados principalmente en cambiar la matriz productiva, por tal razón, se consideran como tales aquellas construcciones que responden a la gestión de los sectores estratégicos[85].

En los últimos diez años se ha desarrollado una gran cantidad de obras de la mano de la creación, modificación y/o reforma de normas que, de cierta forma, han factibilizado y acelerado ciertos procesos de planificación de los megaproyectos. Ejemplo de ello se refleja en los proyectos de movilidad o transporte, pues el Gobierno de la Revolución Ciudadana reformó el libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (en adelante "TULSMA") mediante Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, mediante el cual se establecen los procedimientos y se regulan las actividades y responsabilidades públicas y privadas en materia de calidad ambiental.[86]

Para el efecto, se determina que toda actividad o proyecto nuevo (...) que pueda causar impacto ambiental[87], deberá someterse al Sistema Único de Manejo Ambiental[88] (en adelante "SUMA").

---

[85] **Art. 313**.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley. **Constitución de la República del Ecuador, 2008.**

[86] Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, art: 1.

[87] Son todas las alteraciones, positivas, negativas, neutras, directas, indirectas, generadas por una actividad económica, obra, proyecto público o privado, que por efecto acumulativo o retardado, generan cambios medibles y demostrables sobre el ambiente, sus componentes, sus interacciones y relaciones y otras características intrínsecas al sistema natural. **Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, Art: 3.**

[88] Conjunto de principios, normas, procedimientos y mecanismos orientados al planteamiento, programación, control, administración y ejecución de la evaluación del impacto ambiental, evaluación de riesgos ambientales, planes de manejo ambiental, planes de manejo de riesgos, sistemas de monitoreo, planes de contingencia y mitigación, auditorías ambientales y planes de abandono, dentro de los mecanismos de regularización, control y

Así mismo, se determina que toda acción relacionada a la gestión ambiental deberá planificarse y ejecutarse sobre la base de los principios enunciados taxativamente en el artículo 6 del reglamento, entre ellos la participación social.

De igual manera, se establece en el artículo 7 que le corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional evaluar el impacto ambiental de una actividad o proyecto o al delegado del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial, metropolitano y/o municipal acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (en adelante "SUMA")[89]

Igualmente, los proyectos, obras o actividades deben regularizarse a través del Sistema Único de Información Ambiental (en adelante "SUIA"), mediante el que se determinará el tipo de permiso ambiental. El otorgamiento de éste depende de la categorización ambiental establecida en cuatro categorías en función de las características exclusivas de cada proyecto, obra o actividad y de los impactos y riesgos ambientales que estos generan en el ambiente.

La primera categoría responde a los proyectos, obras o actividades cuyos impactos o riesgos ambientales son considerados no significativos;

La segunda categoría responde a los proyectos, obras o actividades cuyos impactos ambientales o riesgo ambiental son considerados de bajo impacto;

La tercera categoría responde a los de mediano impacto; y,

La cuarta categoría IV los considerados de alto impacto.

En tal sentido, los permisos pueden ser:

> **Certificado ambiental**: Será otorgado por la Autoridad Ambiental Competente a través del SUIA, sin ser de carácter obligatorio, a los proyectos, obras o actividades considerados de mínimo impacto y riesgo ambiental.

---

seguimiento ambiental, mismos que deben ser aplicados por la Autoridad Ambiental Nacional y organismos acreditados. **Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, Art: 3.**

[89] Cuando un proyecto, obra o actividad es promovida por el mismo gobierno autónomo descentralizado provincial o metropolitano, la Autoridad Ambiental Nacional, es decir el Ministerio de Ambiente, es quien deberá hacerse cargo del proceso para la emisión de cualquier permiso ambiental. **Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015, Art: 9.**

Registro Ambiental: Es el permiso ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental competente mediante el SUIA, obligatorio para aquellos proyectos, obras o actividades considerados de bajo impacto y riesgo ambiental.

Licencia Ambiental: Es el permiso ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental competente a través del SUIA, siendo obligatorio para aquellos proyectos, obras o actividades considerados de alto impacto y riesgo ambiental.

Para determinar el tipo de permiso se ha expedido un catálogo de proyectos, obras o actividades que requieren ser regularizados a través del permiso ambiental en función de la magnitud del impacto y riesgo generados al ambiente.[90] Este listado de proyectos se encuentra dentro del sistema "Regularización y Control Ambiental" ingresando a la página web del Ministerio del Ambiente.

Dentro de éste consta la categoría de "Construcción", la misma que contiene una subcategoría de "Vías" que a su vez contiene la categoría de "Construcción de Puentes, Túneles y Acueductos."

Es importante mencionar que en los últimos 10 años la inversión en infraestructura vial ha sido el fuerte del gobierno de la Revolución Ciudadana, es así que el Ministerio de Transporte y Obras públicas ha publicado que la inversión ha sido de más de 9 mil 873 millones de dólares. (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2017) Entre las obras y proyectos emblemáticos están la Ruta Spondylus, Troncal Amazónica, Troncal de la Sierra, o puentes como el ubicado sobre el Río Aguarico, el puente sobre el Río Napo, el de la "Unidad Nacional", o el "Puente Internacional Rumichaca". (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2017)

Sentado esto y retomando el texto de la normativa ambiental., únicamente en aquellos proyectos, obras y actividades que causan mediano y alto impacto ambiental se necesitan realizar estudios de impacto ambiental[91] a través de los que se busca realizar una adecuada y fundamentada evaluación, predicción, identificación e interpretación de los riesgos e impactos ambientales. Por

---

[90] **Acuerdo Ministerial No. 061 publicado en el registro oficial, suplemento 316 de 4 de Mayo del 2015,** Art: 22.

[91] Los estudios de impacto ambiental deberán ser elaborados en aquellos proyectos, obras y actividades que causan mediano y alto impacto o riesgo ambiental para una adecuada y fundamentada evaluación, predicción, identificación e interpretación de dichos riesgos e impactos. Los estudios deberán contener la descripción de la actividad, obra o proyecto, área geográfica, compatibilidad con los usos de suelo próximos, ciclo de vida del proyecto, metodología, herramientas de análisis, plan de manejo ambiental, mecanismos de socialización y participación ciudadana, y demás aspectos previstos en la norma técnica. **Código Orgánico del Ambiente, 2017, Art: 179.**

tal razón, los estudios deberán contener la descripción de la actividad, obra o proyecto, área geográfica, compatibilidad con los usos de suelo próximos, ciclo de vida del proyecto, metodología, herramientas de análisis, plan de manejo ambiental[92], mecanismos de socialización y participación ciudadana, (siguiendo los lineamientos establecidos en el Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental y su instructivo) y demás aspectos previstos en la norma técnica.[93]

El Reglamento mencionado en su artículo 2 determina que el proceso de participación social se realizará de forma obligatoria únicamente en los proyectos, obras o actividades que para su regularización requieran de un Estudio Ambiental.

Por lo que las obras de infraestructura vial al haber sido calificadas como de bajo impacto ambiental según la normativa y el catálogo de obras descrito, solamente necesitan solicitar un registro ambiental[94] y, los responsables de la actividad obra o proyecto, no necesitan realizar los estudios de impacto ambiental y consecuentemente procesos de participación social.

Por otro lado, en los Planes Anuales de Inversión (PAI) desarrollados desde el 2007, gran parte de los recursos están dirigidos tanto a la construcción de infraestructuras, y, en general a la construcción de edificaciones para mejorar los diferentes sectores conformantes de la organización del Estado, como en la construcción de infraestructuras para los sectores estratégicos.

Sandra Naranjo, ex Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, manifestó que una de las barreras de crecimiento del Ecuador en 2007 era la falta de infraestructura eléctrica y enfatizó que en la actualidad tenemos las mejores coberturas de América Latina. Así mismo, manifestó

---

[92] Documento que establece en detalle y en orden cronológico las acciones que se requieren ejecutar para prevenir, mitigar, controlar, corregir y compensar los posibles impactos ambientales negativos o acentuar los impactos positivos causados en el desarrollo de una acción propuesta. Por lo general, el Plan de Manejo Ambiental consiste de varios sub-planes, dependiendo de las características de la actividad o proyecto. **Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, 2003,** Art: 3

[93] **Código Orgánico del Ambiente, 2017**, Art: 179.

[94] Para obtener el registro ambiental, el promotor deberá llenar en línea el formulario de registro asignado por parte del Ministerio del Ambiente para lo cual deberá cumplir con el siguiente procedimiento: 1. Realizar los pagos por servicios administrativos en los lugares indicados por la Autoridad Ambiental Competente. 2. Ingresar la información requerida por la Autoridad Ambiental Competente en el registro automático elaborado para el efecto y disponible en línea. Se debe contar con un Plan de Manejo Ambiental siendo obligatorio ingresar al menos 3 sub-planes para el Plan de prevención y mitigación de impactos, Plan de manejo de desechos, Plan de relaciones comunitarias, Plan de contingencias y Plan de monitoreo y seguimiento.

que el PAI 2016 abarcó la financiación de 570 proyectos, entre los que se priorizaron: la construcción de escuelas y universidades emblemáticas, hospitales, las centrales Coda Codo Sinclair y Minas – San Francisco, las plataformas gubernamentales de servicios, la vía Rumichaca – Riobamba; la Ciudad del Conocimiento, entre otros. Para el 2017 el destino de las inversiones se direccionaron al a construcción de mega proyectos como los multipropósitos.

