

DERECHOS DE LA NATURALEZA Y DERECHO A LA CIUDAD
Estudio de caso de las laderas del Pichincha

RIGHTS OF NATURE AND THE RIGHT TO THE CITY
Case Study of the Pichincha Slopes

DIREITOS DA NATUREZA E DIREITO À CIDADE
Estudo de caso das encostas de Pichincha

*María José Narváez Álvarez**

Recibido: 06/X/2024

Aceptado: 27/XI/2024

Resumen

El presente artículo trata sobre la problemática de las laderas del Pichincha como un espacio natural afectado por el crecimiento de la mancha urbana de forma irregular y descontrolada, y el régimen de tutela jurídica que se ha asumido en el transcurso del tiempo para dotarle de protección. La metodología comprende un estudio de caso que se plasma en una tabla de resultados proposicionales y que connota cuáles han sido los criterios rectores del modelo de tutela jurídica, a partir del análisis de cuatro instrumentos jurídicos. El estudio concluye con una interpretación de los datos obtenidos, que constituye el lenguaje observacional. Una conclusión relevante es que el régimen de tutela jurídica actual no incluye las contribuciones de los derechos de la naturaleza para la protección de las laderas.

Palabras clave: Mancha urbana; Servicios ambientales; Tutela jurídica; Antropocentrismo; Distrito Metropolitano de Quito

Abstract

This article deals with the problem of the slopes of the Pichincha as a natural space affected by the irregular and uncontrolled growth of urban sprawl, and the legal protection regime that has been adopted over time to provide it with protection. The methodology comprises a case study that is set out in a table of propositional results and which connotes the guiding criteria of the legal protection model, based on the analysis of four legal instruments. The study concludes

with an interpretation of the data obtained, which constitutes the observational language. A relevant conclusion is that the current legal protection regime does not include the contributions of the rights of nature to the protection of slopes.

Keywords: Urban sprawl; Environmental services; Legal guardianship; Anthropocentrism; Metropolitan District of Quito

Resumo

Este artigo aborda o problema das encostas do Pichincha como um espaço natural afetado pelo crescimento irregular e descontrolado da expansão urbana e o regime de proteção legal que foi adotado ao longo do tempo para protegê-lo. A metodologia compreende um estudo de caso que é apresentado em uma tabela de resultados propositais e que conota os critérios orientadores do modelo de proteção legal, com base na análise de quatro instrumentos legais. O estudo termina com uma interpretação dos dados obtidos, que constitui a linguagem observacional. Uma conclusão relevante é que o atual regime de proteção legal não inclui as contribuições dos direitos da natureza para a proteção das encostas.

Palavras-chave: Mancha urbana; Serviços ambientais; Tutela jurídica; Antropocentrismo; Distrito Metropolitano de Quito

* Es abogada, PhD en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Es docente universitaria de pregrado y posgrado en varias universidades del país e investigadora asociada de la Universidad de Kassel, Alemania. Es autora de varios artículos publicados en revistas indexadas, en temas relacionados con el Derecho Público y derechos de la naturaleza. Actualmente se desempeña como Experta Jurisdiccional en la Corte Constitucional del Ecuador. Correo electrónico: narvaezmariajose@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0016-2870>

Cómo citar este artículo: Narváez Álvarez, María José. 2015. "Derechos de la naturaleza y derecho a la ciudad. Estudio de caso de las laderas del Pichincha". Revista de estudios jurídicos Cálamo, núm. 22: 30-44.

DOI: <https://doi.org/10.61243/calamo.22.435>

INTRODUCCIÓN

El filósofo griego Aristóteles argumentó que el ser humano es incapaz de vivir fuera de una comunidad política: quien no convive con los demás en una comunidad, o es una bestia, o es un dios. De este aserto se infiere que la integración social es producto de un impulso natural, y el dato observable de la sociabilidad humana indujo a la teoría que explica la configuración de la ciudad, como el formato asociativo prevaeciente, al menos en el área de influencia de la cultura occidental.

Las primeras ciudades ostentaban un tipo de segregación funcional. Esta estrategia tenía relación con instalar una frontera territorial y competencial para los distintos fueros, para fiscalizar la recepción de impuestos, tasas, contribuciones, derechos de almacenaje, entre otros. Así se acentuó la jerarquización social y funcional de la ciudad.

Concomitante a la Revolución Industrial, la “Revolución Urbana” generó un nuevo tipo de asentamiento compuesto por una extensa área física y una densa ciudad central, denominado metrópoli. Este modelo urbanístico fue radical en los países industrializados del Norte, y diferente en los subdesarrollados del Sur. En general, se innovaron los medios de transporte, se localizaron nuevas actividades económicas y se intensificó la periferia con aglomeraciones humanas atraídas por las oportunidades y el encanto de lo urbano.

Quito no escapó del contexto anteriormente referido, y el problema específico es la expansión de la mancha urbana por la presión de la migración interna, el tráfico de tierras y la informalidad en el fraccionamiento y mercantilización del suelo (Zeballos 2002) hacia zonas periféricas de intensa fragilidad ecológica y alta presencia de accidentes geográficos, con marcados ángulos de inclinación, que tornan inestables a los suelos, por lo que, los asentamientos poblacionales no planificados en estas áreas dificulta la provisión de servicios básicos, agudizando su condición de pobreza y marginación, y afectando los servicios ambientales que prestan las laderas del Pichincha (MDMQ 2021), así como los derechos de la naturaleza.

