



UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO
FACULTAD DE DERECHO
CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Proyecto de Investigación
previo a la obtención del título
de Abogado de los Tribunales
y Juzgados de la República
del Ecuador

Título del Proyecto de Investigación:

**FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA
CONTAMINACIÓN AMBIENTAL CON LA COBERTURA DEL GAD
MUNICIPAL DEL CANTÓN QUEVEDO**

Autor:

FERNANDO MAURICIO ALMENDARIZ CORDERO

Director de Proyecto de Investigación:

Ab. VÍCTOR GUEVARA VITERI. MSc.

Quevedo – Los Ríos - Ecuador.

2017

DECLARACIÓN DE AUTORIA Y CESION DE DERECHO

Yo, FERNANDO MAURICIO ALMENDARIZ CORDERO, declaro que el trabajo a . descrito es de mi autoría; que no ha sido previamente presentado para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

La Universidad Técnica Estatal de Quevedo, puede hacer uso de los derechos correspondiente a este trabajo, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su reglamento y por la normatividad institucional vigente.

Atentamente

FERNANDO MAURICIO ALMENDARIZ CORDERO
C.C. 1205542879

Autor

CERTIFICACIÓN DE CULMINACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

El suscrito, Ab. Víctor Guevara Viteri MSc., Docente de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo, certifica que el estudiante FERNANDO MAURICIO ALMENDARIZ CORDERO, realizó el Proyecto de Investigación de grado titulado **FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL CON LA COBERTURA DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN QUEVEDO**, previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, bajo mi dirección, habiendo cumplido con las disposiciones reglamentarias establecidas para el efecto.

AB. VÍCTOR GUEVARA VITERI. MSC.

DIRECTOR DE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO
FACULTAD DE DERECHO
CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Título:

**FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA
CONTAMINACIÓN AMBIENTAL CON LA COBERTURA DEL GAD
MUNICIPAL DEL CANTÓN QUEVEDO**

Presentado a la Vicerrectora Académica, Encargada de la Facultad de Derecho,
como requisito previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales y
Juzgados de la República del Ecuador.

Aprobado por:

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

MIEMBRO DEL TRIBUNAL

MIEMBRO DEL TRIBUNAL

QUEVEDO – LOS RIOS – ECUADOR

2017

AGRADECIMIENTO

Le agradezco a Dios por haberme acompañado a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad, y por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencia y sobre todo felicidad

Le doy gracias a mis padres Dr. Ab. Nelson Bolívar Almendáriz Pazmiño y mi madre la Ab. Blanca Esperanza Cordero Martínez, por los valores que me han inculcado, y por haberme dado la oportunidad de tener una excelente educación en el transcurso de mi vida. Sobre todo por ser un excelente ejemplo de vida a seguir.

Le agradezco a mis docentes, por haber compartido con migo sus conocimientos y sobre todo su amistad.

DEDICATORIA

A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mis padres.

Dr., Nelson Bolívar Almendariz Pazmiño y mi Madre. Ab. Blanca esperanza Cordero Martínez por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

A mi esposa

Viviana Álvarez Osorio y mi hija Alexa victoria, por la razón de mi existir, de levantarme cada día para ser mejor persona.

A mis hermanos, parientes y amigos:

Por sus consejos, paciencia y toda la ayuda que me brindaron para concluir mis estudios.

TABLA DE CONTENIDO

PORTADA.....	I
...	
DECLARACION DE AUTORIA Y CESION DE DERECHO.....	ii
CERTIFICACION Y CULMINACION DE PROCESO DE INVESTIGACION.....	iii
...	
CERTIFICADO DE REPORTE DE HERRAMIENTA DE PREVENCIÓN DE COINCIDENCIA Y PLAGIO ACADÈMICO.....	iv
MIEMBROS DEL TRIBUNAL.....	v
AGRADECIMIENTO.....	vi
.....	
DEDICATORIA.....	vii
..	
TABLA DE CONTENIDO.....	vii
INDICE DE TABLAS.....	ix
INDICE DE FIGURAS.....	x
RESUMEN Y PALABRAS CLAVES.....	xi
ABSTRACT AND KEY WORDS.....	xii
INTRODUCCIÓN.....	1
...	
CAPITULO I CONTEXTUALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	3
1.1 Problema de la investigación.....	4

1.1.2	Formulación del problema.....	6
1.1.3	Sistematización del problema.....	6
1.2	Objetivos.....	7
1.2.1	Objetivo General.....	7
1.2.2	Objetivos Específicos.....	7
1.3	Justificación.....	8

CAPITULO II FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DE LA INVESTIGACIÓN

2.1.1	Cumbre de la Tierra Estocolmo.....	10
2.1.2	Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.....	11
2.1.3	Cumbre de la Tierra de Johannesburgo.....	12
2.1.4	La Cumbre de Río+20 de las Naciones Unidas.....	12
2.1.5	Derecho Municipal.....	13
2.1.6	La descentralización.....	14
2.1.7	Autonomía Municipal.....	16
2.1.8	Las Ordenanzas.....	19
2.1.8.1	Ordenanza Municipal.....	20
2.2	Marco Referencial.....	23
2.2.1	La conservación del medio ambiente como un bien jurídico.....	23
2.2.2	La responsabilidad civil.....	24
2.2.3	Derechos de la naturaleza.....	24
2.2.4	Derecho ambiental.....	25
2.2.5	El medio ambiente.....	26
2.2.6	Ambiente Sano y Ecológico.....	26
2.2.7	La contaminación ambiental.....	28
2.2.8	Características de la Autonomía Municipal.....	30
2.2.8.1	La importancia que han adquirido los organismos municipales.....	30
2.2.8.2	La Administración Pública.....	32
2.2.9	El principio de la Administración Pública.....	34
2.2.10	Otros principios de la Administración Pública.....	34
2.2.10.1	Principio de Eficiencia.....	35
2.2.10.2	Principio de calidad.....	35
2.2.10.3	Principio Jerarquía.....	36

2.2.10.4	Principio de Desconcentración.....	37
2.2.10.5	Principio del Descentralización.....	38
2.2.10.6	Principio de Coordinación.....	38
2.2.10.7	Principio de Participación.....	39
2.2.10.8	Principio de Planificación.....	39
2.2.10.9	Principio de Transparencia.....	40
2.2.10.10	Principio de Evaluación.....	41
2.2.11	El iuspuniendide las Ordenanzas Municipales.....	41
2.2.12	Facultades del Concejo Municipal.....	43
2.2.13.8	Facultad Legislativa del Concejo Municipal.....	43
2.2.14	Aprobación de las Ordenanzas Municipales.....	45
2.2.15	Estructura de un GAD.....	47
2.2.15.1	Autonomía.....	48
2.2.15.2	Descentralización.....	49
2.3	Legislación.....	52
2.3.1.	La Constitución de la República del Ecuador.....	52
2.3. 2	Ley de Gestión Ambiental.....	54
2.3. 3	Reglamento a la ley de Gestión Ambiental para la prevención y control de la contaminación ambiental.....	57
2.3.4	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	59
2.3.5	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización Título I Principios Generales Artículo	59
2.4	Jurisprudencia.....	66
2.5	Derecho Comparado.....	68

2.5.1	Marco Constitucional de la función municipal en Colombia. 1991.....	68
2.5.2	Estado y Municipio en el Perú. 1990.....	69
2.5.3	Régimen municipal argentino. 1998.....	71
CAPITULO III METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN		
3.2.1	Bibliográfica.....	73
3.2.2	De Campo.....	73
3.3	Métodos de investigación.....	73
3.3.1	Método Analítico.....	73
3.3.3	Método Científico.....	74
3.3.4	Método Sistemático.....	77
3.3	Fuentes de recopilación de información.....	77
3.4.1	Primarias.....	74
3.4.2	Secundarias.....	74
3.4	Diseño de la investigación.....	75
3.6	Instrumentos de la investigación	75
3.6.1.	Encuesta.....	75
3.6.2.	Entrevista.....	75
3.7	Tratamiento de los datos.....	75
3.8	Población y Muestra.....	76
3.9	Recursos humanos y materiales.....	78
3.9.1	Humanos.....	78
3.9.2	Materiales.....	79
CAPÍTULO IV RESULTADOS Y DISCUSIÓN		
4.1.1	Encuesta.....	81

4.1.1	Encuesta a Moradores de la ciudad de Quevedo.....	86
4.1.2	Encuesta a Profesionales del Derecho de la ciudad de Quevedo.....	89
4.1.3	Entrevista.....	91
4.2	Discusión.....	93
CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		
5.1.1	Conclusiones.....	100
5.1.2	Recomendaciones.....	100
CAPÍTULO VI BIBLIOGRAFIA.....		108
CAPÍTULO V ANEXOS.....		109

INDICE DE TABLAS

Encuesta a Moradores de la ciudad de Quevedo.

Tabla 1.- ¿Ha considerado usted que la contaminación del Medio Ambiente perjudica su salud de toda la comunidad?

Tabla 2.- ¿Según su criterio que tipo de contaminación perjudica más al medio ambiente?

Tabla 3.- ¿Considera usted que los Municipios de cada Gobierno Municipal deben mantener medidas de protección contra la contaminación?

Tabla 4.- ¿Está usted de acuerdo con que se deben implementar políticas ambientales en cada Cantón del país?

Tabla 5.- ¿Considera usted que es necesario crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación del Cantón Quevedo?

Encuesta a Profesionales del Derecho de la ciudad de Quevedo.

Tabla 6.- ¿Cree usted que ante un hecho de contaminación, solamente los organismos responsables deben hacerse caso del problema?

Tabla 7.- ¿Cree usted que se deba crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación del Cantón Quevedo?