Con respecto a los procesos de participación en la planificación de los proyectos o megaproyectos de infraestructura en nuestro país, como se mencionó en líneas anteriores, se regula mediante la normativa ambiental como la Ley de Gestión Ambiental, el TULSMA y el Decreto Ejecutivo No 1040 a través del que se expidió el Reglamento de Aplicación de Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental.

A través de éste último se reconocen los siguientes mecanismos de participación social:

- Audiencias, presentaciones públicas, reuniones informativas, asambleas, mesas ampliadas y foros públicos de diálogo.
- Talleres de información, capacitación y socialización ambiental.
- Campañas de difusión y sensibilización ambiental.
- Comisiones ciudadanas asesoras y de veedurías de la gestión ambiental.
- Participación a través de las entidades sociales y territoriales reconocidas por la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, y en especial mediante los mecanismos previstos en la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales.
- Todos los medios que permitan el acceso de la comunidad a la información sobre actividades, obras, proyectos que puedan afectar al ambiente.
- Mecanismos de información pública.
- Reparto de documentación informativa sobre el proyecto.
- Página web.
- Centro de información pública.
- Los demás mecanismos que se establezcan para el efecto.

Es así que la participación ciudadana se efectiviza previa la aprobación del estudio de impacto ambiental que es de obligatoria ejecución una vez que un proyecto ha sido calificado como de mediano o alto impacto ambiental. Por lo tanto, únicamente en dichos proyectos se pueden tomar

en cuenta y agregar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente de la población directamente afectada por una obra o proyecto, dentro del plan de manejo ambiental y siempre y cuando dichos criterios y observaciones sean técnica y económicamente viable.[95]

Como se muestra, los procesos de participación ciudadana que se han desarrollado en el capítulo precedente no tienen relación con los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa ambiental, pues en ésta se está cometiendo el error de confundir lo que es un mecanismo de participación ciudadana con procesos meramente informativos, de socialización y difusión, de tal manera que las opiniones y criterios de la ciudadanía afectada nunca se va a ver reflejada en los estudios, diseño y ejecución; es decir en la planificación, de un megaproyecto. Por tal razón, la ciudadanía no va a poder desarrollar un sentimiento de pertenencia ni se va a empoderar de las obras, proyectos o megaproyectos. En consecuencia, se van a formar resistencias que van a paralizar los procesos de desarrollo necesarios para el crecimiento del país.

Es trascendental que las autoridades entiendan que involucrar a la ciudadanía en los procesos de planificación de aquellos megaproyectos que van a transformar no solo su entorno, sino también su forma de vivir para que las personas no se vean afectadas de tal manera que rechacen todo tipo de intervenciones de interés general.

Lamentablemente los mecanismos de participación ciudadana no han sido ejercidos de manera integral por lo que la ciudadanía se ha visto obligada a iniciar acciones judiciales que hagan efectivos sus derechos.

Por lo que se concluye que es ineludible la vinculación de los mecanismos de participación ciudadana una vez que los proyectos han sido calificados como de alto y mediano impacto ambiental; y, se los considera e incorporada al solicitar el otorgamiento de licencias ambientales por parte de la autoridad ambiental.

Megaproyectos de Infraestructura Urbana

Los megaproyectos de infraestructura a escala urbana; es decir, de ciudad, constituyen aquellas obras a través de las cuales la municipalidad o el nivel de gobierno local, dota de bienes y

[95] **Reglamento de Participación Establecidos en Ley de Gestión Ambiental, 2008**, Art: 9

servicios; que se espera que sean de óptima calidad, a la comunidad con el fin de satisfacer las necesidades de ésta. De tal forma que sean obras destinadas directamente al disfrute y apropiación[96] por parte de la ciudadanía.

Para esto, es importante que los megaproyectos urbanos, antes de entrar en la etapa de ejecución, sean estudiados de tal manera que, para su puesta en marcha, se determinen previamente las verdaderas y reales necesidades de las ciudades y sus habitantes. Especialmente para que, como se habló en los capítulos anteriores, no solo formen parte de las agendas políticas de las autoridades a ser elegidas, sino para que sean obras que se encuadren efectivamente dentro de la planificación de todo el territorio.

Las principales ciudades de países de América Latina como México, Colombia y Brasil, han desarrollado al Derecho Urbanístico mediante la consolidación de un marco conceptual jurídico y político que enmarca principios fundamentales de función social de la ciudad y de la propiedad urbana (Costa & Hernández, 2010) con el fin de que se pongan en práctica procesos participativos y así, el Estado, pueda generar un equilibrio económico y social que le permita responder a las exigencias colectivas y asegurar la existencia de infraestructuras destinadas a satisfacer las necesidades de esa colectividad (redes viales, redes tecnológicas, acueductos, hospitales, escuelas, cárceles, etc) (Delgado Gaitán, 2009)

Un ejemplo de ello en la Región es el caso de los Metrocables de Medellín, que tuvieron como propósito mejorar el transporte público en áreas urbanas, densas y montañosas, la estructura urbana y la inclusión de algunos distritos de bajos ingresos al tejido de la ciudad. (Dávila & Daste, 2011, pág. 121)

Con el fin de garantizar el cumplimiento de tales propósitos, la Municipalidad de Medellín presidida en ese entonces por el ex Alcalde Sergio Fajardo, determinó la necesidad de crear un modelo de ciudad denominado "Medellín, la más educada" encaminado a rescatar aquellas áreas peligrosas a causa del narcotráfico y de la guerrilla generando una transformación urbana que tenga como base reales procesos de planificación, de políticas inclusivas abiertas a la participación, y de innovación institucional. (García, 2015)

[96] En el sentido de pertenencia.

La Municipalidad de Medellín ha asegurado que ésta es la primera ciudad del mundo en aplicar un sistema de transporte público enfocado en responder las necesidades de las zonas urbanas, principalmente de las zonas de bajos ingresos asentadas de manera informal, con el fin de dotarlas de un mayor y mejor servicio de transporte público, pues el servicio de las líneas convencionales de autobuses era insuficiente. Por tal razón, el desarrollo urbano en Medellín ha sido diseñado como una estrategia para recuperar los sectores más necesitados de la ciudad a través de herramientas que proyecten soluciones de movilidad, gobernanza, educación y participación para que los habitantes puedan influir de manera activa en las intervenciones de las instituciones públicas. (Ruiz & Sarmiento, 2013, págs. 21-28)

En tal contexto, la voluntad política para emprender un proyecto de gran impacto en términos de equidad social, encaminado a reducir las desigualdades y marginación que vivía esta comunidad llevó a que la Alcaldía de Medellín y la Empresa Metro, consideraran este sistema de transporte como la puerta de entrada a estos territorios, símbolo de los problemas de violencia de la ciudad. (Lara Y. , 2012, pág. 41)

Es así que se planteó la idea de realizar los proyectos de Metrocables con el fin de integrarlos al sistema Metro que inició su construcción en el año 1995. Estos proyectos, que iniciaron como meras soluciones, se transformaron en una estrategia integral de desarrollo urbano (Dávila & Daste, 2011, pág. 125) por lo que fueron integrados a los Planes Urbanos Integrales (PUI)[97], el primero en la zona nororiental (Línea K), el segundo en la zona occidental (Línea J), y el tercero construido con fines turísticos (Línea L) que se encuentra integrado a la Línea K. (Ruiz & Sarmiento, 2013)

El caso específico de estudio es la construcción de la Línea K, pues a partir de ésta se desarrolló un modelo de PUI que cuenta con tres ejes: i) la coordinación interinstitucional, ii) la intervención física; y, la gestión social. Cada uno cumple con un determinado objetivo dentro de la planificación del megaproyecto, sin embargo, es importante mencionar que el eje de gestión social:

[97] Instrumento de intervención urbana que abarca las dimensiones de lo físico, lo social y lo institucional, con el fin de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, colocando todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea en función del área de intervención. Empresa de Desarrollo Urbano, Medellín.

> Tiene como objetivo impulsar el desarrollo de estrategias que permitan lograr una participación comunitaria a través de la que se genere un compromiso y apropiación de las obras y programas por parte de la comunidad. Este componente, se ha constituido en la base para generar la metodología que soporta las estrategias de intervención de PUI y se convierte en la mayor riqueza, dado que permite la transformación física de la ciudad, mejorando la calidad de vida y generando tejido social. (Ruiz & Sarmiento, 2013)

Así mismo de los estudios del proyecto se contemplaron varias etapas, entre ellas y la que conviene mencionar en el presente trabajo fue:

> **"Etapa de gestión social**: Se realizaron cuatro mesas de trabajo para los barrios: Andalucía, Popular, Santo Domingo y quebrada Juan Bobo. En estos comités se reunían líderes comunitarios, líderes de organizaciones sociales y profesionales del área social del proyecto. Estas reuniones sirvieron de puente entre la comunidad y el Estado y se cambió la poca credibilidad que la gente tenía de sus gobernantes." (Lara Y. , 2012)

De esta manera se promovieron etapas previas a la solicitud de cualquier licencia o permiso, con el objetivo de lograr una participación comunitaria que genere compromiso, respaldo y apropiación del megaproyecto, por tal razón, la gestión social se ha constituido en la base, para generar una metodología que permita alcanzar las estrategias del PUI y mitigar este impacto a nivel social través de las diferentes organizaciones comunitarias con las que se realizaron mesas de diálogo, de tal manera que los ciudadanos fueron considerados actores dentro del diseño del proyecto y así se apropiaron y respaldaron el mismo. (Lara Y. , 2012)

Es así que el éxito del sistema responde a la política institucional de carácter social que se llevó a cabo al momento de planificar el proyecto y se lo puede medir mediante el nivel de utilización por parte de los usuarios habituales, quienes consideran que es un sistema fiable, rápido y seguro, pues han desarrollado un sentimiento de pertenencia tanto de la ciudad como de los barrios marginales quienes estaban acostumbrados a no ser parte de estos procesos de desarrollo urbano y justicia social.