En el año 2008 la Constitución ecuatoriana reconoció: los derechos de la naturaleza, y el derecho de los seres humanos a disfrutar de la ciudad y sus espacios públicos, generando una complicación que insta a dilucidar de qué manera las laderas del Pichincha constituyen un espacio de convergencia de estos derechos, y si los derechos de la naturaleza tienen la potencialidad de otorgar una tutela jurídica reforzada y suficiente a los espacios naturales afectados por actividades antrópicas que amenazan con transformarlos hasta extinguirlos. Estos son los puntos nodales que se abordan en el presente análisis.

CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA QUE IMPLICA LA OCUPACIÓN ANTRÓPICA DE LAS LADERAS DEL PICHINCHA

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) se ubica a 2850 metros de altura sobre el nivel del mar, en una fosa tectónica atravesada por un sistema de fallas geológicas, cuya longitud de superficie es de aproximadamente 60 km. Está rodeado por 17 volcanes, de los cuales el Pichincha y el Atacazo son activos y se ubican en la zona occidental de la ciudad. Las laderas de estos volcanes se extienden desde la quebrada Pogyo Cucho al norte de Quito, hasta la quebrada Saguanchi al sur (MDMQ-Secretaría del Ambiente, 2022).

Carrión (2012) argumenta que el proceso urbano de Quito tuvo dos momentos importantes en el último siglo: (i) la crisis urbana en el marco de la consolidación del Estado nacional entre 1910 y 1950, y (ii) la crisis urbana con la modernización capitalista entre 1960 y 1980. La primera promovió una forma de organización urbana-territorial longitudinal heterogénea, de norte a sur, que ubicó a los sectores de altos ingresos económicos en el norte, los tugurizados al centro, y los de bajos ingresos al sur. La segunda crisis se inserta

en el contexto del proceso de modernización del país, mayormente visible hacia la década de 1960 debido al crecimiento de la exportación bananera, y posteriormente con la explotación de petróleo a gran escala, lo cual provocó una nueva configuración urbana-territorial y un crecimiento exponencial de Guayaquil y Quito. Esta última implicó la conformación de barrios periféricos y particularmente en las laderas del Pichincha, relocalización del polo industrial y expansión de un mercado de tierras con características especulativas; además, suscitó reformas legales sobre el uso del suelo.

Entre 1975 y 1985 el Estado central, a través de la Junta Nacional de Vivienda, impulsó la construcción de unidades habitacionales populares en zonas periféricas de Quito, en las cuales no se preveía el crecimiento urbano de la ciudad, específicamente: los barrios de San Carlos y San Pedro Claver en el norte, y la ciudadela Mena, en el sur (Peralta e Higuera 2016). En términos de Carrión (2012): “El impulso tanto a los procesos de renovación como de expansión urbana estuvo dirigido, entre otros aspectos, a salvar el escollo que significa la escasez relativa de suelo para la

construcción, la industria, la vivienda, etc.” (519). Pero mientras la mancha urbana se extendía, también se reducía el espacio natural de las Laderas del Pichincha y sus áreas de cobertura vegetal que cumplían una función ambiental importante. Por ejemplo, los emergentes barrios populares de Atucucho y La Pulida en el noroccidente de Quito se asentaron en espacios caracterizados por fuertes pendientes, numerosas quebradas y alta pluviosidad, produciendo cambios drásticos a la morfología de los suelos (MDMQ, 2019).

A finales de la década de 1950 el Municipio de Quito ya incorporó legalmente al perímetro urbano la parroquia rural de Cotacollao, conformada por áreas de uso agrícola, terrenos baldíos, bosques y huasipungos que en buena medida fueron lotizados y vendidos por los propietarios sin ninguna regulación municipal, lo que condujo a la proliferación de asentamientos irregulares y tráfico de tierras; “la confluencia de los factores referidos, se inscribe en una inicial tendencia de utilización de las franjas periféricas de la ciudad para vivienda de los sectores populares, como una suerte de ‘extensión’ social del sur en el norte” (Barreto 1994, 300-302).

Gráfico 1: Vista actual del barrio Atucucho



Fuente: Google earth, 2024.

A partir de 1961 la progresión urbana sobre el bosque protector de las laderas del Pichincha creció exponencialmente. A finales de la década de 1970 se construyó la avenida Occidental (actual avenida Mariscal Sucre) con la pretensión de que se constituya en un límite de la zona urbana y en vía de descongestión vehicular. Sin embargo, la ola migratoria hacia Quito detonó el

tráfico ilegal del suelo en las laderas del Pichincha. A manera de ejemplo, se creó el barrio Atucucho en una hacienda del mismo nombre y que fuera propiedad del Ministerio de Salud Pública; lo mismo ocurrió en otras haciendas de propiedad privada ubicadas en una zona atravesada por las quebradas Atucucho y San Carlos. El proceso de ocupación inició con 600 familias

migrantes que construyeron viviendas elementales con paredes de tabla y techos de plástico, posteriormente remplazadas por bloque y zinc. En el año 2015 ya eran 2142 familias. Esta datología se desprende del análisis documental realizado a los informes técnicos presentados en el marco del caso 522-20-JP sustanciado por la Corte Constitucional del Ecuador.

En el presente acápite se determinan los principales instrumentos generados por el Estado central y por el Municipio de Quito, en función enfrentar la problemática descrita con base en un manejo técnico-ambiental del área.