Tabla 8.- ¿Cree usted que una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación produce es coherente frente a los derechos y garantías determinados en la Constitución de la República del Ecuador?

Tabla 9.- ¿Considera usted que para aplicar la ordenanza municipal no es necesario dejar constancia de la necesidad de este tipo de reglamentos consultando a los afectados o la ciudadanía?

Tabla 10.- ¿Está usted de acuerdo en que se deba aplicar la propuesta de creación de una ordenanza que estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación que se plantea en este trabajo de investigación?

INDICE DE FIGURAS

Encuesta a Moradores de la ciudad de Quevedo.

Figura 1.- ¿Ha considerado usted que la contaminación del Medio Ambiente perjudica su salud de toda la comunidad?

Figura 2.- ¿Según su criterio que tipo de contaminación perjudica más al medio ambiente?

Figura 3.- ¿Considera usted que los Municipios de cada Gobierno Municipal deben mantener medidas de protección contra la contaminación?

Figura 4.- ¿Está usted de acuerdo con que se deben implementar políticas ambientales en cada Cantón del país?

Figura 5.- ¿Considera usted que es necesario crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación del Cantón Quevedo?

Encuesta a Profesionales del Derecho de la ciudad de Quevedo.

Figura 6.- ¿Cree usted que ante un hecho de contaminación, solamente los organismos responsables deben hacerse caso del problema?

Figura 7.- ¿Cree usted que se deba crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación del Cantón Quevedo?

Figura 8.- ¿Cree usted que una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación produce es coherente frente a los derechos y garantías determinados en la Constitución de la República del Ecuador?

Figura 9.- ¿Considera usted que para aplicar la ordenanza municipal no es necesario dejar constancia de la necesidad de este tipo de reglamentos consultando a los afectados o la ciudadanía?

Figura 10.- ¿Está usted de acuerdo en que se deba aplicar la propuesta de creación de una ordenanza que estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación que se plantea en este trabajo de investigación?

Título:	FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL CON LA COBERTURA DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN QUEVEDO			
Autor:	Fernando Mauricio Almendáriz Cordero			
Palabra clave:	Normas ambientales	legislación	Autonomía	Ordenanza
Fecha de publicación:				
Editorial:				
Resumen: (hasta 300 palabras)	<p>La investigación, en primera instancia se refiere a las municipalidades ecuatorianas hoy Gobiernos Autónomos Descentralizados, a su naturaleza jurídica, competencias y responsabilidades como persona jurídica ante los problemas ambientales como lo establece tanto la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, como normas jurídicas dispersas en otros cuerpos jurídicos que tratan sobre las infracciones (delitos y contravenciones) del daño ambiental, complementando esta información con doctrina acerca de concepciones sobre las ordenanzas y políticas municipales; el medio ambiente; la contaminación, clases de contaminación, y derechos del buen vivir, sumak kawsay, y otros, sobre la necesidad de establecer departamentos de gestión ambiental, políticas y ordenanzas ambientales para la prevención y control de la contaminación ambiental en cada Cantón.</p> <p>The research, in the first instance refers to the Ecuadorian municipalities today autonomous governments Decentralized its legal nature, powers and responsibilities as a legal entity to environmental problems as stated in both the Constitution of the Republic of Ecuador, the Organic Code of Territorial Organization Autonomy and Decentralization, as legal norms scattered in other legal bodies dealing offenses (crimes and misdemeanors) environmental damage, supplementing this information with doctrine about conceptions of municipal ordinances and policies; environment; pollution, pollution classes and rights of good living, sumac kawsay, and others on the need to establish environmental management departments, policies and ordinances for the prevention and control of environmental pollution in each Canton.</p>			
Descripción:				
URI:				

RESUMEN Y PALABRAS CLAVES

Acogiendo los resultados de las encuestas aplicadas a la ciudadanía del Cantón Quevedo, así como profesionales del medio ambiente se propone: “Plantear una reforma a la Ordenanza para la prevención y control de la contaminación ambiental en el Cantón Quevedo para establecer responsabilidades, obligaciones e incentivos para la ciudadanía. En la actualidad existen altos niveles de contaminación causados por el hombre, pero no sólo el hombre contamina, sino que también existen algunos factores naturales que así como benefician, también pueden perjudicar al medio ambiente. A pesar de las teorías conocidas y de que la contaminación ambiental va en aumento, no solo en nuestro país, sino en todo el mundo, los Estados aún deben promover políticas más estrictas y con mayor severidad para controlar este problema.

La investigación, en primera instancia se refiere a las municipalidades ecuatorianas hoy Gobiernos Autónomos Descentralizados, a su naturaleza jurídica, competencias y responsabilidades como persona jurídica ante los problemas ambientales como lo establece tanto la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, como normas jurídicas dispersas en otros cuerpos jurídicos que tratan sobre las infracciones (delitos y contravenciones) del daño ambiental, complementando esta información con doctrina acerca de concepciones sobre las ordenanzas y políticas municipales; el medio ambiente; la contaminación, clases de contaminación, y derechos del buen vivir, *sumak kawsay*, y otros, sobre la necesidad de establecer departamentos de gestión ambiental, políticas y ordenanzas ambientales para la prevención y control de la contaminación ambiental en cada Cantón.

Palabras claves: Normas ambientales, legislación, Descentralización, Ordenanza

ABSTRACT AND KEY WORDS

It accepting the results of surveys of citizens of Canton Quevedo and environmental professionals is proposed: "Ask an amendment to the Ordinance for the prevention

and control of environmental pollution in the Canton Quevedo to establish responsibilities, obligations and incentives citizenship "At present there are high levels of pollution caused by man, but man not only pollutes but also there are some natural factors and benefits, can also harm the environment. Despite the known theories and that environmental pollution is increasing, not only in our country but worldwide, States should promote even stricter and more severely policies to control this problem.

The research, in the first instance refers to the Ecuadorian municipalities today autonomous governments Decentralized its legal nature, powers and responsibilities as a legal entity to environmental problems as stated in both the Constitution of the Republic of Ecuador, the Organic Code of Territorial Organization Autonomy and Decentralization, as legal norms scattered in other legal bodies dealing offenses (crimes and misdemeanors) environmental damage, supplementing this information with doctrine about conceptions of municipal ordinances and policies; environment; pollution, pollution classes and rights of good living, *sumak kawsay*, and others on the need to establish environmental management departments, policies and ordinances for the prevention and control of environmental pollution in each Canton.

Keywords: Municipal Law, Autonomy, Decentralization, Ordinance

INTRODUCCIÓN

El desarrollo ambiental se desarrolló como lógica respuesta a la necesidad de proteger los recursos naturales en un marco de racionalidad, aprovechamiento sostenible y protección del medio ambiente. Su evolución ha sido rápido y progresiva, incorporándose paulatinamente en todas las ramas jurídicas y adquiriendo a su vez, autonomía propia como disciplina vinculado con casi todas las ciencias.

Desde cuando se iniciaron las primeras cumbres ambientales como la de Estocolmo en Suecia, se han realizado conferencias ambientales e internacionales dirigida por la ONU, con el objetivo a tratar temas sobre cuestiones ambientales a escala planetarias, donde se reúnen líderes de todo el mundo para realizar el seguimiento del estado medio ambiente que pueda conllevar el desarrollo, y es ampliamente reconocido como el comienzo de la conciencia moderna política de los problemas ambientales.

Desde entonces se desarrollaron más cumbre hasta la actualidad, como la tierra de rio de janeiro, que estuvieron presentes delegaciones nacionales de diferentes países y otras cumbres más que se dieron a lo largo de la historia ambiental.

Todo esto conlleva a la que grandes naciones de cada país buscan mejorar y tomar conciencia que nuestro planeta debemos cuidarla por medios de políticas ambientales más estricta ya que los gobiernos municipales tienen la facultad de expedir ordenanzas municipales que conlleven el pleno control ambiental.

Esto también se debe que no solo los gobiernos de turno tienen la responsabilidad de proteger el medio ambiente, sino también es responsabilidad de los habitantes en proteger la naturaleza y vivir a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El medio ambiente comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existente en un lugar y un momento determinado que influye en la vida del ser humano. Es decir no se trata no solo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura, el día mundial del medio ambiente

En la nueva constitución se reconoce los derechos de la naturaleza para mucho provoca interés, porque de él pueden derivarse decisiones, actuaciones, hasta juicio pero sobre todo un estado de conciencia hasta ahora único. A la larga, daría paso a indemnizaciones, no solo a personas víctimas del daño a la naturaleza y a la salud, sino por ellos mismo

El desarrollo ambiental se debe muchas veces por falta de política ambientales municipales y se ve la necesidad de reformar una ordenanza municipal para la prevención y control de la contaminación ambiental en el GAD municipal del Cantón Quevedo que determine y establezca obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía, de acuerdo a los, mandatos constitucionales y demás leyes que acoplan al cuerpo legal en materia ambiental.

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Problema de la investigación

1.1.1 Planteamiento del problema

La problemática jurídica radica en la falta de ordenanzas y políticas municipales más estrictas para regular y controlar el daño ambiental en el cantón Quevedo, lo cual afecta gravemente bienes jurídicos fundamentales, como el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En las ciudades de nuestro país, se ven a diario casos de deterioro del medio ambiente y el sistema ecológico, afectadas especialmente por la cantidad de basura que se encuentra por doquier, incluso en las riberas de los ríos, contaminando sus aguas.