De tal manera se ha considerado que:

> Desde el punto de vista de la planificación del proyecto de la línea K, se logró integrar diferentes actores que permitieron establecer pautas de solución de una problemática social, encaminada a mejorar las condiciones de movilidad de los más de 380.000 habitantes de las comunas 1 y 2 de la ciudad de Medellín. (Lara Y. , 2012, pág. 45)

Aquellos problemas de movilidad se viven en la mayoría de urbes de Latinoamérica en las que se han desarrollado una serie de proyectos e intervenciones; que por su magnitud y por las características económicas y sociales de las ciudades son considerados como megaproyectos, que buscan solucionar la problemática de la movilidad. En ese sentido, la ciudad de Quito debido a la modernización, desarrollo y urbanización acelerada a causa de la migración intra-distrital, ha generado un incremento de la demanda del servicio de transporte y la necesidad de generar propuestas para solucionar la movilidad diaria.

En este contexto, la movilidad representa uno de los ejes de acción del MDMQ debido a que está íntimamente unida con el desarrollo territorial y la planificación. Por tal razón, es importante que para incluir dentro de los planes de desarrollo y OT cualquier tipo de construcción de infraestructura vial, se analice el contexto político en cuanto a las formas de contratación que deben ser transparentes, económico en cuanto a los lineamientos en temas de financiamiento y social en cuando al involucramiento activo de la ciudadanía, para solucionar de manera real el mencionado problema urbano.

Para que el MDMQ direccione a la ciudad hacia el desarrollo urbano sostenible e incluyente tiene que planificar ésta de tal manera que se cubran todos los aspectos que a nivel local pudiesen ser afectados por las correspondientes intervenciones.

El sector de movilidad dentro del DMQ, actualmente cuenta con proyectos de trasporte urbano calificados por varios especialistas como megaproyectos por la incidencia social y ambiental que han demostrado sobre los espacios en los cuales se están desarrollando. Si bien éstos representan una solución para la ciudad, lamentablemente presentan inconsistencias en su elaboración y problemas en su ejecución debido a la concentrada y subestimada presencia de distintas lógicas.

El principal y actual problema de los megaproyectos de infraestructura de transporte en Quito, ha sido en cuanto a los procesos de planificación, los mismos que responden únicamente a las

necesidades que sus elaboradores creen convenientes y que, si bien son necesidades que aquejan a la ciudad puesto que se realizan estudios previos, éstos deben involucrar las características socio-espaciales de la ciudadanía para que puedan ser verdaderas soluciones de la problemática de transporte.

Una vez revisado en el primer capítulo el marco legal bajo el cual se deberían planificar los megaproyectos de infraestructura urbana de movilidad en el DMQ, dentro de este trabajo se ha planteado la necesidad de afirmar la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones de las cuales se van a ver afectados positiva o negativamente, a través del análisis un caso actual que muestra cómo se están llevando actualmente los procesos de planificación de megaproyectos de infraestructura urbana.

CASO

SOLUCIÓN VIAL GUAYASAMÍN

Introducción

La Solución Vial Guayasamín (en adelante "SVG") es un megaproyecto[98] planificado para la ciudad de Quito que busca solucionar el problema del tráfico entre los valles y la meseta principal. Se proyecta la edificación de dos puentes paralelos al túnel Guayasamín, la ampliación de la vía Interoceánica y la construcción de los distribuidores de tráfico en la Plaza Argentina.

Este megaproyecto afecta directamente a la comunidad asentada en el Barrio Bolaños ubicado en una zona de riesgo según el MDMQ, razón por la cual ésta deberá ser reubicada para que puedan operar los dos puentes paralelos. Por tal motivo se han creado procesos de resistencia por parte de los habitantes del barrio Bolaños y actores ciudadanos quienes conjuntamente han presentado acciones constitucionales en su contra. (Facultad de Jurisprudencia, 2016)

El megaproyecto se construirá mediante una alianza estratégica entre la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (en adelante "EPMMOP-Q") y la empresa pública China Road and Bridge Corporation (en adelante "CRBC"). El costo del proyecto será financiado por la ésta última empresa que recuperará la inversión a través del cobro de un peaje progresivo durante 30 años.

En este caso se realizará una exposición cronológica del caso, se presentará brevemente las funciones, políticas y objetivos de la EPMMOP-Q relacionadas con la planificación y la participación ciudadana, se realizará un breve análisis del contrato de Alianza Estratégica entre la EPMMOP-Q y CRBC, y finalmente se expondrán las conclusiones correspondientes.

Exposición cronológica

El Túnel Oswaldo Guayasamín inaugurado en la Alcaldía de Paco Moncayo en agosto de 2005 es un túnel de doble vía creado con el objetivo de solucionar los problemas de tráfico que

[98] Calificado así por los altos costos y tiempo de ejecución para llevarlo a cabo y por las implicaciones sociales que éste ha tenido desde su ejecución.

afectaban al sector nororiental de la ciudad. Sin embargo, el crecimiento acelerado de los valles orientales han provocado la generación de una mayor circulación vehicular en el sector.

Por tal motivo, el proyecto "Acceso a Quito desde los Valles Orientales y construcción del puente Guayasamín" denominado SVG ha sido considerado por las autoridades del gobierno metropolitano como una alternativa para mejorar la comunicación entre Quito y los valles ubicados al oriente de la ciudad y para descongestionar la sobre carga; un flujo de alrededor de 34 mil vehículos diarios, que actualmente soporta el Túnel Oswaldo Guayasamín. . (EPMMOP, 2016) Y ha sido definido por la EPMMOP como:

> (...) una serie de obras de infraestructura vial que se desarrollarán a lo largo de la Vía Interoceánica desde la ciudad de Quito hasta la intersección con la Vía Simón Bolívar, obras que son de vital importancia para proveer al hipercentro de Quito de un adecuado acceso vial, acorde con los objetivos que en temas de movilidad y obra pública tiene el MDMQ y la EPMMOP.

Esta mega obra se encuentra dentro de los lineamientos del "Plan Maestro de Movilidad para el DMQ 2009-2025" que contempla la ejecución de proyectos para brindar y garantizar el servicio público que le corresponde al MDMQ. Para esto, señala que la infraestructura vial debe permitir, de manera sostenible, un sistema metropolitano de transporte que garantice una circulación vehicular fluida.

Con estos antecedentes, en enero del 2015 se realizó un concurso abierto a través del Portal de Compras Públicas para ejecutar el Megaproyecto descrito. Cuatro compañías intentaron presentar sus propuestas que debían ajustarse a un precio fijo de aproximadamente 67 millones de dólares, sin embargo, el proceso fue cancelado debido a fallas en el sistema informático (Aguilar, 2016)

Es así que mediante oficio No. 17-CRBC-EX de 8 de mayo del 2015; dirigido al Ingeniero Alejandro Larrea, Gerente General de la EPMMOP-Q, CRBC manifiesta su interés en colaborar con el MDMQ en el desarrollo de una de las principales obras de infraestructura para la ciudad que tiene como objetivo ser un proyecto que solucione los actuales problemas de tráfico que adolece la zona de la Plaza Argentina y el Túnel Guayasamín. En el mismo se convoca a una reunión de trabajo entre los técnicos de CRBC y los encargados del proyecto en la EPMMOP-Q.

El 3 de julio de 2015, CRBC, a través de una carta dirigida al Gerente General de la EPMMOP-Q una vez realizadas las reuniones de trabajo y obtenida la información del proyecto Plaza Argentina y Túnel Guayasamín Acceso Centro Norte de Quito, manifiesta su interés de ejecutar mediante el Régimen Especial de Contratación establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante "LOSNCP") y su Reglamento.[99] Así mismo, se ofrece un financiamiento del 90% para la ejecución del proyecto y se solicita se suscriban los documentos establecidos en la Ley mencionada.

Posteriormente, en sesión ordinaria de 14 de julio del 2015, el Directorio de la EPMMOP-Q consta como orden del día el conocimiento de la propuesta de celebración de Memorándum de entendimiento con la empresa estatal CRBC para el desarrollo de proyectos de construcción en la vía interoceánica en el tramo desde Quito hasta la parroquia de Cumbayá. Es así que mediante Resolución No. DIREC-EPMMOP No. SO-003-2015-005, el Directorio de la EPMMOP después del análisis de los justificativos técnicos, económicos y empresariales los Miembros del Directorio[100] autorizan al Gerente General de la EPMMOP-Q suscribir el Memorándum de entendimiento con la empresa Estatal China CRBC.