Tabla 1: Principales instrumentos para el manejo técnico-ambiental del área afectada

Fecha/año	Instrumento
1942	El Plan Jones Odriozola proyectó una planificación de la ciudad, priorizando lo recreativo y lo ambiental, a partir de concebir un espacio para estas actividades a la manera “de uso del suelo” integrado al conjunto urbano (Carrión 2010).
1967	El Plan General Urbano de Quito instituyó un esquema de zonificación del suelo general, proyectado para 30 años, procurando una mayor presencia del cabildo frente a la ocupación descontrolada del suelo periférico a la ciudad central.
08 de junio de 1983	El Acuerdo Ministerial MAG 162 declaró como bosque protector 10016 hectáreas correspondientes a las laderas del Pichincha, que van desde Cotocollao hasta Chillogallo, determinando que el borde urbano de Quito termina en la avenida Occidental.
12 de abril de 1988	El Acuerdo Ministerial MAG 127 declaró bosques y vegetación protectores 21929 hectáreas de superficie, divididas en ocho bloques (1. Calacalí, San Antonio, Pomasqui; 2. Calacalí; 3. Calacaí, San Antonio; 4. San Antonio, Pomasqui, Calderón; 5. Nayón, Llano Chico, Cumbayá; 6. Conocoto, Amaguaña; 7. Chillogallo; 8. Tumbaco, La Merced, Guangopolo), considerando a esta declaratoria como una medida dirigida a conservar, proteger y restaurar aquellas áreas que por sus características ecológicas, valor protector, científico, escénico, por su flora y fauna especiales, contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente
1996	El MDMQ delegó a la Empresa de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP) la realización de los estudios y acciones que permitan el control y manejo de la zona de las laderas del Pichincha, y se creó la Unidad Ejecutora del Proyecto Laderas del Pichincha.
01 de diciembre de 1997	Mediante Decreto Ejecutivo No. 901, el Presidente de la República dispuso que el Ministerio de Agricultura (MAG), y el Instituto Nacional Forestal y Vida Silvestre (INEFAN) transfiera al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito todas las atribuciones para el manejo de las áreas protegidas dentro de las laderas orientales del Pichincha, y que todas las instituciones del sector público, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, presten toda la ayuda y cooperación para el control de las invasiones y la tala de bosques, así como toda intervención que se contraponga a los planes de manejo de las laderas.
12 de abril de 2007	La Ordenanza No. 213 instituye el subsistema de áreas protegidas del Distrito Metropolitano de Quito, cuyos fines son la protección del patrimonio natural, la conservación de espacios naturales, garantizar el derecho colectivo de la población a vivir en una ambiente sano y promocionar la conservación de los espacios naturales y el cuidado de la naturaleza.

Tabla 1: Principales instrumentos para el manejo técnico-ambiental del área afectada

Fecha/año	Instrumento
27 de mayo de 2010	El MDMQ declaró la zona de las estribaciones orientales de los volcanes Pichincha y Atacazo como patrimonio natural y paisajístico del DMQ.
27 de mayo de 2012	Mediante resolución No. 257 el Concejo Metropolitano declaró “Patrimonio Natural, Histórico y Paisajístico del Distrito Metropolitano de Quito” al área comprendida en las estribaciones orientales de los volcanes Pichincha y Atacazo”.
21 de octubre de 2013	El Concejo Metropolitano emitió la Ordenanza No. 0446 que estableció el Área Natural de Intervención Especial y Recuperación de las Laderas del Pichincha-Atacazo (AIER Pichincha-Atacazo), con una extensión aproximada de 1115 hectáreas; constituyó el sistema de parques metropolitanos en el AIER ¹ . También determinó las actividades permitidas en el área, a fin de conservar los ecosistemas naturales, proteger y promover el uso sustentable del patrimonio natural, cultural, histórico y paisajístico, prevenir desastres naturales, disminuir la presión hacia las áreas de conservación, integrar la red de áreas protegidas con la red verde urbana, y constituir referentes paisajísticos para la ciudad.
11 de abril de 2023	El Concejo Metropolitano de Quito reformó la Ordenanza No. 446, incrementando el área del AIER de 9990 a 22329 hectáreas, como un mecanismo de conservación de las áreas que prestan servicios ecosistémicos a las zonas pobladas urbanas, y que requieren un manejo especial.

Elaboración: autora

Como se puede advertir en la tabla anterior, la administración de las laderas del Pichincha estuvo inicialmente a cargo del Estado central; y más tarde, a partir del año 1997, el MDMQ asumió las competencias y atribuciones. Por otra parte, cabe recalcar que la estrategia adoptada por el Estado central en su momento, y posteriormente por el MDMQ respecto a la protección de las laderas del Pichincha, fue declarar a las áreas comprometidas como áreas de protección ecológica, con las siguientes denominaciones: bosque protector, áreas protegidas, parques metropolitanos.

No obstante, debido a la débil normativa e institucionalidad municipal y estatal, a la hegemonía de los grupos que lideran la construcción de vivienda, a las tendencias políticas promotoras de redes clientelares, y a la

falta de participación activa de la ciudadanía en la formulación de planes de acción relativos a la protección de los bosques protectores y corredores ecológicos, la autoridad no ha sido eficaz para solventar las amenazas sobre las laderas del Pichincha.

De lo expuesto se infiere, además, la incidencia de dos factores exógenos que coadyuvan al deterioro ambiental y social: la conversión de la ciudad en un centro de poder funcional a los objetivos de la red corporativa transnacional productiva y financiera, y connota la prevalencia de un enfoque de desarrollo metropolitano antropocentrista, que acrecienta la insustentabilidad de los servicios ambientales que generan las áreas metropolitanas de protección ecológica.