Esta situación muchas veces, se debe a la irresponsabilidad de los habitantes con el medio ambiente pues es notorio en los días de feria donde se exponen comida en diferentes lugares sin las respectivas normas higiénicas; por otra parte, los escasos bosques que circundan la ciudad son destruidos a través de la tala, incluso por la misma institución pública a pretexto del ornato de la ciudad; a esto se agrega, que el parque automotor que presta el servicio de transporte urbano es obsoleto y por ende contamina el medio ambiente en que vivimos con monóxido de carbono que a diario expiden, sin que las autoridades de la ciudad hagan algo por controlar la creciente contaminación del agua, del aire, de los suelos, etc., la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

De igual manera, no se cumple con la Norma Suprema, en lo referente a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre estas encontramos: no se ejerce un control adecuado sobre el uso y ocupación ecológica del suelo en el cantón. No se prestan los servicios públicos en forma debida de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establece la ley. De lo preceptos constitucionales descritos, podríamos decir que la prevención y control de la contaminación ambiental en el cantón Quevedo, no se cumple con la competencia y responsabilidad completa del Gobierno Municipal Autónomo Descentralizado dentro de su territorio, de igual manera, aún en uso de sus

facultades no expiden ordenanzas que conlleven al pleno control y prevención del daño ambiental, por lo cual se plantea la necesidad de reformar una ordenanza municipal para la prevención y control de la contaminación ambiental en los GAD Municipales, teniendo en cuenta los mandatos constitucionales y lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización territorial, Autónomo y Descentralizado y el código orgánico ambiental, necesarios para garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

Diagnóstico

En su contenido, la Carta magna reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.” La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustenten el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales y ambientales.

Por otro lado tenemos un código orgánico ambiental que no está acorde a los principios constitucionales vigentes.

Pronóstico

La Constitución señala que los ciudadanos tienen el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento

ambiental, teniendo en cuenta el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.”

Por lo tanto, los ciudadanos tienen el derecho a una vida libre de contaminación y la obligación de cumplir con las obligaciones y responsabilidades para que el medio ambiente en donde viven no sufra contaminación; de otra forma.

De no legislarse por los gobiernos autónomos descentralizados municipales en beneficio de la población esta se verá ofendida a ocasionarse malestar en la sociedad.

1.1.2 Formulación del problema

¿Qué acciones se deben implementar para fundamentar jurídicamente para plantear una reforma al Art. 27 del GAD municipal del cantón Quevedo del año 2001, que permita establecer obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía?

1.1.3 Sistematización del problema

¿De qué manera un análisis del ordenamiento jurídico ecuatoriano para determinar la prevención y control de la contaminación ambiental.

¿En qué forma un estudio de Derecho Comparado entre los países latinoamericanos permitirá conocer la proyección de las normas constitucionales y legales como fundamento del Derecho Ambiental para inferir en nuestra propuesta?

¿Puede el planteamiento de reforma al Art. 27 de la Ordenanza municipal del cantón Quevedo del Año 2001 que permita establecer obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Fundamentar jurídicamente una reforma a la ordenanza municipal de prevención, control y sanción por contaminación ambiental, para garantizar los derechos de la naturaleza y el principio constitucional del buen vivir.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Analizar el ordenamiento jurídico ecuatoriano, para determinar una sanción que prevenga y controle la contaminación ambiental.
- Realizar un estudio de Derecho Comparado entre los países latinoamericanos, y conocer la proyección constitucional y legal, para fundamentar jurídicamente mi propuesta
- Plantear una reforma a la ordenanza municipal, de prevención y control de la contaminación ambiental en el cantón Quevedo, para establecer sanciones, obligaciones y responsabilidad en el manejo ambiental.

1.3 Justificación

Esta investigación es importante, porque permite referirse a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, que se vulneran por la falta de una ordenanza ambiental municipal adecuada y relacionada con el medio ambiente.

De igual manera se justifica, por la necesidad de otorgar el derecho a la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay.

Porque permitirá declarar de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético de la región, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

De lo expuesto anteriormente, se concluye que la prevención y control de la contaminación ambiental es de competencia y responsabilidad de todos e institucionalmente de los Gobiernos Municipales Autónomos Descentralizados dentro de sus respectivos territorios y en uso de sus facultades, por lo que a través de esta investigación se sugiere expedir ordenanzas municipales de acuerdo a los mandatos constitucionales y lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización territorial, Autónomo y Descentralizado.

CAPITULO II

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DE LA INVESTIGACIÓN

2.1.1 Cumbre de la Tierra Estocolmo

Estuvo invitada por la Organización de Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo, Suecia entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Fue la primera gran conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales, y marcó un punto de pronunciación en el desarrollo de la política internacional del medio ambiente.

En esta cumbre se congregan los gobiernos en la conferencia sobre medio ambiente humano de la ONU con objeto de rivalizar los problemas ambientales a escala

planetaria; los gobernadores mundiales deciden reunirse cada diez años para realizar un seguimiento del estado medio ambiental, y examinar el impacto que sobre él pueda conllevar el desarrollo. El parlamento acordó determinar los principios básicos sobre problemas medio ambientales, así como la forma de resolverlos y las obligaciones de Estados e individuos sobre el particular.

El parlamento fue abierto y dirigido por el primer ministro sueco, Olof Palme y secretario general Kurt Waldheim para discutir el estado del medio ambiente mundial. Con la asistencia de los representantes de 113 países, 19 organismos intergubernamentales, y más de 400 organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, es ampliamente reconocido como el comienzo de la conciencia moderna capacidad y pública de los problemas ambientales globales.

Esta cumbre deja el documento conocido como la Declaración de Estocolmo , que contiene 26 principios sobre el medio ambiente y el desarrollo, un plan de acción con 109 recomendaciones, y una resolución.

Principio 1.- Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Principio 2.- Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo.

Principio 3.- El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.

Principio 4.- Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los estados con miras a mejorar la calidad del medio.

Principio 5.- Es preciso librar al hombre y a su medio de los efectos de las armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción en masa. Los estados deben

esforzarse por llegar pronto a un acuerdo, en los órganos internacionales pertinentes, sobre la eliminación y destrucción completa de tales armas.

2.1.2 Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro

El Río de Janeiro fue el centro de la Conferencia de las Naciones Unidas más importante sobre el Medio Ambiente, formada del 3 al 14 de junio de 1992. La reunión se dio a conocer como Río-92, y en ella estuvieron presentes representaciones nacionales de 175 países. Fue, la primera reunión internacional de cuerpo realizada después de la última etapa de la Guerra Fría.

Fue gran importante, conmemorada como la cumbre internacional de carácter medio ambiental más importante que se haya celebrado nunca. En esa reunión los gobernadores mundiales adoptaron el plan conocido como agenda 21, un deseoso programa de acción para el desarrollo sostenible global. Sus grandes áreas de actuación eran básicamente la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad, y la eliminación de sustancias tóxicas emitidas.

Las obligaciones específicas adoptadas por la Conferencia Río-92 incluyen dos convenciones: sobre Cambios Climáticos y otra sobre la Biodiversidad, y también una Declaración sobre Florestas. La Conferencia aprobó, igualmente, documentos de objetivos más amplios y de naturaleza más política: la Declaración de Río y la Agenda 21.

2.1.3 Cumbre de la Tierra de Johannesburgo

En la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo, Sudáfrica, participaron alrededor de 180 gobiernos. Realizada entre el 26 de agosto y el 7 de septiembre de 2002, se reúnen los líderes mundiales (más de 100 representantes). Su constitución pretendió servir de instrumento para la coordinación de la sociedad internacional en el ámbito del desarrollo sostenible.

En esta cumbre se acordó amparar los esfuerzos para promover el desarrollo sostenible, mejorar las vidas de las personas que viven en pobreza y revertir la

continua degradación del medioambiente mundial. Ante la pobreza creciente y el aumento de la degradación ambiental, la Cumbre ha tenido éxito en establecer y crear, con urgencia, compromisos y asociaciones dirigidas a la acción, para alcanzar resultados mensurables en el corto plazo.

El principal objetivo de la Cumbre es renovar el compromiso político asumido hace diez años con el futuro del planeta mediante la ejecución de diversos programas que se ajustaban a lo que se conoce como "desarrollo sostenible".

2.1.4 La Cumbre de Río de las Naciones Unidas 2012

La cumbre Río+20 tuvo como objetivo no solo revisar y actualizar la implementación del concepto de desarrollo sostenible, sino también revivir "el espíritu de Río" de integración, unidad y ambición.

La cumbre Río+20 predominó con la aprobación de un modesto plan para avanzar hacia una "economía verde" que frene la degradación del medio ambiente y combata la pobreza, un acuerdo fuertemente criticado por falta de metas vinculantes y financiamiento.

La cumbre, la mayor en la historia de la ONU, reunió durante 10 días a líderes y representantes de 191 países 20 años después de la histórica Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, que tomó decisiones para combatir el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la desertificación.

2.1. 5. Derecho Municipal

Derecho Municipal es el conjunto de normas jurídicas y normas técnico-administrativas y financieras que regulan las municipalidades y el desenvolvimiento del municipio.

Ese "conjunto de normas jurídicas y financieras", son por ejemplo la Ley de Municipalidades o también las leyes que permiten imponer impuestos a las municipalidades.

Las “normas técnico-administrativas” son aquellas como las Ordenanzas y las Resoluciones promulgadas por las Municipalidades. Estas regulan el desenvolvimiento del Municipio.

Este concepto de Derecho Municipal sigue a la *Teoría del Positivismo Jurídico*: un municipio es lo que la ley dice lo que es.

Por eso el “Derecho Municipal es la rama del Derecho Público que trata los procesos jurídicos que rigen la estructura y los fines del municipio.”¹

La obra “Derecho Municipal” de Constantino Escobar Halcón intenta dar un concepto de Derecho Municipal alejado de la *Teoría del Positivismo Jurídico*.