Es así que el 15 de julio de 2015 se firmó un Memorando de Entendimiento entre las Partes mediante el que se contempló un proceso de contratación bajo el régimen especial previsto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (en adelante "LOEP") que será analizado más adelante. Y

---

[99] **Art. 2.- Régimen Especial.- Se** someterán a la normativa específica que para el efecto dicte el Presidente de la República en el Reglamento General a esta Ley, bajo criterios de selectividad, los procedimientos precontractuales de las siguientes contrataciones: **8.** Los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquellas con empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en el cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias; y las empresas entre sí. **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008.**
Art. 100.- Contrataciones con empresas públicas internacionales.- Las contrataciones que celebren el Estado o las entidades y empresas consideradas en el numeral 8 del artículo 2 de la Ley, con empresas públicas de los Estados de la Comunidad Internacional, se realizarán de conformidad con los términos y condiciones constantes en los tratados, convenios, protocolos y demás instrumentos internacionales, de haberlos; así como, en acuerdos, cartas de intención y demás formas asociativas; en el caso de no haberse previsto un régimen de contratación específico, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo precedente. Para el propósito de este artículo, como empresas públicas de los Estados de la Comunidad Internacional se entienden a las personas jurídicas, las empresas o las subsidiarias de éstas, creadas o constituidas bajo cualquier forma jurídica, cuyo capital, rentas o recursos asignados pertenezcan al Estado de la Comunidad Internacional, en una proporción superior al cincuenta por ciento. **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008.**

[100] Ejerciendo la facultad otorgada en el penúltimo inciso del artículo 36 de la LOEP: **Art. 36.-** Inversiones en otros Emprendimientos, ultimo inciso: Las inversiones financieras y en los emprendimientos en el exterior serán autorizadas por el respectivo Directorio de la Empresa Pública. **Ley Orgánica de Empresas Públicas, 2009.**

el 30 de julio se firmó otro Memorando de Entendimiento a través del cual se acordó, en base a los artículo 2, numeral 8 de la LOSNCP y 100 de su Reglamento General, que la EPMMOP y CRBC llevarán adelante todas las actividades necesarias para la ejecución integral del proyecto, sobre la base de los estudios, análisis, ofertas y demás documentos que serían presentados de manera exclusiva por CRBC y aprobados por la EPMMOP (EPMMOP & CRBC, 2015, pág. 4)

El 8 de octubre de 2015 CRBC presentó su oferta técnica y económica. Posteriormente, el 6 de noviembre de 2015, CRBC presentó una nueva oferta técnica de acuerdo a los requerimientos de la EPMMOP-Q, la oferta económica-financiera; y, la declaración de interés de que el proyecto se ejecute mediante una Alianza Estratégica. Por tal motivo presentó la intención de financiamiento del proyecto.

En diciembre de 2015 se emiten los informes técnico, económico y empresarial de la pertinencia de aceptar la manifestación de interés de conformar una Alianza Estratégica; y, el criterio jurídico sobre la aplicación de las normas de la LOEP.

El 22 de febrero de 2016, el Directorio de la EPMMOP aprobó el procedimiento para la conformación de una Alianza Estratégica y el 26 de febrero la EPMMOP y CRBC suscribieron un Memorando de Entendimiento sustitutivo al de 15 de julio de 2015 a través del que formalizaron la Alianza Estratégica. El objeto de este fue:

> Objeto: Anuar conocimientos, financiamiento, tecnología y demás a fin de ejecutar el proyecto "Acceso a Quito desde los valles orientales y construcción del puente Guayasamín, recuperación de la vía interocéanica, que comprende la construcción de un puente paralelo al túnel Guayasamín; el mejoramiento, ampliación, conservación y mantenimiento de la vía; así como también la construcción de intercambiadores en la plaza Argentina y en las avenidas de la Shyris y Eloy Alfaro, zonas que son de influencia para la circulación vehicular y peatonal."

El 29 de febrero de 2016, CRBC presenta su oferta técnica, económica y de financiamiento definitiva del Proyecto, con el debido cronograma de los hitos a cumplirse determinados en el Memorándum de entendimiento, pues en meses anteriores ya se habían presentado algunas ofertas.

Esta oferta contiene los estudios de pre-factibilidad y factibilidad del proyecto presentados por CRBC en los términos del Memorando de Entendimiento, de tal manera que se validó la información y se emitieron los informes empresarial, técnico, económico, sobre la viabilidad de la oferta presentada por CRBC conjuntamente con el criterio jurídico de la EPMMOP sobre la ejecución del proyecto mediante el régimen de Alianza Estratégica. Con esto se emitieron los pronunciamientos favorables las Secretarías de Movilidad y de Planificación del MDMQ.

El 4 de marzo de 2016 se promulgó la Ordenanza Metropolitana No 103 reformatoria del Título II, referente a las tasas, Capítulo XVI "De la Tasa por utilización de la Avenida Oswaldo Guayasamín", del Libro Tercero del Código Municipal, mediante la que se establece que la tasa correspondiente al peaje por utilización de vía será destinada a mejorar la calidad del servicio de transporte público, en el caso de la construcción de nueva infraestructura. Además se establece la siguiente estructura:

> **Hecho generador:** La utilización del acceso centro norte del DMQ y su área de influencia vial, como medio de ingreso y salida de vehículos motorizados.
>
> **Sujeto Activo:** Es el MDMQ, a través de la EPMMOP en ejercicio de sus competencias.
>
> **Valor:** Será fijado por el alcalde en base a los estudios de los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el Acceso centro norte del DMQ y su área de influencia vial en el marco de los modelos asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.

De tal manera que el valor del peaje, desde la firma de Contrato sería destinado a la construcción del megaproyecto.

Posteriormente, mediante memorando No. 136-GC de 7 de marzo de 2016, la Gerencia Comercial de la EPMMOP-Q, una vez analizadas las propuestas técnica, económica y financiera presentadas por CRBC, pone en conocimiento del Gerente General la viabilidad de la ejecución del Proyecto.

Es así que el 15 de marzo del 2016, en sesión ordinaria, el Directorio de la EPMMOP conoce y aprueba el proyecto asociativo de alianza estratégica entre la EPMMOP y CRBC conjuntamente

con los informes técnico, económico y legal realizados por CRBC. En la misma se autoriza al Gerente General de la EPMMOP-Q la suscripción del contrato de alianza estratégica.

El 4 de abril del 2016 la EPMMOP y CRBC formalizaron el contrato de Alianza Estratégica para la implementación del proyecto ubicado en el acceso centro norte de Quito, "Acceso a Quito desde los Valles Orientales y construcción del puente Guayasamín", el mismo que fue otorgado el 19 de abril del 2016 por el Doctor Rolando Patricio del Pozo Vallejo, Notario septuagésimo quinto del Cantón Quito, sin embargo, la primera etapa del mismo se empezó a ejecutar desde el 15 de abril del 2016.

Estructura de la EPMMOP funciones, políticas y objetivos

El artículo 1 y 5 numeral 2 de la LOEP publicada en el del Suplemento Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre del 2009 y el artículo 315 de la Constitución de la República del Ecuador, establecen que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la facultad de crear empresas públicas para la gestión de servicios estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de actividades económicas que le correspondan.

El artículo 4 de la LOEP, determina:

> Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

En concordancia con el artículo 8 numeral 12 de la Ley Orgánica de Régimen para el DM, le corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano resolver sobre la constitución de empresas públicas para la prestación de servicios, la ejecución o mantenimiento de obras y, en general, para las actividades económicas susceptibles de ejecutarse empresarialmente, con el fin de mejorar la prestación de servicios públicos relacionados con la movilidad y la obra pública.

Es así que mediante Ordenanza No. 309 publicada en Registro Oficial 186 de 5 de mayo del 2010, el Concejo Metropolitano creó la EPMMOP, y estableció como objetivos de la EP los siguientes:

- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de vías y espacio público,
- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar todo tipo de infraestructura para movilidad,
- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura del sistema de transporte terrestre,
- Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar el espacio público destinado a estacionamientos,
- Prestar servicios públicos a través de la infraestructura a su cargo; y,
- Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de la movilidad y ejecución de obras públicas.

Para cumplir con los objetivos relacionados a la planificación del sistema de movilidad la EPMMOP desarrolló un Manual de Funcionamiento entendido como Reglamento Orgánico Funcional a través del que establecen los siguientes cometidos:

Fines y Objetivos:

a) Administrar el sistema de movilidad y ejecutar obras públicas.
b) Proponer políticas generales, planificar, gestionar, coordinar, administrar, regular, ejecutar y fiscalizar todo lo relacionado con el sistema de movilidad y la ejecución de obras públicas del Distrito Metropolitano de Quito.
c) Expedir normas reglamentarias y ejecutar las sanciones que correspondan por las diferentes infracciones a las Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones relativas al Sistema de Movilidad Metropolitano y a la ejecución de obras públicas, de conformidad con el procedimiento que se establezca para el efecto.

d) Crear y mantener adecuadas y permanentes formas de comunicación entre el MDMQ, y la comunidad, a fin de conocer sus necesidades y atenderlas en base de las políticas institucionales.
e) Los demás que se le confieran.

Políticas

a) Producir y proveer de obra pública en forma transparente, ágil, oportuna y efectiva.
b) Dotar de infraestructura vial suficiente para mejorar la movilidad en el área urbana, en las conexiones con los Valles y con la Red Vial Regional.
c) Aplicar permanentemente la calidad en la cobertura de los servicios, en función de las necesidades de la comunidad.
d) Mantener una permanente coordinación con la Municipalidad, las Administraciones Zonales, las Empresas Municipales Organismos, entidades, grupos de interés involucrados y la Comunidad.
e) Fomentar en la comunidad una cultura de participación en el desarrollo, preservación y cuidado de la obra pública entregada.
f) Reducir los problemas de ejecución de obras mediante el fortalecimiento de la Planificación y el Control de Gestión.
g) Desarrollar activamente las funciones de gestión para agilitar la entrega de resultados a la comunidad.

Funciones Generales

a) Planificar, organizar, ejecutar, dirigir y controlar la construcción, el mantenimiento de la obra pública y el mejoramiento de la movilidad en el DMQ, en coordinación con las Administraciones Zonales y demás organismos de control, de conformidad con las políticas, planes y lineamientos del MDMQ.
b) Las demás que se le asignen conforme a las normas legales y de acuerdo con su naturaleza y funciones.