1 “Áreas de Intervención Especial y Recuperación: Son áreas de propiedad pública, privada o comunitaria que por sus condiciones biofísicas y socioeconómicas, previenen desastres naturales, tienen connotaciones histórico-culturales, disminuye la presión hacia las áreas de conservación, posibilitan o permiten la funcionalidad, integridad y conectividad con la Red de Áreas Protegidas y la Red Verde urbana (corredores verdes) y constituyen referentes para la ciudad. Por sus características deben ser objeto de un manejo especial”. Municipio de Distrito Metropolitano de Quito, *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022*, Quito: DMQ, p. 47.

CARACTERIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA Y EL DERECHO A LA CIUDAD

Igual que otras capitales de los países latinoamericanos, Quito se ha construido sobre un territorio economizado que va más allá de su mancha urbana, con singularidades como el transporte, la tipología de autogobierno, de economía, de identidad política (capitalidad); de una variedad de derechos humanos, civiles y políticos, económicos sociales y culturales (DESC); derechos ambientales y derecho a la ciudad, lo que tiene relación con lo que Mesel (2021) aludiendo a Milton Santos (1996) llama geografización del poder del Estado a través de las leyes, y al tratarse del poder metropolitano, como es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, de un ordenamiento normativo especial.

La singularidad distintiva del DMQ, con relación a otras capitales de la región, es que es capital de Ecuador, país que ha reconocido constitucionalmente a la naturaleza como un sujeto con derechos, y esto es lo que nos lleva a las preguntas: ¿de qué forma los derechos de la naturaleza interactúan con el derecho a la ciudad? y ¿cómo los derechos de la naturaleza tienen la potencialidad de otorgar una tutela jurídica reforzada y suficiente a los espacios naturales afectados por actividades antrópicas que amenazan con transformarlos hasta extinguirlos? A efecto de procurar un análisis del problema, se procede a caracterizar el contenido de estos derechos, en el marco de su confluencia en el espacio denominado laderas del Pichincha.

El derecho a la ciudad connota la resistencia a la denominada revolución urbana y, siguiendo a Jordi Borja (2013), es un concepto analítico-crítico de aquel formato de urbanización que impugna las pautas urbanizadoras dominantes, plantea la razón de ser de la ciudad y cuestiona las dinámicas disgregadoras de la gestión metropolitana.

Se colige que el derecho a la ciudad pone en evidencia el conflicto social como una nueva lucha de clases desplazada del ámbito del Estado-nación y del lugar de trabajo, a los territorios locales donde la marginalidad, la desigualdad creciente, las dinámicas económicas insostenibles, los déficits socio-culturales, la degradación

ambiental, la globalización y los localismos son factores permanentes que ahondan los conflictos socio-ambientales. El énfasis radica en que el derecho a la ciudad rescata los valores éticos e intereses colectivos desde una perspectiva integral u holística. En su momento Lefebvre (1978) instó a pensar que el derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de vista o como un retorno a las ciudades tradicionales; y que únicamente puede formularse como un derecho a la vida urbana, transformada, renovada.

En Ecuador, en la década de 1980 ya se reivindicaba la autonomía de las ciudades, y particularmente de las capitales de provincia frente al gobierno nacional, cuya presencia ha sido casi colonial en ciertos casos. Actualmente, y siguiendo al urbanista Fernando Carrión, la producción de la ciudad genera transformaciones que impactan en su entorno natural:

Una de ellas es la mutación de los ciclos vitales de la ciudad, en el marco de sus relaciones con la naturaleza, que tienden a reconfigurar la estructura de su ecosistema (cambio climático). Las poblaciones humanas son interdependientes del mundo natural -no al revés- por lo que sus acciones u omisiones son determinantes. Esta metamorfosis permite identificar su condición esencial como parte ontológica del ser; esto es, de los respectivos estratos de existencia. Esta doble determinación, autonomía y ecosistema, reconoce a la ciudad en una condición de entidad con vida propia, que debe tener todos los elementos para su sustentabilidad, tanto en términos de recursos sociales como naturales. Ahí está la base para el reconocimiento de su condición de sujeto de derechos. (Carrión 2023, 238)

Sobre el punto, ya en el año 2008, la Constitución ecuatoriana incorporó el derecho a la ciudad en su artículo 31:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los

principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. (CRE, artículo 31)

El derecho a la ciudad se torna más determinante cuando se agudiza la crisis ambiental, llegando al límite de cambio climático; entonces, el uso del suelo urbano se constituye en un mecanismo técnico para la desaceleración de los conflictos socio-ambientales, a través del agrandamiento de la afectación a los bienes comunes públicos como áreas ecológicas y bosques protectores, configurando lo que se conoce como dimensión contradictoria de la actual vida urbana. Tal es el caso de la ciudad de Quito respecto a la afectación de los bosques ubicados en las laderas del Pichincha.

Las laderas y quebradas del Pichincha que componen las estribaciones orientales del macizo montañoso del complejo volcánico del Pichincha albergan una rica muestra de patrimonio natural del Distrito. La flora y fauna de las laderas del Pichincha equivalen en lo natural a lo que los templos coloniales y casonas republicanas del Centro Histórico significan en lo arqueológico. Este patrimonio natural es el único remanente que conserva todavía el 48,10% de la vegetación natural, si bien se encuentra muy fragmentada [...]. (MDMQ 2010, 71)

En la sentencia No. 2167-21-EP/22 (Río Monjas), la Corte Constitucional identificó el contenido esencial del derecho a la ciudad, y señaló que este incluye, al menos: 1) la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; 2) la gestión democrática de la ciudad; 3) la diversidad social, económica y cultural; y 4) la armonía con la naturaleza. En el párrafo 105 se explicita que la distribución espacial justa de los recursos relativos al ambiente urbano incluye la obligación de proteger

los espacios verdes y sus recursos naturales, lo que garantiza una mejor calidad de vida de los habitantes de Quito y fomenta una relación armónica con la naturaleza.