En esta línea conceptualizamos el Derecho Municipal, como: rama del Derecho Público que estudia las normas que rigen el desenvolvimiento de la administración pública del municipio, considerado como fenómeno social, histórico, jurídico y político, indagando su origen, su desarrollo actual y sus perspectivas de transformación, para lograr su consolidación institucional como instrumento para la preservación de la democracia participativa ciudadana dentro del Estado.

*“El Derecho Municipal es estudia el origen y desarrollo del Municipio desde lo sociológico e histórico, jurídicos y político.”*²

“Los **Derechos medioambientales** son el conjunto de normas que regulan las relaciones de derecho público y privado, tendientes a preservar el medio ambiente libre de contaminación, o mejorarlo en caso de estar afectado”³.

Sus objetivos son la lucha contra la contaminación, la preservación de la biodiversidad y los recursos y el mantenimiento de un entorno humano saludable.

¹CAMACHO-Siñani, “Nociones Sobre Derecho Municipal”, Cochabamba, Bolivia: Kipus, 2010, p 15

²ESCOBAR, C., “Derecho Municipal”, La Paz, Bolivia: EJT Editorial Jurídica Temis, 3ra., 2010, p. 33

³ Jorge Carrera. Derecho Ambiental. Buenos Aires. Locaiza Ediciones. 2015

2.1.6 La descentralización

La descentralización se refiere a la delegación de responsabilidades por parte del gobierno central a entidades autónomas de menor jerarquía, que se encuentran facultadas para recibir las obligaciones encomendadas, con el fin de lograr una mayor eficiencia en la organización interna.

Por medio de la descentralización se realiza

“la cesión de determinadas competencias propias de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas o a Entes locales, o de las Comunidades Autónomas a los Entes locales.”⁴

GORDILLO considera que la descentralización “aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente.”⁵

PÉREZ define a la descentralización como la transferencia de poderes a órganos con personalidad jurídica de derecho público, distintos de los simples agentes de poder central y por lo tanto, sin relación de jerarquía del Presidente de la República.⁶

La legislación ecuatoriana trata también el concepto de descentralización expresando que es

“(…) la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.”⁷

Adicionalmente, el artículo 106 del COOTAD menciona el objetivo de la descentralización, consiste en:

⁴ DICCIONARIO Jurídico Espasa, Calpe S.A., Madrid, 2010, p.572

⁵A. GORDILLO, Tratado de Derecho Administrativo, 5ª. ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, p. XIV-1

⁶ E. PÉREZ, Manual de Derecho Administrativo, Talleres CEP Quito, 2008, p.42

⁷ Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, Registro Oficial Suplemento #303 del 19 octubre del 2010, Artículo 105

(...) impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.

Por lo tanto, el fin de la descentralización es que el Estado, como representante del pueblo ecuatoriano cumpla con su deber de resguardar el buen vivir y *sumak kawsay* dentro del territorio nacional. Al respecto, encontramos al que la Constitución trata sobre el régimen de desarrollo, indicando que comprende “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.”⁸

La Constitución ha abierto un importante proceso de descentralización al reconocer a las Comunidades Autónomas y Entes locales autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.⁹

Por una parte, encontramos a las entidades autónomas como órganos estatales que poseen un variado grado de autonomía y diferente cobertura territorial, éstas deben tener la capacidad suficiente para ejecutar las tareas designadas y cumplir con funciones especializadas de servicio público que se encuentran dentro del área de su jurisdicción.¹⁰

Por otra parte encontramos que la Constitución menciona en el artículo 238 que constituyen gobiernos autónomos:

“las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

⁸ Constitución del Ecuador, artículo 275

⁹ DICCIONARIO Jurídico Espasa..., op. cit., p.572

¹⁰ E. IZAGUIRRE VÉLEZ, La expropiación en el Derecho Municipal Ecuatoriano, Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil, Guayaquil, 1976, p. 25

Cabe destacar que los distritos metropolitanos autónomos se consideran regímenes especiales de acuerdo con el artículo 242 de la Constitución. Se puede concluir, señalando que la descentralización desde el punto de vista del Municipio del Distrito Metropolitano se refiere a las responsabilidades otorgadas al este en su calidad de gobierno autónomo descentralizado con el fin de evitar la concentración de poder en el gobierno central y lograr así una mayor eficacia en la gestión administrativa.

2.1.7 Autonomía Municipal

El artículo 238 de la Constitución, menciona que “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”; en concordancia con éste artículo encontramos al artículo 5 del COOTAD, donde se detalla lo que comprenden las autonomías mencionadas, expresando que:

(...) comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes (...)

Para el goce de la autonomía que menciona la Constitución, el ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social.¹¹

En función de lo analizado, podemos concluir, que la autonomía que gozan los gobiernos autónomos comprende distintas facultades, entre las que podemos destacar: el auto gobernarse; el dictar su propia normativa, en torno a la cual

¹¹ COOTAD, artículo 29

establecerán sus políticas internas, y la facultad de administrarse económicamente sin depender de otro órgano para hacerlo. Complementando este concepto, tenemos que la autonomía debe ejercerse de manera responsable y solidaria, guiándose por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.¹²

Además, se tendrá como garantía de su cumplimiento que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir con ella.

La Constitución otorga un nivel de autonomía específico a cada gobierno autónomo, basado en la dimensión territorial, cantidad de población y recursos económicos, entre otros factores.¹³

En vista de ello, y debido a la autonomía de los concejos municipales y metropolitanos, dentro de la Constitución, se menciona que son Gobiernos Autónomos entre otros los concejos municipales y los concejos metropolitanos, estos poseen un concejo que es elegido por votación popular, teniendo como su máxima autoridad administrativa al alcalde en el caso del concejo municipal y al alcalde metropolitano en el caso del Concejo Metropolitano.¹⁴

La personalidad jurídica del Municipio del Distrito Metropolitano constituye un elemento indispensable para lograr su autonomía. A través de ella, éste se convierte en un sujeto apto para ejercer derechos y contraer obligaciones en la esfera privada y constituye una característica esencial de la corporación municipal. Como entidad de derecho público, la personalidad jurídica le sirve para ejercer su potestad de mando y de coacción, así como llevar acabo atribuciones de carácter impositivo en las actividades encaminadas a la prestación de los servicios públicos.¹⁵

BULIT, indica que los Municipios gozan de autonomía como verdadero órgano de gobierno, expresando que:

¹² COOTAD, artículo 6

¹³ R. DROMI., Derecho Administrativo... op. cit., p.192

¹⁴ Constitución, artículo 254

¹⁵ S. VALENCIA, Derecho Municipal...op. cit., p. 168

“Abandonando su orientación tradicional en cuanto a que los municipios son meras delegaciones administrativas de los poderes provinciales de carácter autárquico, la Corte Suprema de Justicia afirma que gozan de autonomía en cuanto a verdaderos órganos de gobierno.”¹⁶

Finalmente, cabe mencionar que la autonomía de la que gozan los municipios presenta límites, que se dan por el ordenamiento jurídico. La opinión de algunos doctrinarios es que si bien los Municipios gozan de autonomía, ésta debe ser limitada; y deberá estar siempre sujeta a la ley y sobre todo a la Constitución.

Así por ejemplo, LARREA HOLGUÍN señala que “(l) os concejos están sometidos a la ley y a la Constitución. No tienen alguna preferencia con relación a las personas particulares, por lo tanto deben ser juzgadas y respetar los derechos de la misma manera que un particular.”¹⁷

Tanto la descentralización como la autonomía, que se ha tratado anteriormente son características del derecho administrativo. Sin embargo, en la siguiente parte del trabajo nos enfocaremos en analizar conceptos de Derecho Municipal con el fin de tener claros los elementos afines al Municipio.

2.1.8 Las Ordenanzas

Ordenanza proviene de la palabra orden, por lo que se refiere a un mandato que ha sido emitido por quien posee la potestad para exigir su cumplimiento. Por ese motivo, el término ordenanza también significa mandato.

LINARES define el concepto de ordenanza, indicando que

¹⁶ E. BULIT G, Autonomía o autarquía de los municipios sobre las implicancias tributarias de un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En: Lascano, Marcelo. Impuestos Doctrinas Fundamentales 1942- 2001, Fedye Fondo Editorial de Derecho y Economía, Buenos Aires, 2001, p.112

¹⁷ J. LARREA HOLGUÍN, Derecho Constitucional, 6ª ed., Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2000, p. 236

*“son leyes materiales dictadas por ciertos órganos administrativos que disponen de algún grado de autarquía. Estas suponen una base legal formal que autoricen a dictarlas.”*¹⁸

Una Ordenanza es un acto normativo a través del cual se expresa el Concejo para el gobierno de su respectiva sección cantonal o provincial en temas que revisten interés general y permanente para la población y cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio desde su publicación.

Por su parte, IZAGUIRRE, sostiene que

*“Las Ordenanzas son el producto de los actos decisorios de la Corporación Municipal que tienen fuerza obligatoria y carácter general para los miembros de la comunidad.”*¹⁹

Por medio de las ordenanzas, a las que también se las llama leyes de administración seccional, los órganos competentes dictan normas jurídicas destinadas a la cabal administración de las ciudades o circunscripciones geográficas en las cuales ejercen ser limitado y se orientan a canalizar la eficaz y oportuna acción administrativa en procura de la racional prestación del servicio que les está atribuido.