En conclusión, la EPMMOP está facultada para desarrollar proyectos que tengan como objetivo mejorar el sistema de transporte y movilidad dentro del DMQ. Para esto debe cumplir con los

reglamentos, leyes y disposiciones que regulan su actividad y permitir la real y efectiva participación ciudadana en el desarrollo de sus proyectos.

Capacidad Asociativa de la EPMMOP-Q

La EPMMOP, sin perjuicio de las demás leyes que regulan su comportamiento y actividad, se regula por las disposiciones de la LOEP. Este cuerpo normativo en su artículo 35 dota a las empresas públicas de la capacidad de asociarse para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y, en consecuencia, para la celebración de los contratos que se requieran para cuyo efecto podrán constituir cualquier tipo de asociación o alianzas estratégicas.

Además, en el mismo artículo se aclara que no requerirán de concursos públicos los procesos de asociación con otras empresas públicas o subsidiarias de éstas de países que integran la comunidad internacional.

En el artículo 36 de la misma Ley se establece que en caso de formar asociaciones o alianzas estratégicas se requerirá que la institución suscriba convenios de acuerdo o cooperación, memorandos o cartas de intención o entendimiento los mismos que deberán ser aprobadas mediante resolución del Directorio en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales presentados mediante informe motivado y no requerirán de otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio para perfeccionar la asociación o inversiones, respectivamente.

Es así que, para que pueda existir una asociación público privada[101] (en adelante "APP"), además de los requisitos descritos en los párrafos precedentes, se deben cumplir por la naturaleza de la contratación requisitos de carácter formal.

Primero, la empresa con la que la empresa pública se asocia, sea nacional o internacional, debe tener la iniciativa de ejecutar un proyecto público. Esta iniciativa se puede materializar en una carta u oficio dirigido a la empresa pública del país donde se va a intervenir.

[101] Se define por asociación público-privada la modalidad de gestión delegada por la que el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados encomiendan al gestor privado, la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada. **Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas, 2015, Art. 8.**

En este caso, se contó con el oficio No. 17-CRBC-EX de 8 de mayo del 2015, luego, previo análisis del Directorio de la EPMMOP, se suscribieron varios Memorandos de entendimiento de para posteriormente, el 4 de abril de 2016 firmar el contrato de alianza estratégica.

Se debe tener en cuenta que el Gerente General de cualquier empresa pública, en base al artículo 11 numeral 3 de la LOEP tiene la facultad de suscribir alianzas estrategias aprobadas por el Directorio, facultad otorgada a éste según la Ordenanza Metropolitana No. 406, reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 301, del 13 de junio del 2013.

En el artículo 24 de la misma ordenanza se establece que para que una empresa pública pueda asociarse con otras personas jurídicas se deben verificar las siguientes condiciones:

a) Que el proyecto, actividad o emprendimiento se encuentre directamente relacionado con alguno de los objetivos determinados por el Directorio de la empresa pública en medio ambiente, vivienda social, turismo, movilidad o cualquier proyecto de interés público para el Distrito; o.

b) Que el proyecto cuente con los respectivos informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que recomienden el modelo de gestión asociativo.

A continuación, en el artículo 29 de la ordenanza se dispone que el Gerente General de la empresa pública pondrá en conocimiento del Directorio, para su resolución, las alianzas y proyectos asociativos a ejecutarse, para lo cual deberá contar con:

- Estudios técnicos de sustento acerca de la ejecución del proyecto y su contribución al desarrollo del distrito en el ámbito respectivo;

- Informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que justifiquen la necesidad del proceso asociativo;

- Informe técnico de la secretaría sectorial y de la secretaría encargada de la planificación, que justifiquen la conveniencia del proyecto, actividad o emprendimiento y del proceso asociativo.

En consecuencia, la EPMMOP-Q, al ser una empresa pública que tiene como objetivo brindar el servicio de movilidad, tiene la facultad de ejecutar proyectos de infraestructura vial. Para esto

está en la capacidad de asociarse con empresas públicas internacionales y celebrar alianzas estratégicas para lo cual no se requiere de concurso competitivo, pues cuanto se celebra una asociación con una empresa pública internacional ésta puede ser señalada de manera directa por la empresa pública que ha demostrado no tener la capacidad de realizar una concesión.

Contrato de Alianza Estratégica entre la EPMMOP y CRBC.

En primer lugar es importante mencionar que el modelo de negocio que se aplicó para el desarrollo del Megaproyecto responde a formatos internacionales de Public Private Partnerships in Transport que basan sus modelos en la premisa de Design, Build, Operate (diseñar, cosntruir, operar). A través de éste modelo el gestor privado se encarga de diseñar la obra objeto de la Alianza Estratégica, de hacer los estudios y de conseguir el financiamiento, de tal forma que la empresa pública contratante no se endeuda. En este Megaproyecto el gestor privado (CRBC) recupera su inversión de los ingresos del peaje

Se firmó un Contrato de Alianza Estratégica en base a la normativa ya mencionada y analizada. Dicho Contrato responde a una de las modalidades de delegación que permite el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pues la EPMMOP-Q declaró no tener la capacidad, principalmente operativa y de financiamiento para la ejecución del Megaproyecto de infraestructura que se había planteado ejecutar durante la actual Alcaldía.

Esto, principalmente porque para la construcción del Metro de Quito el MDMQ comprometió una parte de sus ingresos endeudándose al 198% de los mismos, en ese sentido, el COPFP determina que la capacidad de endeudamiento de los gobiernos autónomos descentralizados no podrá superar el 200% de sus ingresos. Por lo tanto pensar en una figura de contratación que implique endeudamiento para el MDMQ era imposible. En razón de esto se acordó desarrollar el Megaproyectos bajo el modelo de Alianza Estratégica, además por ser flexible, rápido y menos costoso.

En el contrato las partes establecieron los procedimientos de contratación y la normativa aplicable del proyecto y acordaron que CRBC está autorizada para realizar las contrataciones de obras, bienes y servicios que se requieran para su ejecución, por lo que para realizar

subcontrataciones no se observará el procedimiento establecido en LOSNCP. (Facultad de Jurisprudencia, 2016)

Esto implica que cualquier empresa que designare CRBC podrá ejecutar el megaproyecto sin contar con la característica propia de una contratación hecha bajo el proceso de contratación pública, que radica en que, al ganar un proceso de licitación a través del que la persona natural o jurídica designada por el Estado es la mejor opción para garantizar el cumplimiento de la obra. De tal forma que se salvaguarda el buen manejo de los recursos públicos y, consecuentemente el interés colectivo. (Facultad de Jurisprudencia, 2016)

En este sentido la EPMMOP-Q pierde el control total de fiscalizar quién interviene en el megaproyecto y además permite que se cedan la totalidad o parte de los derechos establecidos en la cláusula 5 del contrato, entre ellos a la ejecución del mismo.

Por otro lado, es importante mencionar que la LOSNCP establece que para poder entrar a procesos contractuales mediante el modelo de contratación pública se deben hacer estudios definitivos y de costos para determinar el valor total y real de la obra y el impacto económico-social. Esto implica hacer un análisis de costo - beneficio social que evidentemente no se hizo por la modalidad contractual de Alianza Estratégica. En tal sentido, los opositores del Megaproyectos señalan que no se sabe si los 131 millones de dólares que cuesta la obra es la mejor inversión.

El Proyecto se encuentra dividido en fases, la primera es la extensión de la calle Juan Boussingault hacia el túnel Guayasamín, la segunda es la construcción de dos puentes paralelos al túnel, la tercera es la ampliación de la Interoceánica y la última es la construcción de los distribuidores de tráfico en la Plaza Argentina.

Esto porque la naturaleza misma del contrato de Alianza Estratégica permite que existan diferentes periodos como son los de estudio, diseño y construcción que se irán cumpliendo durante el desarrollo del proyecto. Además permite que no sea necesario contar con estudios definitivos al momento de la suscripción del contrato. De este modo se establece un alcance de obras nuevas que puede ser perfectamente modificado hasta que se realice el diseño definitivo.

Asimismo se establece que el Contrato podrá ser modificado de común acuerdo entre las partes, incluyendo la ejecución de obras adicionales a través de la suscripción de un Adendum previa autorización de los respectivos órganos competentes de cada parte. Sin embargo, también se aclara que CRBC no asumirá los riesgos de cambios, y de obras adicionales. En este sentido la Asignación del Riesgo, que en sesión del Concejo Metropolitano de Quito del 11 de agosto del 2016 se aclara que es compartido, según lo establecido en el Contrato; que es ley para las partes, el riesgo es del contratista. En este sentido la EPMMOP asume los riesgos de cambios.

Así mismo, se ha establecido que el cobro del peaje estará destinado a la construcción, operación, conservación y mantenimiento del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, y que CRBC es la beneficiaria directa de la totalidad de los ingresos desde la fecha de inicio del proyecto hasta el mes 28, fecha en la que finalizaría la ejecución del proyecto. A partir del mes 29 y durante el plazo del contrato; que es de 30 años, estos ingresos serán distribuidos entre CRBC (90%) y la EPMMOP-Q (10%).

Actualmente, el cruce por la vía cuesta $ 0,40. Durante el período de 30 años que durará la concesión, este valor se convertirá en $ 1,90 según el acuerdo. Es decir, que la tarifa se incrementará en $ 1,50. (Redacción Quito, 2016)

Esto ha traído como consecuencia el disgusto de la ciudadanía que desconoce la cantidad final que la empresa CRBC recaudará durante los 30 años de concesión. No obstante el argumento de las Autoridades es que la inversión para la construcción de este proyecto no se considera deuda sino que las partes arriesgan su capital y comparten el riesgo.