Un aspecto crucial es que la Constitución ecuatoriana enlaza el derecho a la ciudad con la función social y ambiental de la propiedad, cuestión clave que compromete a la ciudadanía; y sobre todo, a quienes poseen predios ubicados dentro de las zonas de protección, a velar por la conservación de los espacios naturales.

Los derechos de la naturaleza fueron reconocidos en la Constitución ecuatoriana del año 2008, bajo la premisa de que la naturaleza será sujeto de los derechos que le reconozca la Carta Magna, y son: (i) el respeto integral a su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; y (ii) a su restauración. Estos derechos connotan el enfoque filosófico-ontológico de pueblos indígenas y mestizos que se reconocen en y con la trama de la vida y sus ciclos vitales; son la síntesis de una comprensión holística de la relación entre sociedad con la naturaleza en término de equilibrio, respeto, y en función del *sumak kawsay* (buen vivir).²

Este suceso evidencia la superación de los regímenes de tutela jurídica ambiental devenidos del Derecho Ambiental para la conservación de los espacios naturales, y así lo ha identificado la Corte Constitucional ecuatoriana en su sentencia 1149-19-JP/21, al señalar que “históricamente el Derecho ha sido funcional a la instrumentalización, apropiación y explotación de la naturaleza como un mero recurso natural”. De ello se infiere que los derechos de la naturaleza connotan la obligatoriedad de cambios sustanciales en la conducta de los actores implicados en procesos productivos, extractivos, de consumo, normativos, administrativos en los diferentes órdenes y de la sociedad en general. En este sentido, la Corte Constitucional ecuatoriana ha creado estándares jurisprudenciales que coadyuvan a la eficacia de los derechos de la naturaleza; en la sentencia 22-18-IN/21 señala que:

² Desde mi perspectiva, en este enfoque no está ausente el énfasis naturista ya previsto por Baruch Spinoza en el siglo XVI. La existencia de una sola sustancia infinita, la infinitud inagotable, es decir, en sus propias palabras: “Dios o sea la naturaleza”. Ver: Baruch Spinoza. Ética demostrada según el orden geométrico (Barcelona: ORBIS Ediciones, 1984).

26. La naturaleza ha sido reconocida como titular de derechos en la Constitución. La naturaleza no es un ente abstracto, una mera categoría conceptual o un simple enunciado jurídico. Tampoco es un objeto inerte o insensible. Cuando la Constitución establece que hay que respetar “integralmente” la existencia de la naturaleza y reconoce que es “donde se reproduce y realiza la vida”, nos indica que se trata de un sujeto complejo que debe ser comprendido desde una perspectiva sistémica.
27. La naturaleza está conformada por un conjunto interrelacionado, interdependiente e indivisible de elementos bióticos y abióticos (ecosistemas). La naturaleza es una comunidad de vida. Todos los elementos que la

componen, incluida la especie humana, están vinculados y tienen una función o rol. Las propiedades de cada elemento surgen de las interrelaciones con el resto de elementos y funcionan como una red. Cuando un elemento se afecta, se altera el funcionamiento del sistema. Cuando el sistema cambia, también afecta a cada uno de sus elementos.

Lo cierto es que la subjetivación de la naturaleza está siendo valorada en el multinivel por su importancia para enfrentar la crisis ambiental, crisis del conocimiento o civilizatoria y de nuestro tiempo (Leff 2002, Gudynas 2009, Storini 2019), y es relevante porque da lugar al desplazamiento del eje jurídico antropocentrista.

EL ENFOQUE ANTROPOCÉNTRICO PARA LA TUTELA JURÍDICA DE LAS LADERAS DEL PICHINCHA

Con base en el marco teórico expuesto se procede a caracterizar el marco metodológico desarrollado para el análisis empírico del problema abordado. En términos de Yin (2009), una razón para elegir un estudio de caso único o simple se presenta cuando un fenómeno representa un caso crítico a partir del cual se puede construir una teoría, de tal forma que los hallazgos pueden contribuir a investigaciones posteriores del mismo fenómeno, o de otro fenómeno que comparta las proposiciones. Es precisamente en este marco metodológico en el que se adscribe esta investigación; sin embargo, en cuanto a las proposiciones, la investigación asume una técnica prospectiva para modelar la proposición experimental que se confrontará a la proposición documentada. Siguiendo el protocolo de estudios de caso único de Yin, una vez identificadas las proposiciones y sus criterios, se interpretarán los datos recopilados a partir del lenguaje observacional lineal, para concluir con el análisis a partir de proposiciones que devienen de la matriz disciplinaria de la naturaleza como sujeto de derechos y de jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional del Ecuador.

El fenómeno en estudio son las laderas del Pichincha como un espacio natural afectado por el crecimiento urbano descontrolado; la descripción del fenómeno consta en el acápite anterior. Las proposiciones se erigen sobre el régimen de tutela jurídica basado en (i) un modelo de gestión ambiental antropocéntrico, que es el existente, y (ii) un modelo de gestión ambiental eco-biocéntrico, reforzado por los derechos de la naturaleza.