*“La Ordenanza es la mayor expresión de colegislación que tienen los municipios y consejos provinciales; organismos seccionales que crean normas jurídicas de aplicación en sus circunscripciones geográficas en ejercicio cabal de la autonomía consagrada en la parte orgánica de la Constitución. Si bien es cierto que estos entes tienen que sujetarse al ordenamiento jurídico constante en la Carta Política y en otras leyes, no es menos verdad que estas normas no pueden contrariar el mandato constitucional que les entrega autonomía, cuyo mayor exponente de ejercicio es precisamente la capacidad de que municipios y consejos provinciales puedan darse las normas jurídicas que sean menester a sus propósitos”*²⁰.

¹⁸J. LINARES, “Derecho Administrativo y funciones Estatales”, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986 , p.84

¹⁹E. Izaguirre Vélez, “La expropiación” ...,op. cit., pp. 16-29

²⁰Moron Urbina, Juan Carlos, “Comentarios Ley de Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica, Lima- Perú, 2013.

De modo general las ordenanzas son los cuerpos jurídicos normativos por los cuales los gobiernos seccionales autónomos ejercen su atribución municipal o provincial.

2.1.8.1 Ordenanza Municipal

La ordenanza municipal es una norma de carácter general con aplicación en todo el territorio cantonal, con rango inferior a la ley a través de la cual se desarrolla todo el ámbito competencial del gobierno municipal, pues su campo de regulación es muy variado, en materia administrativa, en materia tributaria, en materia ambiental, entre otras. A través de las ordenanzas se regula temas generales como la gestión de un servicio o específicos, cuando, mediante ordenanza se aprueba una urbanización que reduce su ámbito geo-Figura de aplicación, al lugar donde se encuentre localizada, independiente de que los efectos sean generales, pues es observable por todos los habitantes del cantón.

Este instrumento normativo es la fuente principal de la que se nutre el derecho municipal, ya que a través de ella se concreta la posibilidad de ejercicio de las competencias de los gobiernos municipales. Es prolífica la cantera de producción de normas en los gobiernos municipales; son comunes las ordenanzas que regulan uso de vía pública, administración de recursos humanos, determinación y recaudación de tributos (tasas y contribuciones especiales de mejoras), funcionamiento de mercados, cementerios, camales, terminales terrestres, espacios públicos, ornato de las ciudades, recolección de desechos, contaminación de los recursos agua, aire, suelos, uso y ocupación del suelo, seguridad urbana, urbanizaciones, etc. Es decir que el ámbito de producción es tan extenso como amplio es el paquete de competencias exclusivas y concurrentes de responsabilidad de los gobiernos municipales.

En función a la Autonomía Administrativa Municipal mediante ordenanza se puede regular la gestión de sus talentos humanos, que establecerá en forma clara y precisa todos actos u omisiones por faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinarias a los servidores municipales, así lo establece el Código Orgánico de

Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 354 que dice

*“Los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa. En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus propias y particulares realidades locales y financieras”*²¹

Y en forma concordante también lo manifiesta el art. 360 ibídem:

“La administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulará por las disposiciones que para el efecto se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas”.²²

Es preciso anotar lo establecido por la Procuraduría General del Estado respecto a la Autonomía Administrativa que gozan las Municipalidades respecto al régimen de personal, mismo que se puede regular mediante ordenanza todo lo referente a la administración del talento humano:

“De las disposiciones legales y reglamentarias anotadas se desprende que las municipalidades gozan de autonomía propia y en base a ese principio les corresponde organizarse administrativamente, decidir el ingreso de los servidores municipales al sistema de carrera administrativa o dictar sus propias ordenanzas sobre carrera administrativa municipal, así como efectuar sus propias clasificaciones de personal, ya que las determinadas en la Ley de Remuneraciones y de su reglamento no son obligatorias para los organismos seccionales. Le corresponde alcalde elaborar los proyectos de ordenanzas y reglamentos y ejecutar las decisiones que adopte el Concejo en este campo. En el caso planteado, es la

²¹ COOTAD. Art. 354. Editorial La Jurídica. Quito 2010

²² COOTAD. Art. 360. Editorial La Jurídica. Quito. 2010

propia Municipalidad la que está en capacidad de decidir, de acuerdo a sus propias necesidades y conveniencias, sobre el personal que tiene derecho a percibir estos beneficios, tomando en consideración el desempeño de las funciones, jerarquía de sus puestos y el rango del servidor, tal como lo determinan artículos 14 y 19 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos (Of. PGE N° 8369 del 19 de enero de 1998)”.²³

Caben varias clasificaciones de las ordenanzas, ya por la materia, ya por el ámbito de aplicación. Por la materia se clasifican en administrativas y tributarias, las primeras, una vez aprobadas para su vigencia pueden ser publicadas en cualquier medio, la prensa, carteles; las tributarias, que para su vigencia tienen que ser publicadas en el Registro Oficial en forma obligatoria.

El importante publicista ecuatoriano Doctor Jorge Zavala Egas, en su trabajo “Potestad normativa de los órganos seccionales autónomos: Las Ordenanzas sostiene

“... La potestad normativa de los entes locales autónomos es ejercida por éstos como organismos constitucionales, como poderes públicos territoriales, como gobiernos locales, que son elegidos por voto popular, directo, secreto, irrenunciable como derecho político y, por tanto, legitimados democráticamente. Esto significa que no es Estado el que legitima a los entes territoriales autónomos, sino el pueblo directamente, sin mediación de ley estatal alguna”.²⁴

2.2 Marco Referencial

²³Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos artículos 14 y 19 Of. PGE N° 8369 del 19 de enero de 1998. Editorial La Jurídica. 2010

²⁴ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Artículo 395.- Potestad sancionadora.- Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa.

2.2.1 La conservación del medio ambiente como un bien jurídico

La conservación del medio ambiente como un bien jurídico digno de tutela, la paralización de las causas de degradación ambiental, y la consagración de los derechos de tercera generación, son cuestiones que dentro de la economía clásica no fueron consideradas, pero que actualmente tiene consecuencias económicas visibles dentro de los sectores productivos, porque los costos que habría que comprometer para evitar esos deterioros o los que implican la reparación de los daños, son montos que, en varias legislaciones, deben ser justificados en la contabilidad que cada compañía lleva, o como en el caso ecuatoriano, deben asignarse conforme las políticas de prevención de daños por actividades de riesgo que la autoridad ambiental establece, previo a la emisión de las licencias ambientales que les permite operar dentro del Estado ecuatoriano.²⁵

Desafortunadamente las políticas de prevención no hacen consideraciones integrales, sino que se limitan a satisfacer intereses economicistas tanto de los afectados como de los agentes dañosos. La valoración de los bienes ambientales deteriorados y la respectiva cuantificación económica debe recoger además de las pérdidas patrimoniales, todos los costos sociales, colectivos, sociológicos, culturales, psicológicos, esto al decir de Gherzi, es un análisis epistemológico económico de los daños al ecosistema que permite la cuantificación desde una proyección social y no meramente individual o empresarial.²⁶

2.2.2 La responsabilidad civil

El derecho romano consagró esencialmente tres principios: *honeste vivere* (vivir honestamente), *dar a cada uno lo suyo* y *alterum non laedere*, (no dañar al otro). Este último hace referencia al concepto de “alteridad” ya que jurídicamente la

²⁵ Bustamante Alsina, “La conservación del medio ambiente como un bien jurídico.” Tercera Edición. 2010. Pp. 85

²⁶ Carlos Gherzi, *Daños al ecosistema y al medio ambiente*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Astrea, 2004, p. 67.

estructura del derecho civil protege a la víctima de los daños, y genera para el agente dañoso la obligación de restituir y/o reparar a esa víctima por el detrimento patrimonial que su accionar le haya causado. A esta obligación jurídica de indemnizar el daño causado - considerada también como sanción resarcitoria - que nace para quien generó el daño en la persona o en los bienes de otro, es lo que de modo general se denomina “Responsabilidad Civil”, que se distingue de la responsabilidad penal por ser esta última la obligación de estar a las consecuencias jurídicas, predeterminadas por la ley formal con carácter de orgánica, que el ordenamiento señala como consecuencia de la realización de un hecho comisivo u o misivo, que reviste los caracteres de punible.²⁷

La responsabilidad civiles, entonces, la obligación de indemnizar a otro por el daño que se le ha inferido por el cometimiento de un delito o cuasidelito, dando el derecho para exigir su cumplimiento tanto al causante del daño como a sus herederos. La reparación civil consiste en resarcir a la víctima de la infracción del orden jurídico, o a los causahabientes de la misma, de todo quebranto de orden económico, resarcimiento que se completa con la indemnización de perjuicios. La reparación operará posterior a la cuantificación del daño por regulación del tribunal, atendiendo el precio de la cosa y el de la afección del agraviado.²⁸

2.2.3 Derechos de la naturaleza

En la nueva Constitución se reconoce los derechos de la naturaleza. Para muchos provoca interés, porque de él pueden derivarse decisiones, actuaciones, hasta juicios, pero sobre todo un estado de conciencia hasta ahora único. A la larga, daría paso a indemnizaciones, no solo a personas víctimas de daños a la naturaleza y a la salud, sino por ellos mismos.

²⁷ESPASA, Diccionario Jurídico, Madrid, España, Ed. Espasa, 2010, p. 1271

²⁸Guillermo Cabanellas, Diccionario Jurídico, Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta, Quinta Edición. 2012, p. 546.

Con la inclusión en la Constitución de los derechos de la naturaleza, se ha dado un nuevo paso en su visión de un Ecuador cuyo potencial económico podría estar en la no explotación de los recursos no renovables.