Por otro lado está el candado legal respecto a los eventos extraordinarios en cuanto en el contrato se ha pactado que aquellas acciones u omisiones de cualquier Autoridad Competente, incluyendo la EPMMOP-Q, que generen un impacto sustancialmente adverso en la ejecución del proyecto como consecuencia directa o indirecta de la ejecución, desarrollo o puesta en operación de obras viales similares al proyecto para el acceso al sector centro norte del DMQ, generarán una compensación en favor de CRBC para restablecer sus derechos y beneficios.

En esta cláusula la EPMMOP-Q está comprometiéndose en más de los derechos que le corresponden como empresa pública, pues ni en las leyes que regulan su actividad, ni en su reglamento interno se encuentra que tiene competencia expresa para obligar a cualquier

Autoridad Competente a dejar de hacer lo que le corresponde en temas de vialidad. Sin embargo esta cláusula resulta ambigua puesto que se entendería que el evento extraordinario se basa en la norma que le faculta a esta empresa pública a planificar, construir y mantener la vialidad urbana

Por otro lado CRBC tiene derecho a terminar el contrato ante la pérdida total de la obra o ante su suspensión por un periodo de 3 meses consecutivos. En este sentido, si se suspende el contrato extraordinariamente o existe un retraso del cronograma, estará a riesgo de la EPMMOP-Q por lo que el pago de la correspondiente indemnización representará un gasto para el MDMQ y la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Las decisiones sobre qué se debe hacer, por qué y cómo debe hacerse; es decir el proceso de planificación de las ciudades, está determinado por diversos escenarios. Para algunos, las decisiones son tomadas desde una visión técnica que depende de las perspectivas de expertos en determinados campos, ante esto, determinados grupos sociales pueden reaccionar contra tales decisiones, modificándolas. Hay quienes también deciden en función del consenso entre las partes involucradas. Por tal razón, existen diversas formas de planear las ciudades, todo depende del contexto dentro en el que la planificación urbana se desarrolle.

Considerar a la participación ciudadana como parte del proceso de planificación urbana, dentro del contexto analizado, resulta la opción más adecuada de planear el futuro del territorio, pues el formular los planes de desarrollo y ordenamiento territorial teniendo en cuenta las visiones tanto de las instituciones públicas encargadas de la planificación como de las personas implicadas, permite tomar decisiones encaminadas a la acción, analizando la realidad y las tendencias futuras que permitan plantear intervenciones orientadas a solucionar verdaderos problemas urbanos.

A lo largo del presente trabajo se ha visualizado un nuevo modelo de Planificación que a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; determinado en la Constitución del 2008, presenta la intención de implementar un rol planificador del Estado a través de la descentralización y la participación ciudadana.

Por tal razón, se concluye que resulta un reto, especialmente para los Gobiernos Autónomos Descentralizados emprender acciones para planificar la ciudades de manera participativa, pues es necesario establecer acciones concretas; por ejemplo, determinar en cada plan que contiene un Proyecto o Megaproyecto los mecanismos de participación necesarios para su correcta ejecución.

Así mismo, es importante entender la necesidad de coordinación entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en temas de planificación, pues al establecer conexiones entre la planificación nacional con la planificación local, se reorienta el presupuesto del Estado, se responden a más necesidades y se logra un desarrollo integral del país encaminado al cumplimiento de objetivos generales.

De igual manera, del análisis realizado se desprende que es necesario que los Gobiernos Autónomos Descentralizados empiecen a tratar la planificación participativa como un instrumento de gobierno a través del que diseñen sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial en función de las necesidades reales de la ciudad y no en función de las agendas políticas de las autoridades de turno. Por lo que resulta evidente la importancia de incorporar e institucionalizar de mejor manera los medios a través de los cuales se materializan las relaciones entre el gobierno local con los ciudadanos con el fin de mejorar las estructuras internas de las entidades que conforman el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y así se reconozcan los derechos de los ciudadanos.

En cuanto a la participación ciudadana, se concluye que el principal objetivo de un proceso participativo es introducir dentro de la planificación urbana las necesidades de la población. En este punto el derecho debe regular la manera en la que se van a introducir los mecanismos de participación ciudadana tanto en la determinación del problema o necesidad; en la elaboración de la normativa; en la deliberación de los proyectos en el caso de los presupuestos participativos o de las políticas públicas y, en la elaboración de los diferentes planes con los que el Municipio organiza la ciudad. En estos últimos es importante determinar qué mecanismos son pertinentes para cada intervención, teniendo en cuenta las limitaciones de éstos y así definir qué tipo de participación es la correcta en los diferentes tipos de intervención.

A pesar de que en los diferentes niveles de gobierno existe un marco legal que les obliga a identificar las necesidades de la ciudadanía, es importante que cada proyecto se ejecute

conjuntamente con la población afectada, principalmente porque el gobierno local representa un lugar favorecido puesto que es el nivel de gobierno donde la función pública y la sociedad pueden relacionarse con mayor ímpetu.

En el ámbito del marco normativo que regula la planificación urbana, es importante que éste se realice en base a estudios sociales, económicos, técnicos y ambientales que arrojen verdaderos problemas urbanos y así los planes tengan su justificación en anclajes profundos; es decir, en necesidades que surjan de la realidad.

Del análisis de los megaproyectos de infraestructura urbana se concluye que éstos son planificados desde una perspectiva tecnocrática y no se da apertura a la inclusión de la visión de la ciudadanía. Por lo que para declarar oportuno y adecuado un proyecto o megaproyecto de infraestructura se aprecian únicamente los estudios técnicos y se deja de lado el impacto social y los conflictos que se podrían generar.

En los megaproyectos de infraestructura hay una valoración exclusiva a los estudios técnicos, dejando de lado los análisis de conflictividad social. Ésta puede ser muy valiosa en la etapa de planificación para evitar que el Estado retrase las obras, perdiendo tiempo y dinero.

Los procesos de acercamiento con comunidades, especialmente si es que el Estado ha permanecido ausente, toman varios años; lamentablemente los megaproyectos tienen como característica un desarrollo y ejecución pronta.

Es imprescindible que los ciudadanos sean protagonistas en la toma de decisiones públicas, pues es trascendental en el proceso de planificación urbana; especialmente en el proceso de desarrollo de un megaproyecto urbano, que la participación ciudadana forme parte de las estrategias y planes de los Gobiernos Locales, pues resulta una herramienta clave para el fortalecimiento de la resiliencia, y para la construcción de ciudades verdaderamente capaces de superar el proceso de urbanización.

El principal objetivo de un proceso de participación ciudadana es el introducir dentro de la planificación urbana las necesidades de la población que se va a ver afectada por la construcción y desarrollo de determinado proyecto. Es aquí donde el derecho debe entrar a regular porque a pesar de que en los diferentes niveles de gobierno exista un marco legal que les obliga a

identificar las necesidades de la ciudadanía, es importante que para cada proyecto se ejecute conjuntamente con la población afectada; ya sea positiva o negativamente, planes y programas que resuelvan sus necesidades.

De igual forma, el involucramiento de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana debe ir de la mano de dinámicas de apropiación del territorio para generar un sentido de pertenencia e identidad con la ciudad. Así, los ciudadanos se involucran en los procesos de planificación de tal manera que se introducen mecanismos de participación ciudadana y éstos cumplen con su cometido de acercar la ciudad al ciudadano.

RECOMENDACIONES

Se recomienda revisar, con un equipo interdisciplinario, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el DMQ, de manera especial el plan de movilidad con el fin de replantear la acción de la participación ciudadana como un elemento esencial de la planificación para que no sea solo una mesa sección en cumplimiento de la normativa nacional, sino se constituya como un eje, un elemento o un componente obligatorio en la planificación de los megaproyectos de infraestructura vial.

Se debe fortalecer el discurso por parte de la Municipalidad sobre la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana y comunicar, con oportunidad, a los moradores de los sectores en los que se van a realizar determinadas intervenciones, sobre procesos de participación en el diseño de los Megaproyectos,

Se sugiere realizar procesos de contratación que garanticen que el uso de los recursos van a satisfacer las necesidades de la ciudad y no van a causar perjuicios ulteriores a los ciudadanos. De tal manera que se propone crear los instrumentos de planificación urbana de manera interdisciplinaria para así garantizar la consecución de objetivos y el buen uso de los recursos.

Se enfatiza la importancia de que la Academia profundice el estudio del Derecho Urbanístico y que éste sea impartido no solo en las Facultades de Arquitectura o Ingeniería, sino también en las Facultades de Derecho, primordialmente porque la planificación del territorio debe contar con un marco de acción multidisciplinario que permita planificar las ciudades de acuerdo a la realidad

social y no solo a los requerimientos de arquitectos o ingenieros. De tal forma que los planes cuenten con lineamientos normativos encaminados a solucionar los problemas urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

Abedrapo, E. (2011). *Aspectos Institucionales para el desarrollo de Megaproyectos de infraestructura de transporte en Latinoamérica* . Diálogo Regional de Política.

Abedrapo, E. (2011). *Aspectos Institucionales para el desarrollo de Megaproyectos de Infraestructura de Transporte en Latinoamérica.* . Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF).