Las proposiciones que se extraen de los documentos analizados son: (i) el enfoque, (ii) racionalidad instrumental, y (iii) la racionalidad axiológica; cada proposición presenta criterios que se extraen de cuatro instrumentos jurídicos relevantes para la tutela de las laderas del Pichincha; dos emitidos por el Ministerio de Agricultura en la década de 1980, cuando la administración de las laderas del Pichincha se encontraba dentro de sus competencias; y dos emitidos por el MDMQ luego del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, en el 2008. Es menester indicar que dichos criterios no son taxativos, sino que son los que se vinculan al objeto de la investigación:

Tabla 2: Proposiciones

Proposiciones	Criterios	Instrumentos			
		Ac. Min. 162 (1983)	Ac. Min. 127 (1988)	Ord. 0446 (2013)	Ref. Ord. 0446 (2023)
Enfoque	Ambiental conservacionista	1	1	1	1
	Antropocéntrico	1	0	1	0
	Eco-biocéntrico	0	0	0	1
Racionalidad instrumental	Bosque protector	1	1	0	0
	Área de Protección	0	0	1	1
	Parque Metropolitano	0	0	1	1
Racionalidad axiológica	Prevalencia de lo colectivo sobre lo individual	0	0	1	1
	Bienestar humano	1	0	1	1
	Propiedad	1	0	1	1
	Sustentabilidad	1	1	1	1
	Participación social	0	0	1	1
	Valor intrínseco de la naturaleza	0	0	0	0
	La naturaleza compleja y sistémica	0	0	0	0
	Principios preventivo y precautorio	0	0	0	0

Elaboración: autora

De la data recopilada se desprenden los siguientes hallazgos (lenguaje observacional lineal):

Enfoque:

1. En todos los instrumentos jurídicos analizados se verifica el enfoque ambiental conservacionista, esto es, que su objetivo es la conservación, protección y restauración de áreas con características ecológicas relevantes identificadas. Tratándose

de las laderas del Pichincha, estas áreas ya han sufrido deterioros provocados por el crecimiento urbano descontrolado e informal.

2. En dos de los cuatro instrumentos existen considerandos y disposiciones que denotan el enfoque antropocéntrico; es decir, que se ha considerado la utilidad que los elementos naturales proporcionan al ser humano a través de los servicios ambientales, y sería esta valoración la que justifica su tutela jurídica.

3. En la ordenanza 0446 del año 2013, aún se verifica un enfoque tendiente al antropocentrismo, aun cuando fue emitida con posterioridad al reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos; sin embargo, en las reformas introducidas a la ordenanza en el año 2023 ya se identifican elementos que dan cuenta de una lenta e incipiente transición hacia un enfoque eco-biocéntrico.

Racionalidad instrumental:

1. En los instrumentos emitidos antes de la expedición de la Constitución del año 2008, la tutela jurídica de las laderas del Pichincha se modeló a partir de su declaratoria como bosque protector, lo que significa que se constituyen en áreas destinadas a la conservación de ecosistemas que no están representados en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), y que en su momento las excluyó del régimen agrario; en tanto que los instrumentos dictados en años posteriores al 2008, se adscriben al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en el subsistema autónomo descentralizado, con la declaratoria de las laderas del Pichincha como parte del Sistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP), a través de la figura de Área de Intervención Especial y Recuperación AIER Pichincha-Atacazo, fortalecida, además, con el reconocimiento de estos espacios como Parques Metropolitanos, lo que proyecta una mejor y mayor capacidad de intervención institucional. No obstante, se debe tomar en cuenta que la inclusión de las laderas del Pichincha dentro de estas categorías de protección limita el derecho de propiedad de los titulares del bien, únicamente en el uso y goce del derecho a la propiedad. El atributo básico de la propiedad, que es la capacidad de disposición, permanece en los propietarios.
2. A propósito del derecho a la propiedad, todos los instrumentos jurídicos impusieron limitaciones a su ejercicio, sin que pueda reputarse una confiscación por parte del Estado. En el artículo 31 de la Constitución se establece que el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la función social y ambiental de la propiedad, lo que se traduce en la capacidad de las instituciones estatales y descentralizadas de imponer limitaciones legítimas de carácter general

al uso y goce de los bienes inmuebles, en el marco de la tutela de un interés colectivo por la salvaguarda de la naturaleza. En el Acuerdo Ministerial No. 162 de 1983, llama la atención que la declaratoria de las laderas del Pichincha como bosque protector excluya a las “urbanizaciones o parcelaciones legalmente autorizadas y construidas o en proceso de construcción”, aunque a la par prohíbe nuevas construcciones, e incluso la ampliación de las existentes, a partir de la fecha de su expedición.

3. En los instrumentos emitidos por el MDMQ se verifica la prevalencia de lo colectivo sobre lo individual, al reconocer el interés público en la conservación de las laderas del Pichincha. Esto es importante porque tiene la valía de generar un vínculo jurídico entre todos los habitantes de la ciudad para actuar en defensa de las laderas y, la mismo tiempo, para asumir las obligaciones que conlleve su tutela (La eficacia de este vínculo no es objeto de esta investigación).

Racionalidad axiológica:

1. Todos los instrumentos revisados evidencian su vocación hacia la sustentabilidad y, concomitante a esta, en tres tiene relevancia tanto el bienestar humano como el derecho a la propiedad. Sin embargo, en ninguno de los instrumentos se constata que la protección jurídica de las laderas esté justificada en criterios afines a los derechos de la naturaleza tales como el valor intrínseco de la naturaleza, la comprensión sistémica de la naturaleza, o los principios de prevención y precaución frente a riesgos generados por las actividades antrópicas.
2. El principio de la prevalencia de lo colectivo sobre lo individual, así como el derecho de los habitantes de la ciudad de Quito a participar en los temas ambientales aparece únicamente en los instrumentos expedidos posterior al reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos.