El desarrollo tecnológico y científico en lugar de resguardar el bienestar y los derechos de la naturaleza y los seres humanos, atenta contra ellos. Por eso Vandana Shiva (1995) afirma, "La ciencia que no respeta las necesidades de la naturaleza y el modelo de desarrollo que no respeta las necesidades de las personas, amenazan la supervivencia".²⁹

2.2.4 Derecho ambiental

“Es un conjunto de normas sociales de carácter obligatorio que emite el Estado para regular las relaciones e interrelaciones entre las personas y los recursos naturales que los rodean y de los cuales dependen”.³⁰

“El Derecho ambiental consiste en un grupo de reglas que resuelven problemas relacionados con la conservación y protección del medio ambiente y de lucha contra la contaminación”.³¹

Ojeda Maestre, se muestra optimista respecto a la incorporación del Derecho Ambiental en las demás ramas jurídicas al afirmar que: “En el nuevo derecho, la función social ambiental forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad y sus acciones no entrañarán ni privación ni expropiación. Incluso se llegará a imponer limitaciones a propiedades sin relevancia ambiental

2.2.5 El medio ambiente

²⁹www.vandana, Shiva 1995

³⁰8 BUSTOS A, Fernando, Tomado del Manual de Gestión y Control Ambiental, 3ra. Edición 2010.

³¹ www.wikipedia.com

Medio ambiente, es todo lo que afecta a un ser vivo y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su vida. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del ser humano y en las generaciones venideras. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura. El día mundial del Medio Ambiente se celebra el 5 de junio”.³²

2.2.6 Ambiente Sano y Ecológico

El Ambiente sano es derecho del buen vivir consagrado en el Art. 14 de nuestra Constitución, a favor de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y al buen vivir.³³

Es de suma importancia contar con un ambiente sano libre de contaminantes sólidos, líquidos y gaseosos con la finalidad de proteger la fauna, la flora y las generaciones futuras del ser humano, cuando escuchamos “ambiente sano” pensamos en la contaminación y los efectos negativos que esta tiene para nosotros como seres humanos. Los seres humanos nos hemos dado a la tarea de contribuir con todo lo que ha estado acabando con nuestro medio ambiente. El Ministerio del Ambiente a través de sus representantes legales no ha concientizado en la importancia de educar y realizar campañas masivas en contra de la contaminación ambiental.

³² D.L., S.H. Ambrose, T.J. Gasset, M.L. Bowen, D.E. Crummey, J.S. Isaac son, D.N. Johnson, P. Lamb, M. Saul, and A.E. Winter-Nelson. 2007.

³³ LARREA HOLGUIN, Juan.- Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana. Fundación Latinoamericana Andrés Bello. Impreso en Ecuador 2009.Tomo XI. Propiedad.

A medida que aumenta el poder del hombre sobre la naturaleza y aparecen nuevas necesidades como consecuencia de la vida en sociedad, el medio ambiente que lo rodea se deteriora cada vez más. El comportamiento social del hombre, que lo condujo a comunicarse por medio del lenguaje, que posteriormente formó la cultura humana, le permitió diferenciarse de los demás seres vivos. Pero mientras ellos se adaptan al medio ambiente para sobrevivir, el hombre adapta y modifica ese mismo medio según sus necesidades.³⁴

Los seres humanos tenemos el deber de hacer lo que nos corresponde en cuanto a este tema se refiere ya que nuestro futuro depende de un ambiente limpio y puro, de una fauna, flora y aguas limpia, por tal razón debemos comenzar con nuestras familias, asumiendo actitudes tanto individuales como colectivas en defensa del ambiente y buscando soluciones que impidan su contaminación.

El progreso tecnológico, por una parte y el acelerado crecimiento demográfico, por la otra, producen la alteración del medio, llegando en algunos casos a atentar contra el equilibrio biológico de la Tierra. No es que exista una incompatibilidad absoluta entre el desarrollo tecnológico, el avance de la civilización y el mantenimiento del equilibrio ecológico, pero es importante que el hombre sepa armonizarlos. Para ello es necesario que proteja los recursos renovables y no renovables y que tome conciencia de que el saneamiento del ambiente es fundamental para la vida sobre el planeta.³⁵

El crecimiento de la población ha hecho de que avance la contaminación, por cuanto aumenta la natalidad y se mantiene con los mismos servicios de desarrollo.

La contaminación es uno de los problemas ambientales más importantes que afectan a nuestro mundo y surge cuando se produce un desequilibrio, como resultado de la adición de cualquier sustancia al medio ambiente, en cantidad tal, que cause efectos

³⁴ GRANADO MECATI, Luis. - Las políticas locales del medio ambiente del nuevo siglo.- Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 1986.

³⁵ ALARCON Repeto, Jaime. - Los Recursos Administrativos. - Tesis. PUCE. Quito. 1988.

adversos en el hombre, en los animales, vegetales o materiales expuestos a dosis que sobrepasen los niveles aceptables en la naturaleza.³⁶

En esta cita nos encamina que tenemos que adquirir un compromiso social como es el de sembrar árboles a nuestro alrededor, integrarnos en actividades referentes a la conservación y preservación del ecosistema y asumir responsabilidades de protección del medio ambiente.

La contaminación puede surgir a partir de ciertas manifestaciones de la naturaleza (fuentes naturales) o bien debido a los diferentes procesos productivos del hombre (fuentes antropogénicas) que conforman las actividades de la vida diaria.³⁷

Según esta cita la acción realizada por el hombre, directa o indirectamente, con sustancias que tengan una acción nociva ponen en peligro la salud del hombre, causando daños a los recursos biológicos y a los ecosistemas, deteriorando los bienes materiales y perjudicando las actividades recreativas y otras utilidades legítimas del medio ambiente. Para que se dé un proceso de contaminación es necesario que se produzca una emisión al seno de la atmósfera de una cantidad dada de contaminantes desde un foco contaminante o fuente de emisión.

2.2.7 La contaminación ambiental

La contaminación, “es la alteración nociva del estado natural de un medio como consecuencia de la introducción de un agente totalmente ajeno a ese medio (contaminante), causando inestabilidad, desorden, daño o malestar en un ecosistema, en el medio físico o en un ser vivo.”³⁸

³⁶ GRANADO MECATI, Luis. - Las políticas locales del medio ambiente del nuevo siglo.- Pontificia Universidad Javeriana, Bogota 1986.

³⁷ VENEGAS CORTAZAR, Ricardo. - Consideraciones ambientales en El Código Penal Ecuatoriano.

³⁸ Pollution - Definition from the Merriam-Webster Online Dictionary». Merriam-webster.com.

Actualmente estamos viviendo en un mundo muy desagradable para nuestra salud que somos la misma población quienes estamos propiciando a que nuestra naturaleza sea contaminada de una o de otra manera, es decir por medio de los avances tecnológicos ha hecho que el hombre sea conformista a esperas que una máquina ocupe su lugar , así podemos ver por ejemplo los incendios forestales se producen muchas de las veces por apresuramiento de sus labores aduciendo que está cerca la máquina aradora, y no se da cuenta que este apuro puede acarrear grandes consecuencias negativas para los demás, y que está perjudicando a nuestro ambiente y poniendo en riesgo a los demás.

El contaminante puede ser una sustancia química, energía (como sonido, calor, o luz), o incluso genes. A veces el contaminante es una sustancia extraña, una forma de energía, o una sustancia natural. Es siempre una alteración negativa del estado natural del medio, y por lo general, se genera como consecuencia de la actividad humana. La contaminación puede ser clasificada según el tipo de fuente de donde proviene, las cuales son: fuentes puntuales (aisladas y fáciles de identificar) y fuentes no puntuales (dispersas y difíciles de ubicar). El Black Smith Institute, una organización no gubernamental que monitorea la contaminación, realizó una lista de los países más contaminados del mundo, en el informe de 2007 figuran: “Azerbaiyán, China, India, Perú, Rusia, Ucrania y Zambia.”³⁹

Conservar los principios naturales de la vida humana y fomentar un desarrollo sostenible, para de esta manera lograr alcanzar el éxito en el desarrollo de la sociedad.

La contaminación es un grave problema para todos los países del mundo. El rápido crecimiento urbano e industrial ha ocasionado enormes desechos residuales potencialmente nocivos que han sido vertidos y diluidos en la atmósfera, en el agua o en los suelos, esperando que se biodegraden naturalmente..⁴⁰

2.2.8 Características de la Autonomía Municipal

³⁹ The World's most polluted places, Blcksmith Institute - September 2007

⁴⁰www.wikipedia.com.contaminación

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el suplemento del Registro Oficial 159 del 5 de diciembre de 2005 establece las siguientes características:

1. La autonomía municipal implica la facultad de normar a las Municipalidades, como organización jurídica, como el de respeto de los vecinos del Cantón, es decir de los administradores
2. Es una garantía para los municipios, contenidas por elementos positivos y negativos por cuanto ayudan al desarrollo de la gestión municipal.
3. Por su rango constitucional la autonomía municipal es una autonomía prevalente sobre otras autonomías e instituciones jurídicas que no tengan la misma categoría jurídica.⁴¹

2.2.8.1 La importancia que han adquirido los organismos municipales

La importancia que han adquirido los organismos municipales derivada fundamentalmente, de su capacidad de gestión en la atención de las necesidades y demandas sociales, lo sitúa en un nivel alto de representatividad en relación con ciertos organismos e instituciones que forman parte del Poder Ejecutivo.

La forma como lo conceptuamos al Municipio -hoy en día- no ha sido así a lo largo de la historia; por ello que a través de un examen rápido de las Constituciones que han estado vigentes en nuestro país, desde cuando se constituye como República, y su confrontación con las leyes de régimen municipal, permitirá considerar su grado de evolución histórica.

Consideramos necesario referirnos a la Constitución de 1812,⁴² conocida como la Constitución Quiteña, como el primer antecedente formal de nuestro constitucionalismo, que supo aprovechar las circunstancias políticas del momento,

⁴¹SUING JOSÉ. Gobiernos autónomos descentralizados. Editorial UTPL. Loja. Pág. 35 a 37.