Alcaldía Metropolitana de Quito. (Mayo de 2009). *Flacso Andes.* Recuperado el 4 de Noviembre de 2017, de http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/01/Alcaldia-de-Quito_2009_Fortalecimiento-de-centralidades-urbanas-de-Quito.-Una-estrategia-de-desarrollo-urbano-para-el-DMQ.pdf

Alcaldía Metropolitana de Quito. (13 de febrero de 2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025.* Recuperado el 4 de Noviembre de 2017, de http://www.quito.gob.ec/documents/PMDOT.pdf

AME / INFODEM Asociación de Municipalidades del Ecuador, Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal. . (1996). *Planificación Local Participativa: Proceso Metodológico* . Consultora GTZ - AME.

Antonio, C. F. (1997). *Introducción al Derecho Urbanístico.* Madrid: Tecnos S.A.

Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo.* Uruguay : Taurus .

Banco Internacional de Desarrollo. (2017). *Marco Conceptual de Megaproyectos de Transporte para América Latina y el Caribe* . Recuperado el 07 de 10 de 2017, de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8234/Marco-conceptual-de-megaproyectos-de-transporte-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=1

Barrera, A., Carrión, D. L., Ojeda, L., & Unda, M. (1998). *Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática* . Quito: TOYA, CIUDAD .

Bautista-Farías, J. (2010). *Participación política desde los ciudadanos.* México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Centro de investigación y formación social.

Boiser, S. (01 de 10 de 2107). *Flacso Andes* . Obtenido de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf

Bravo, R. (2010). *La prueba en materia penal.* Cuenca.

Bretón, V., Cortez, D., & García, F. (2014). En busca del sumak kawsay . *ÍCONOS 48*, 9-24.

Burbano, R., Naranjo, I., Jarrín, S., & Fournier, G. (2011). *Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador* . Quito: SENPLADES .

Cabrero, E. (2003). *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción.* México : CIDE.

Camacho, G. (2008). *Buenas prácticas en participación. Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador.* Quito: Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica. Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Ecuador.

Carrión, F. (1987). *QUITO Crisis y Política Urbana.* Quito: El Conejo - CIUDAD.

Carrión, F. (2001). Recuperado el 16 de 11 de 2016, de La ciudad construida urbanismo en América Latina: http://www.flacso.org.ec/docs/urbanismo.pdf

Carrión, F. (2005). *Espacio Público: Punto de partida para la alteridad*. Recuperado el 25 de 8 de 2016, de Flacso Ecuador: http://www.flacso.org.ec/docs/artfcalteridad.pdf

Carrión, P. (2012). *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador.* Quito: Konrad Adenauer Stiftung.

Carvajal, A. (23 de 09 de 2017). *Desarrollo Local. Manual básico para agentes de desarrollo local y otros actores.* Obtenido de http://www.cesmuamfar.com/pdf/Manual_B%C3%A1sico_para_Agentes_de_Desarrollo_Local_y_otros_actores.pdf

CEPAL . (15 de Febrero de 2013). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-destaca-importancia-de-la-planificacion-para-el-desarrollo-en-america-latina-y-el

CEPAL. (2012). Evolución de las ideas sobre el contenido y la significación de la planificación en América Latina. En R. Martner, & J. Máttar, *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe* (págs. 21,36). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Colino, C. (2003). *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales* . Madrid : Fundación Alternativas/Diputación de Barcelona.

Comisión del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. (2012). *Descentralización y Ordenamiento Territorial. Memorias del VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.* Quito: Monsalve Moreno .

Coquis Velasco, F. J. (2014). *Indixe de Tesis Digitales.* Recuperado el 11 de Noviembre de 2017, de http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/?func=service&doc_library=TES01&doc_number=000710367&line_number=0001&func_code=WEB-BRIEF&service_type=MEDIA

Cunningham, A., & Stevens, L. (2011). *Helping a child be a witness in court 101 Things to Know, Say and Do.* Londres: Centre for children and families in the justice system.

Darquea, G. (1999). La sustentabilidad y la planificación local participativa . *Ciudad Alternativa* , 77 - 82.

Delgado Gaitán, J. (2009). Infraestructura urbana, participación ciudadana y espacio público . *Resvista Digital de Derecho Administrativo* , 247-268.

Dominguez, J. C. (Enero-Junio de 2011). Megaproyectos, nfraestructura y los limites de la Democracia . *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinion Publica , 7*, 33-62.

Duarte, R. G. (2007). CIUDAD: Espacio de conflictos, de identidades y de libertad. En A. S. María Teresa Cifuentes, *Encuentro sobre Conflicto Urbano* (pág. 75). Bogotá: Fondo de Publicaciones.

Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. Soporte Técnico del Plan Parcial de Renovación Urbana "Estación Central". (Junio de 2012). Obtenido de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan%20Parcial%20Estaci%F3n%20Central/DOCUMENTO_TECNICO_SOPORTE_ESTACION_CENTRAL.pdf

Enrique, G. (2013). El desarrollo local en América Latina. Estrategia Política Basaba en la construcción de capital social. . *Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local* (pág. 4). Córdoba: SEHAS.

Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (2010). *Guía práctica para la implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: Estrategias para la acción. .*

Recuperado el 30 de junio de 2017, de http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA_participacion_ciudadana.pdf

Fernández, V. (2012). Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva. *Revista de Urbanismo No. 27*, 95.

Fernández, V. (2015). *Planificación Participativa en la gestión urbana local, identificación de factores claves y nuevas formas de participación.* Recuperado el 3 de Julio de 2017, de http://oa.upm.es/39340/1/VIVIANA_FERNANDEZ_PRAJOUX.pdf

Finot, I. (2005). Descentralización, tranferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL No. 86*, 31.

Flyvbjerg, B. (10 de junio de 2004). *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning: Guidance Document.* . London: Department for Transport.

Garrido, A. (2015). Conceptos teóricos sobre la participación en el urbanismo. En J. González, F. Bayón, & C. Meloni, *Repensar la ciudad desde el ocio* (pág. 96). Bilbao: Deusto Digital.

Garrido, A. (2015). La particiación en la planificación urbanística. En J. González, F. Bayón, & C. Meloni, *Repensar la ciudad desde el ocio* (pág. 97). Bilbao: Deusto Digital.

Gómez Orea, D. (Octubre de 2014). IX SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION. *Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia. Una visión sobre qué es, para qué sirve, como se hace y como se viene haciendo la ordenación territorial en Ecuador.* . Cuenca, Ecuador .

Gomez, D. (2007). *Ordenamiento Territorial.* Madrid: Mundi-Prensa.

Hernández, M. (2007). Participación Ciudadana y el Rescate de la Ciudad. *INVI.*

INEC. (2014). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo* . ENEMDU.

Instituto de Investigaciones - UNAP. (2013). Contexto remoto de la planificación ecuatoriana. En L. Ojeda Segovia, *Planificación Ecuatoriana - Visión Retrospectiva* (págs. 15 - 27). LA PALABRA Sello Editorial .

Jarquín, E., & Caldera, A. (2000). *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana.* Washington D.C.: BID.

Játiva, M. (2011). *Planificación Institucional* . Quito: IAEN .

Jordi Borja, Z. M. (2000). *El Espacio Público, ciudad y ciudadanía.* Recuperado el 2016 de 11 de 21, de http://server2.docfoc.us/uploads/Z2015/11/18/7Cgehhzy6S/ef5e25dfbfd1ae6214f17c9aaf00b3af.pdf

Lara, E. (2006). *El estado de las reformas del Estado en América Latina.* Mayol.

Lara, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo.* Chile: Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social .

Lara, Y. (2012). Metro Cable de Medellín un servicio público de transporte ambientalmente sostenible y socialmente incluyente. *Tecnogestión*, 38 - 46.

Leenders, T., & De Leus, T. (2012). La Constitución, La Planificación y El Territorio . En C. d. Territorial., *Memorias de VI y VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.* (págs. 119 - 130). Quito: Monsalve Moreno .

Leonel, F. (2005). *Del Derecho a la ciudad y su sentido dentro del espacio público como experiencia vivencial.* Bogotá: ESCALA.

Lopera, M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Revista Gerencia y Políticas de Salud* , 32.

López Sandoval, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para el Buen Vivir en el Ecuador. . *Artigo* , 296-311.

Luke, O. (1998). *Base conceptual y metodología para los escenarios de ordenamiento territorial. Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible* . San José: SINADES .

Maldonado, M., Pinilla, J., Rodríguez, J., & Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano.* Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Marie-Astrid Dupret, N. U. (2013). Revictimización de niños y adolescentes tras denuncia de abuso sexual. *UNIVERSITAS Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 101-127.

Marshall, T. (1950). *Citizenship and Social Class.* Londres : The Syndics of the Cambridge University Press .

Mattos, C. d. (1979). Planes versus Planificación en la experiencia Latinoamericana. *Revista de la CEPAL No.8*, 2-3.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (14 de Enero de 2017). Recuperado el 4 de Noviembre de 2017, de http://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/01/RE_Decada_Ganada.pdf

Montesinos, L. (2010). *El Sistema Nacional Descentralizado de la Planificación Participativa, en el marco de la Constitución de la República de 2008.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Muñoz, J. P. (2005). Desarrollo y Democracia Local: Contexto, Tendencias y Desafíos . En M. d. Larrea, S. Larrea, R. Manosalvas, J. P. Muñoz, F. Santillan, & M. Sáenz, *Buscando Caminos para el Desarrollo Local* (págs. 57-85). Quito: Terranueva .