De lo expuesto se infiere que en varias décadas el Estado y el MDMQ han procurado proteger las laderas del Pichincha de los asentamientos irregulares, a través de mecanismos e instrumentos técnico-jurídicos ambientales que adolecen de debilidad normativa e institucional. A partir de este aserto, resulta inevitable

preguntar ¿qué pueden aportar los derechos de la naturaleza para robustecer la tutela jurídica de las

laderas del Pichincha, y que a su vez permita consolidar el derecho a la ciudad?

LAS LADERAS DEL PICHINCHA O TERRITORIO DONDE CONVERGEN EL DERECHO A LA CIUDAD Y LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA

Harvey (2013) fundamenta que el derecho a la ciudad no debe quedarse en simplemente garantizar el acceso a los recursos, sino el derecho colectivo para transformar radicalmente lo urbano. El acceso a los recursos no se limita al acceso a los servicios públicos como agua potable, electricidad, transporte público; porque implica que los habitantes de una ciudad, en este caso Quito, también han de acceder a aquellos servicios ambientales y ecosistémicos que posibilitan un ambiente sano que les garantice una vida digna. Al respecto, en la sentencia No. 1149-19-JP/21 la Corte Constitucional señaló que:

En el contenido del derecho a un ambiente sano convergen los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. En esencia, se hace evidente la necesaria interrelación y complementariedad entre estos derechos sin perder su autonomía, pues la preservación del entorno natural permite que los seres humanos ejerzan otros derechos. Como se ha indicado en párrafos anteriores, el derecho al ambiente sano, no solo se encuentra en función de los seres humanos, sino también, alcanza a los elementos de la naturaleza, como tales. (Sentencia No. 1149-19-JP/21, párr. 242)

Siguiendo el criterio de la Corte, se colige que el derecho a la ciudad -visto como un derecho de los humanos- y los derechos de la naturaleza, no son rivales ni yuxtapuestos, sino más bien son derechos que interactúan; pero esa interacción está mediada por la convergencia de otro derecho: vivir en un ambiente sano.

Con base en este aserto se puede afirmar que existe una relación triádica entre el derecho a la ciudad, los derechos de la naturaleza y el derecho a vivir en un ambiente sano, cuyo nexos causal son los servicios ambientales ecosistémicos, más aún si se considera que uno de los ejes del derecho a la ciudad está radicado en el componente

ambiental y la ecologización de las urbes. Se trata, entonces, de una relación circular e interdependiente, donde la reivindicación de uno de los derechos está supeditada a la reivindicación de los otros, de tal forma que, si uno se ve afectado, colateralmente los otros también.

La tutela jurídica reforzada que reviste a los derechos de la naturaleza proviene, entre otros aspectos, de su racionalidad axiológica, y fundamentalmente en el reconocimiento del valor intrínseco de la naturaleza y sus elementos constitutivos, entre los cuales existe una mancomunidad de vida, compleja y sistémica; ello porque las propiedades del todo no se replican en sus partes, pero la afectación a las partes menoscaba la funcionalidad del todo.

Sin embargo, en los instrumentos jurídicos analizados que fueron emitidos de forma posterior a la promulgación de la Constitución del año 2008, no se advierte que la tutela jurídica de las laderas del Pichincha, vistas como un elemento natural del sistema ecológico, esté basada en su valoración intrínseca, que, según ha señalado la Corte Constitucional en múltiples fallos, es uno de los ejes centrales para la concreción de los derechos de la naturaleza. La ordenanza reformativa a la ordenanza No. 0446 apela más bien a la valoración simbólica de las laderas como base para sustentar la identidad cultural, histórica y ambiental de toda la ciudad; por ello se considera que esta normativa local devela una transición hacia el enfoque eco-biocéntrico de la tutela jurídica de las laderas del Pichincha.

De igual forma, según lo fundamentado por la Corte Constitucional, la naturaleza es un sujeto complejo (Sentencia No. 22-18-IN/21, párr. 27-28). Sin embargo, no se verifica que el fundamento jurídico del régimen de protección de las laderas se sustente en el enfoque sistémico que reviste a los derechos de la naturaleza en función de armonizar su relación con la sociedad,

y tampoco revelan de forma concreta el vínculo de los seres humanos con los espacios naturales, de tal forma que sean estos los que se adapten de forma adecuada a los procesos y sistemas naturales.

Otro aspecto importante que ha quedado excluido de los instrumentos formulados con posterioridad a la Constitución del año 2008 son los principios preventivo y precautorio, consagrados en el artículo 73 de la Constitución, con relación a los derechos de la naturaleza. La importancia de estos radica en que representan un rol orientador cuando se conoce los efectos dañosos de una actividad antrópica sobre los elementos naturales, y cuando no existe suficiente evidencia científica que obliga al Estado a adoptar medidas eficaces para impedir la degradación de la naturaleza.

Desde una perspectiva contextual, los procesos naturales de los ecosistemas funcionan de tal manera que se constituyen en el soporte de la trama de la vida en el planeta, proveyendo a los seres vivos -en los que se incluyen a los humanos- de servicios ambientales ecosistémicos que resultan del propio funcionamiento de los ecosistemas, como la regulación del clima, que tiene como función la regulación de la temperatura, de las precipitaciones y otros procesos climáticos locales, regionales, en función del control de gases de efecto invernadero; la regulación de distribución,

cuyas funciones radican en la capacidad de los ecosistemas para dar respuesta y adaptarse a fluctuaciones ambientales para la protección de tormentas, inundaciones o sequías; la oferta de agua, como función de almacenamiento y dotación de agua mediante cuencas, reservorios y acuíferos; la retención de sedimentos y control de erosión, es decir, de retención del suelo dentro de los ecosistemas, lo que permite prevenir la pérdida de suelo, el almacenamiento de agua en humedales, entre otras tantas; y en lo cultural, como oportunidad para usos no comerciales, tales como: actividades artísticas, educativas, espirituales, científicas o que enfatizan los valores de los ecosistemas.