⁴²Según el profesor Enrique Arroyo, en esta fecha se reúne en Quito el primer Congreso Provincial que dicta la Constitución del Estado de Quito, formado por delegados de ocho Provincias.

devenidas de una gran euforia libertaria; lo que a la postre permitirá ser un puntal importante en la constitución del nuevo Estado y sus instituciones.⁴³

En este contexto político-jurídico que estábamos atravesando, ya se hace una breve referencia y de manera supletoria los Municipios, desconociendo la enorme influencia que tuvieron en los períodos libertarios; parece ser que esta manera de concebir a la institución municipal y su relativa importancia no tenía por qué ser tomada en cuenta, si de por medio estaba la idea de la constitucionalización del Estado como un organismo independiente y autónomo

La Constitución Política expedida el 31 de marzo de 1843 marca un retroceso en la institucionalidad municipal al configurar un concejo cantonal nombrado directamente por el poder Ejecutivo, que debían auxiliar al gobernador, debiendo además ejercer las funciones asignadas por la ley

La Convención de Cuenca de 3 de diciembre de 1845, “restableció la independencia de los Cabildos⁴⁴al determinar que nuevamente los Concejeros municipales serían nombrados por las asambleas electorales provinciales, sin limitar la existencia del Concejo a sólo las cabeceras de Provincia”.⁴⁵

La Ley de Régimen Municipal expedida el 13 de junio de 1861, precisó con mayor claridad las funciones municipales, disponiendo que su normativa interna-acuerdos u ordenanzas⁴⁶no deban contrariar el mandato constitucional ni legal. El artículo expresaba que: “El Teniente político respecto del municipio parroquial, el Jefe político respecto del municipio cantonal y el Gobernador respecto del municipio

⁴³SUNG. José. Gobiernos Autónomos Descentralizados. Edición de la Universidad Técnica Particular de Loja. Loja – Ecuador 2010.

⁴⁴El artículo 140 disponía que: “Habrà concejos municipales; y la ley determinará los lugares donde deben establecerse, y sus atribuciones, lo mismo que el número, cualidades y duración de sus miembros

⁴⁵Enrique Arroyo, Derecho Municipal Ecuatoriano, Quito, Impreso en Talleres Figuras “Miververva”, 1978, p. 207

⁴⁶De conformidad con el artículo 37 de la Ley de Régimen Municipal se definió a los acuerdos u ordenanzas como “Los actos de las corporaciones municipales, que deban tener fuerza obligatoria en el común”

provincial son, sin perjuicio de sus atribuciones en la administración nacional, funcionarios y agentes administrativos principales del régimen municipal”.

La Constitución Liberal publicada en el Registro Oficial 262 del 24 de diciembre de 1906, precisó con mayor claridad la normativa municipal, dotándole de “funciones específicas relativas a la localidad y la suficiente autonomía apenas controlada para garantizar el equilibrio de los poderes nacionales”.⁴⁷

2.2.8.2 La Administración Pública

Para iniciar su estudio, debemos saber que la Administración etimológicamente se deriva del latín “ADMINISTRARE, que significa gobernar, dirigir.- Sus raíces son ad= a, y ministrar = servir.- Administrar es entonces la acción de servir, por medio del gobierno, de la organización, la regulación, el control, la prevención y la sanción”⁴⁸

La administración pública: “Es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo, es decir lo hace formidable; constituye una capacidad que produce poder.- En sentido estricto administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia, es decir auspicia la convivencia civilizada”⁴⁹

Desde este punto de vista la administración pública es una actividad con mucha importancia ya que a través de esta el Estado mantiene una relación con los ciudadanos presta servicios a la colectividad en busca del bienestar y una mejor forma de vida de sus habitantes.

⁴⁷ Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1105/1/T0578MDEOjeda-La%20autonom%C3%ADa%20municipal%20en%20el%20Ecuador.pdf>

⁴⁸ SECAIRA DURANGO, Patricio “Derecho administrativo”; Texto Guía IV Ciclo; Editorial de la UTPL; Loja 2008; Pág. 16

⁴⁹ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. “Diccionario Jurídico Elemental”, Editorial Heliasta, Edición 1997; Buenos Aires- Argentina.

La ciencia de administración: “Es el conjunto de todos los conocimientos no jurídicos con respecto a la administración pública”⁵⁰.

Las normas administrativas consisten; de todos aquellos principios, normas, reglamentos y leyes; que proporciona el marco legal adecuado para lo que es la gestión, conducción; o sea la administración de un organismo público o privado

Para Granja Galindo, la Administración Pública es: “Una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad”⁵¹.

Esta definición contiene elementos que fácilmente hilvanados en nuestro diario convivir en sociedad, dan como resultado la imagen de la administración pública inherente a la ida del Estado, conformada por distintos organismos, tanto públicos como semipúblicos, autónomos o semiautónomos, centralizados o descentralizados, regidos por sus correspondientes órganos administrativos o servidores públicos en general, todos ellos se encuentran al servicio diario de la colectividad.

Según el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas la administración pública: “Es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías la entidad que administra, constituye función típica del poder ejecutivo, nacional o provincial y de los municipios.- Sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo”⁵².

Es decir la Administración Pública es por lo tanto, el sistema administrativo de un Estado, de una ciudad, de una parroquia o centro poblado; su fin es prestar servicio a la comunidad.

⁵⁰ GRANJA GALINDO, Nicolás “Fundamentos de Derecho Administrativo”; I Edición; Publicada por la Universidad Central; Quito 1992; Pág. 102.

⁵¹ GRANJA GALINDO, Nicolás “Fundamentos del Derecho Administrativo”; Universidad Técnica Particular de Loja, Ciencias Jurídicas, Pág. 100; Loja- Ecuador, 1996.

⁵² OSORIO Manuel; “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Económicas”, 25. Edición Actualizada; Editorial Heliasta. Buenos Aires-Argentina-2001.Pag 61.

2.2.9 El principio de la Administración Pública

Principio, se deriva del vocablo latino "principium", que significa el comienzo, el inicio u origen de algo, de un ser, de la vida, por ejemplo.

La Administración Pública según los doctrinarios se rige por principios que se encuentran proclamados en las normas jurídicas que le son aplicables, de los que merecen especial mención los siguientes: de legalidad, impugnabilidad, eficiencia, eficacia, agilidad, simplificación, transparencia, coparticipación, economía, solidaridad y avocación.

Igualmente nuestra carta magna en su art. 227 menciona que: “La administración pública al ser un servicio a la colectividad se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”⁵³.

El principio de legalidad consiste en la concepción de que toda actividad y manifestación de la administración pública, procedente de los hechos, actos, contratos, resoluciones y otras formas y mecanismos de expresión de la misma, por proceder de servidores que responden a la gestión oficial del Estado y las instituciones públicas, gozan de la presunción de legalidad, esto es, se consideran que son legales, que se han dado dentro del margen jurídico de la Constitución de la República y las demás normas de derecho imperantes.

2.2.10 Otros principios de la Administración Pública

Este principio es la esencia de toda institución u organización, implica un juicio valorativo sobre el grado de cumplimiento de los objetivos que se encomiendan a los distintos servicios públicos y sobre la calidad de su prestación.

⁵³ Constitución de la República del Ecuador; Publicada por el Tribunal Supremo Electoral, Aprobada mediante referéndum en el 2008, Título IV, Capítulo Séptimo; Sección Segunda, Art. 227

Eficacia procede del “latino “efficacia”, que significa virtud, actividad, fuerza y poder para obrar; eficaz del latín efficax denota lo activo, fervoroso poderoso para obrar; que logra hacer efectivo un propósito”⁵⁴.

La administración pública a través de la eficacia busca alcanzar un resultado efectivo en sus actuaciones, lo que exige: una utilización idónea y razonable de los recursos humanos y materiales, una programación, mecanización y actualización de los trabajos; una simplificación y celeridad de procedimientos.

2.2.10.1 Principio de Eficiencia

Significa “La virtud y facultad para lograr un efecto determinado”⁵⁵.

Lo cualitativo, en el ámbito de la administración pública, se proclama que; “las actividades y servicios que la administración pública debe brindar a la sociedad deben ser de óptima calidad, es decir, eficientes”⁵⁶

Es decir que la administración de los organismos y las instituciones del Estado la gestión pública debe seguir el principio de eficiencia, comprendido como la optimización de los resultados alcanzados por la administración pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución.

2.2.10.2 Principio de calidad

La administración pública ecuatoriana prevé la asignación de competencias, relaciones, instancias y sistemas de coordinación de sus entes y órganos, para prestar servicios de forma integral y de calidad al ciudadano.

⁵⁴ Dr. César Montaña Ortega; Texto Guía; XI Modulo; “Régimen Jurídico de la Administración Pública”; Carrera de Derecho; Área Jurídica, Social y Administrativa, Universidad Nacional de Loja.

⁵⁵ Diccionario de la Real Academia Española. Microsoft® Encarta® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁵⁶Dr. César Montaña Ortega; Texto Guía; XI Modulo; Ob. Citada Pág. 6.

Para González Barroso Fernando considera que: “En el sector privado el concepto de calidad es indisoluble del concepto de cliente; es el cliente externo quien define la calidad y es en torno al cliente que se estructuran los procesos, métodos y procedimientos de la organización.- Esta premisa relaciona calidad y cliente que paga por el producto o servicio”⁵⁷

En el sector público, el concepto cliente no tiene por qué identificarse con quien recibe o soporta el servicio, ya que no se puede configurar una realidad plural lo que quiere decir, que el concepto de calidad en la administración pública tiene que vincularse a una pluralidad que construye la percepción de calidad en un campo de acción político y controvertido.