Murray, S. (1998). *Food and Agriculture Organization of the United Nations.* Obtenido de http://www.fao.org/docrep/W7445S/w7445s00.htm#Contents

Nacional, A. (s.f.). *Asamblea Nacional .*

Naciones Unidas . (2016). Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). *Nueva Agenda Urbana*, (pág. 4). Quito.

Naciones Unidas. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual.* Ginebra - Nueva York: OACDH.

Neira, R. (2009). *La ineficacia del Cootad y de la ley derogada por aquella, en materia de regulación y control del mercado inmobiliario, como instrumento del ordenaiento territorial y urbanístico. .* Guayaquil : Edino.

ONU. (2016). *Derecho a la Ciudad: Fundamental y actual .* Recuperado el 29 de 11 de 2016, de http://www.rumboahabitat3.ec/es/noticias/noticias/60-derecho-ciudad.html

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (3 de mayo de 2017). *Plataforma de Territorios Inteligentes*. Obtenido de Instrumentos de planeamiento territorial : http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/instrumentos-planteamiento-territorial/es/

Organización Naciones Unidas. (2005). *Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.*

Ortiz Crespo, S. (1998). *Participación Ciudadana, análisis y propuestas para la reforma del Estado.* Quito : Universidad Andina Simón Bolívar .

Ortiz Crespo, S. (1998). *Participación Ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado. .* Quito : Asociación Cristiana de jóvenes para el Ecuador. .

Ortiz Crespo, S. (2004). *Cotacachi, una apuesta por la democracia participativa. .* Quito: ISBN .

Ortiz Crespo, S. (2004). *Cotacachi: una propuesta por la democracia participativa.* Quito: FLACSO.

Orueta, F. D. (11 de 2015). *MEGAPROYECTOS URBANOS Y MODELO DE CIUDAD. EL EJEMPLO DE MADRID RIO. .* Recuperado el 29 de 11 de 2016, de Cuaderno Urbano 19: http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_19/archivos/archivos_html/diaz_orueta.html

Peñaherrera, B. (1986). *Apuntes para la historia de la planificación en el Ecuador .* México: UNAM.

Pindado, F. (2004). *La Participación Ciudadana en el Ámbito Local.* (F. A. Provincias, Ed.) España.

Prieto, M. (08 de mayo de 2008). *Participación ene l ámbito local: caminando hacia una democracia colaborativa, Asociación Ciudanes* . Recuperado el 30 de junio de 2017, de http://omec.uab.cat/documentos/mitjans_dem_gov/0127.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en America Latina hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.* Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

QUBO. (5 de Julio de 2017). *QUBO - Observatorio Urbano UIO.* Recuperado el 11 de Noviembre de 2017, de https://www.qubouio.com/single-post/2017/07/05/%C2%BFLos-urbanistas-deben-planificar-la-ciudad

Ramella, P. (1961). La Conferencia de Punta del Este. *Revista de Política Internacional*, 56.

Reglamento de transporte de carga en el Cantón Quito. (19 de Julio de 2005).

Rendón Huerta, T. (1985). *Derecho Municipal* . México: Porrúa S.A.

Rivera, R. (1988). Gobiernos Locales y Desarrollo . En J. Ahumada, A. Barril, C. Beca, J. Berdegué, P. Campaña, J. Crispi, y otros, *Gobierno Local y Participación Local* (págs. 38-73). Santiago de Chile: Grupo de Investigaciones Agrarias .

Ruis Massieu, J. F. (1981). *Introducción al derecho mexicano, derecho urbanístico, primera edición.* México: UNAM.

Ruiz, E., & Sarmiento, I. (2013). Claves del éxito en Teleféricos y su Articulación con Planes de Desarrollo Urbano Integlar: Metrocables Medellín. *Revista Ingeniería de Transporte Vol. 17*, 21 - 28.

Sánchez, J. M. (1974). La evolución de la planificación en el Ecuador. *Nueva Sociedad* , 27 - 45.

Sánchez, V. (2003). La participación ciudadana en el desarrollo urbano. *Revista Jurídica Jaliscuense*, 170.

Sandoval, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la Planificación Regional y Local en América Latina. *Series Desarrollo Territorial. CEPAL No 17*, 18 - 21.

Sandoval, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamieto territorial para el Buen Vivir en el Ecuador. *Artigo GEOUSP*, 298.

Scurich, N. (2013). Questioning Child Witnesses. *The Jury Expert The Art and Science of Litigation Advocacy*, 51-58.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo . (2009). *Recuperación del estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bienal 2007 - 2009.* Quito: SENPLADES .

SEMAT Chile . (s.f.). *Manual de Participación Ciudadana.* Recuperado el 07 de Julio de 2017, de http://www.grn.cl/Manual_participacion_ciudadana_MOP.pdf

Sierra, E. (1990). *El Estilo de la Planificación en el Ecuador: Antecedentes, Problemas y Perspectivas .* Quito: CORDES.

Soza, M. G. (2011). La Planificación Participativa como instrumento del Desarrollo Económico Local y Regional. . En P. C. Benalcázar, *Desarrollo Local. Descentralización, gestión de territorios y ciudadanía.* (pág. 295). Quito : Ediciones Abya - Yala.

Tarquino, J., & Alcívar, C. (2014). La importancia del Desarrollo y Planificación dentro del Estado ecuatoriano sustentado en la Constitución. *Res Non Verba* , 72.

Unda, M., & Ramírez, F. (2003). *Participación ciudadana y presupuesto participativo.* Quito: Centro de investigaciones CIUDAD. Soboc Grafic .

Unda, M., & Ramírez, F. (2003). *Participación ciudadana y presupuesto participativo* . Quito : Centro de Investigaciones CIUDAD. Soboc Grafic .

UNICEF, JUFEJUS, ADC. (2009). *Acceso justicia niños/as victimas protección de los derechos de niños niñas y adolescentes víctimas o testigos de delitos o violencia.* Buenos Aires.

UNICEF, UNODC. (2009). *Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime.* New York.

Villarreal, M. (2006). *Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento.* Santiago de Chile : Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. .

Vivanco, L. (2013). La Participación en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial . Cuenca: Universidad de Cuenca .

Zamora, G., & Carrión, A. (2011). *Planificación del Desarrollo y Ordenamietno Territorial.* . Quito: IAEN .

Ziccardi, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local* . México : Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. .

Bibliografía Normativa

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Código Municipal (31 de Diciembre de 1997).

Código Orgánico del Ambiente, 2017.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010.

Ley de Gestión Ambiental, 2004.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010.

Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, 1993.

Reglamento de Participación Establecidos en Ley de Gestión Ambiental, 2008.

Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, 2003

Ordenanza Metropolitana No. 0041, 2015 - Ordenanza que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

Ordenanza Metropolitana No. 102, 2016 - Ordenanza Metropolitana sustitutiva de la Ordenanza Metropolitana No. 187, sancionada el 6 de julio de 2006, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social.

Ordenanza Metropolitana No. 172, 2011 - La Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito: derogatoria de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 3746, 0031 y 225.

Ordenanza Metropolitana No. 406, 2013 - La Ordenanza Metropolitana reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 301, sancionada el 4 de septiembre de 2009, que esablece el régimen común para la organización y funcionamiento de las Empresas Publicas Metropolitanas.

Ordenanza Metropolitana No. 309, 2010 - La Ordenanza Metropolitana de creación de Empresas Públicas Metropolitanas.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Dennisse Alejandra Carrillo Viteri, C.I. 172300945-0 autora del trabajo de graduación intitulado: "La Participación Ciudadana en la Planificación de Megaproyectos de Infraestructura Urbana. Caso: Solución Vial Guayasamín", previa a la obtención del grado académico de **ABOGADA** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA:**

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 14 de febrero de 2018



Dennisse Alejandra Carrillo Viteri

C.C. 172300945-0



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

CÉDULA DE CIUDADANÍA
No. 172300945-0

APELLIDOS Y NOMBRES
CARRILLO VITERI DENNISSE ALEJANDRA

LUGAR DE NACIMIENTO
PICHINCHA
QUITO
SANTA PRISCA

FECHA DE NACIMIENTO 1994-05-31
NACIONALIDAD ECUATORIANA
SEXO F
ESTADO CIVIL SOLTERO



INSTRUCCIÓN SUPERIOR
PROFESIÓN / OCUPACIÓN ESTUDIANTE
E3333I2222

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
CARRILLO LOZA CARLOS JOSE

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
VITERI P NANCY DEL CARMEN

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
QUITO
2015-09-22

FECHA DE EXPIRACIÓN
2025-09-22

DIRECTOR GENERAL

FIRMA DEL CEDULADO

000970662



REPUBLICA DEL ECUADOR

CERTIFICADO DE VOTACIÓN
ELECCIONES GENERALES 2017
2 DE ABRIL 2017

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

005
JUNTA No.

005 - 112
NÚMERO

1723009450
CÉDULA

CARRILLO VITERI DENNISSE ALEJANDRA
APELLIDOS Y NOMBRES

PICHINCHA
PROVINCIA

CIRCUNSCRIPCIÓN: 1

QUITO
CANTÓN

ZONA: 3

ITCHIMBIA
PARROQUIA

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

ECUADOR ELIGE CON TRANSPARENCIA

ELECCIONES 2017
GARANTIZAMOS TU DECISIÓN

CIUDADANA (O):

ESTE DOCUMENTO ACREDITA QUE USTED SUFRAGÓ EN LAS ELECCIONES GENERALES 2017

ESTE CERTIFICADO SIRVE PARA TODOS LOS TRÁMITES PÚBLICOS Y PRIVADOS

F.) PRESIDENTA/E DE LA JRV

IMP.IGM.MJ