Relacionando la perspectiva antes acotada, en el caso del DMQ los procesos naturales de los ecosistemas se generan en espacios territoriales que han sido insertados al casco urbano “a la fuerza”, y a medida que la mancha urbana se extiende, los territorios donde se generan los servicios ambientales ecosistémicos se reducen. De ahí la necesidad de que los instrumentos jurídicos que propendan a la tutela de las laderas del Pichincha sean revisados bajo el cenital de los derechos de la naturaleza, como una garantía para el ejercicio del derecho a vivir en un ambiente sano, y la reivindicación del derecho a la ciudad, en condiciones que salvaguarden la vida digna de los habitantes de Quito.

CONCLUSIONES

Las laderas del Pichincha constituyen una multiplicidad ecosistémica en la que convergen los derechos a la ciudad y los derechos de la naturaleza, cuyo vértice es el derecho de los habitantes de Quito a vivir en un ambiente sano -establecidos en el Estado constitucional de derechos-, y que padece la incidencia de dos problemas complejos: (i) el crecimiento irregular y descontrolado de la mancha urbana, y, (ii) la reducción de los espacios geográficos en donde tienen lugar funciones ecosistémicas que garantizan la reproducción de los ciclos vitales.

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza trajo consigo una nueva racionalidad axiológica que dota

de principios que robustecen el régimen de protección de los ecosistemas, pero que ha sido excluida en los instrumentos jurídicos promulgados por el MDMQ, aun cuando fueron emitidos posteriormente al reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, conforme se desprende de la tabla de proposiciones, y que constituye el instrumento técnico-metodológico en el que se sustenta el análisis empírico de la realidad expuesta.

La matriz disciplinaria de la naturaleza como sujeto de derechos connota que tanto el Estado como el MDMQ han propendido a la tutela jurídica de las laderas del Pichincha a través de instrumentos jurídicos ambientales

eminentemente antropocentristas, que no han sido determinantes para contrarrestar la proliferación de asentamientos poblacionales no planificados, cuya consecuencia ha sido la degradación de la naturaleza y la agudización de las condiciones de pobreza y marginación social.

En la actualidad, las laderas del Pichincha constituyen un espacio ecológicamente sensible y socialmente

vulnerable, regulado por instrumentos jurídicos que continúan manteniendo un enfoque ambiental conservacionista y antropocéntrico que agrava las condiciones de sostenibilidad que requieren las laderas y, además, pone en riesgo los servicios ambientales que posibilitan el ejercicio del derecho a la ciudad y a vivir en un ambiente sano.

BIBLIOGRAFÍA

- Barreto, Rodrigo. 1997. "Manejo ambiental y prevención de desastres naturales con participación comunitaria: el caso de los barrios populares del noroccidente de Quito". En *Viviendo en riesgo*, compilado por Allan Lavell, 5-21. Quito: La Red, FLACSO.
- Carrión, Fernando. 2010. *Ciudad, memoria y proyecto*. Quito: Olacchi, MDMQ.
- Carrión, Fernando. 2012. "La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 41, núm. 3: 503-522.
- Carrión Fernando y Paulina Cepeda. 2023. "El derecho de la ciudad". En *Constitucionalismo urbano: La ciudad en los procesos constituyentes en América Latina*, editado por Fernando Carrión, Emilia Silva, Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, 237-258. Quito: FLACSO.
- Gudynas, Eduardo. 2009. *El mandato ecológico: Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*. Quito: Abya Yala.
- Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Lefebvre, Henri. 1978. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Leff, Enrique. 2002. *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México D.F.: Siglo XXI.
- Mesel, Felipe. 2021. "Reconstruyendo el rompecabezas legal: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina", editado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda, *Ciudades Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2023. *Las áreas protegidas del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Secretaría del Ambiente.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2022. *Informe de socialización Proyecto de Ordenanza Sustitutiva a Ordenanza 0446, Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER) Pichincha-Atacazo*. Quito: Secretaría del Ambiente.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2021. *Plan Preliminar Especial Parque Metropolitano Atucucho*. Quito: Expediente Corte Constitucional, caso 522-20-JP.
- Municipio de Distrito Metropolitano de Quito. 2012. *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022*, Quito: DMQ.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2010. *En las faldas inmensas de un monte. Las laderas occidentales de la ciudad de Quito*. Quito: EPMAAPS.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2009. *La planificación del desarrollo territorial en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: MDMQ.
- Santos, Milton. 1996. *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Ed. Oikos Tau.
- Storini, Claudia. 2019. "Pluralismo y buen vivir: un camino hacia otro constitucionalismo posible". En *Refundación del constitucionalismo social: Reflexiones a los cien años de la Constitución de Querétaro*, editado por Claudia Storini, 427-438. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Yin, Robert. 2009. *Case Study Research*. California: Sage Publications.

Zeballos, Othon. 2002. *Ocupación de laderas e incremento del riesgo de desastres en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: FLACSO Ecuador.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia núm. 22-18-IN/21, juez ponente Ramiro Ávila Santamaría, 8 de septiembre de 2021.

Normativa y jurisprudencia

Constitución de la República del Ecuador. Ecuador: Registro Oficial, 449, 20-X-2008.

Ordenanza APA 002-2023: Registro Oficial, Edición especial 897, 02-VI-2023.

Ordenanza Metropolitana 0446, 14-X-2013.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia núm. 1149-19-JP/21, juez ponente Agustín Grijalva Jiménez, 10 de noviembre de 2021.