2.2.10.3 Principio Jerarquía

Se entiende por jerarquía, “La aplicación de un orden o grado referido a instituciones, personas o cosas, mediante el cual, lo que está en el grado superior con respecto a otro, se halla en una situación de preeminencia, o preferencia, o en un grado de superioridad”⁵⁸

Es decir lo jerárquico está referido a la estructura de la administración pública, o sea al poder administrador, como uno de los medios que coadyuvan a hacer efectivos las ejecuciones y el contralor administrativo. Desde este punto de vista se le puede considerar como una institución jurídica de orden político-administrativo, es decir, de un elemento integrante de los muchos que posee el Estado para la ejecución de los fines del gobierno

⁵⁷ GONZÁLEZ BARROSO Fernando “La Administración pública y calidad en el ámbito público”; Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. España- 2009 consultado en marzo 2011

⁵⁸ THIERAUF, Robert “Principios y Aplicaciones de Administración”; Quinta edición; Editorial Limusa S. A de C.V. México- 1993; Página. 200.

“La jerarquía administrativa es la ordenación vertical y gradual de los órganos de la administración, de unos órganos subordinados a unos superiores, crea un sistema de relaciones entre el superior y el subordinado y en su sentido inverso”⁵⁹.

Por lo tanto con el principio de jerarquía se busca alcanzar un orden jerárquico establecido ya que los órganos superiores a través de sus funcionarios y directivos están en la obligación de dictar órdenes a sus subalternos dirigir su conducta e inspeccionar la actividad que realizan para que la prestación de servicios públicos a los administrados sea eficiente y de calidad.

2.2.10.4 Principio de Desconcentración

Este principio se refiere a: “La posibilidad de transferir funciones y competencias de un órgano superior a otro inferior, en el ámbito de una misma administración permitiendo así la racionalización de los recursos y el mejor cumplimiento de funciones por razones del territorio o de la clase de servicios”⁶⁰

Es decir a través de este se busca que se posibilite la transferencia de funciones de un órgano superior a otro inferior en el ámbito de una misma administración accediendo así a la racionalización de los recursos y el mejor cumplimiento de funciones y servicios.

2.2.10.5 Principio del Descentralización

A través del principio de descentralización, se transfieren competencias de la administración central a las administraciones territoriales o bien disminuye la tutela de aquélla sobre éstas.

⁵⁹Disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Principiosde la administraci%c3%B3n//A](http://es.wikipedia.org/wiki/Principiosde_la_administraci%c3%B3n//A); Consultado el 31-01-15

⁶⁰Disponible en; <http://www.bibliojuridica.org/libros/libroas.htm?443>-Consultado el 31-01-15

Este principio de descentralización también permite: “El traslado de la titularidad de competencias por parte de una administración a otra o a entes pertenecientes a la misma administración pero dotados de personalidad jurídica propia.- La titularidad de la competencia transferida desde ese momento, pasa a ser ejercida como propia, sin posibilidad de fiscalización por el ente transferente”.⁶¹

Es decir, que cada órgano debe ejercer competencias compatibles con su ubicación y grado esta forma les permitirá a los organismos públicos la mejor utilización de los recursos humanos y económicos.

2.2.10.6 Principio de Coordinación

Este principio de coordinación es muy importante ya que la coordinación inter-orgánica, tanto en una misma administración como en administraciones distintas, adquiere enorme prioridad, buscando actuar con la misma eficacia que si se tratara de una sola administración, y no de varias, que haya una buena comunicación entre los empleados ya que de ellos depende el funcionamiento de la institución y así obtener una mejor atención.

La coordinación interadministrativa es clave en nuestro país ya que con la nueva Constitución de la República del Ecuador se descentraliza la mayoría de las instituciones estatales, y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización afianzo un modelo descentralizado y con diferenciación competencial a nivel territorial.

2.2.10.7 Principio de Participación

Este principio de participación nos permite a los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular

⁶¹IBIDEM; <http://www.bibliojuridica.org/libros/libroas.htm?443>; Consultado el 30-01-15

de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.-

Esta participación debe estar orientada por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

2.2.10.8 Principio de Planificación

La planificación en sentido lato es: Seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales de las instituciones públicas y privadas”⁶²

.Es decir se debe tener un plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, etc.

“La planificación es la primera función administrativa porque sirve de base para las demás funciones, esta función determina por anticipado cuáles son los objetivos que deben cumplirse y que debe hacerse para alcanzarlos; por tanto, es un modelo teórico para actuar en el futuro la planificación comienza por establecer los objetivos y detallar los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible”.⁶³

La planificación determina donde se pretende llegar, que debe hacerse, como, cuando y en qué orden debe hacerse.

Lucio Mendieta y Núñez sostiene que la planificación es; “una disciplina moderna que cada día alcanza mayor significado e importancia en el mundo civilizado.- Tiene por objeto proyectar en conjunto y en detalle toda obra de carácter social valiéndose para ello de la ciencia y de la técnica a fin de fundamentar la necesidad

⁶² CHIAVENATO, Idalberto “Introducción a la teoría general de la administración Pública”; Quinta edición; Editorial Mc Graw – Hill Interamericana; México 1999. Pág. 320.

⁶³ TERRY, George “Principios de administración”; Quinta edición; Editorial Continental s. A de C.V. México 1986. Pág. 195.

de la obra en el conocimiento exacto de la realidad y asegurar su éxito previniendo con la mayor exactitud posible su desarrollo y sus resultados”⁶⁴

La planificación es como una locomotora que arrastra el tren de las actividades de la organización, la dirección y el control, e incluso se puede considerar a la planificación como el tronco fundamental de un árbol imponente, del que crecen las ramas de la organización, la dirección y el control sin embargo; el propósito fundamental es facilitar el logro de los objetivos de la institución u organismo del Estado, implica tomar en cuenta la naturaleza del ámbito futuro en el cual deberán ejecutarse las acciones planificadas.

2.2.10.9 Principio de Transparencia

Este principio de transparencia comporta: “La cualidad que debe aplicar la administración pública en su accionar, aplicando procedimientos correctos diáfanos, transparentes, exentos de sospechas y dudas”.⁶⁵

Es decir, que la administración pública debe ser transparente en su gestión, abierta al escrutinio público, tolerante a la crítica y permeable a la propuesta de mejora y de cambio provenientes de todos los sectores de la ciudadanía.

2.10.10 Principio de Evaluación

Es justo mencionar lo que trascendió en la prensa que en la actualidad el Ministerio de Relaciones Laborales implementó un sistema de control y evaluación de atención

⁶⁴

Dr.LucioMendietayNúñezDisponibleen<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/70%20repertorio%20bibliografico%20de%20los%20programas%20especificos.pdf>; Consultado el 20-03- 2011

⁶⁵Dr. Cesar Montaña Ortega; Texto Guía; XI Modulo; Ob. Citada pág. 6; Universidad Nacional de Loja

al usuario; “Dicho mecanismo emplea un sistema de buzones para recibir denuncias y sugerencias, implementación de normas técnicas para la selección de personal, elaboración de encuestas en tiempo real que permitan medir el nivel de satisfacción de los usuarios de las instituciones públicas”⁶⁶

Para tener un servicio de calidad es muy importante la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano.

2.2.11 El iuspuniendi de las Ordenanzas Municipales

La potestad sancionatoria de la administración cabe distinguirla de la potestad sancionatoria penal, aunque ambas son reflejo del iuspuniendi del Estado; esta surge de la potestad jurisdiccional del Estado (solo los Tribunales o jueces imponen propiamente sanciones penales, materia estudiada por el derecho penal) y aquella surge de la potestad de administrar (la Administración puede imponer directamente sanciones, pero cuyo ejercicio que puede ser revisado por los Tribunales de mediante los recursos que establezca la ley).

“El iuspuniendi de las Ordenanzas Municipales ha tenido muchos problemas jurídicos basados en el principio de legalidad, respecto si los entes locales pueden tipificar infracciones y sanciones en sus ordenanzas municipales. Concretamente, las primeras defienden, a la luz de la vinculación positiva al principio de legalidad, que la tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanza exige la habilitación previa y expresa de una ley. En cambio, el segundo posicionamiento, partiendo del criterio de vinculación negativa de los entes locales al principio de legalidad, aboga por que la reserva de ley se vea “relajada”, modulada en el

⁶⁶ ODisponible en; <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-organica-servidores-publicos/ley-organica-servidorespublicos2.shtml>; Fuente Diario Hoy; publicado el 20 de Mayo del 2010

ámbito municipal, en atención al principio de autonomía local y a la legitimidad democrática directa de la asamblea municipal, notas reconocidas y garantizadas por el propio texto constitucional. Con estos argumentos, se dota al principio de reserva de ley de un nuevo fundamento teórico (reserva de procedimiento), según el cual lo que se pretende es garantizar el principio democrático (la transparencia del procedimiento de aprobación de las normas y el respeto a las minorías propio del procedimiento legislativo).”⁶⁷

Al respecto el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización habilita a los Municipios ejercer la potestad normativa amparados en su régimen de autonomía política que otorga la posibilidad de regular u ordenar los asuntos sometidos a su competencia mediante actos decisorios.

*“Los Gobiernos Autónomos Municipales tiene la competencia constitucional y legal a través del Concejo puedan regular u ordenar aquéllos asuntos o materias que tiene atribuidas para ejercer bajo su propia responsabilidad y atendiendo a sus particularidades de cada Municipio, como cuestiones específicas y diferenciadas que, evidentemente, no tiene posibilidades de prever el legislador como en el caso de las sanciones disciplinarias”.*⁶⁸

2.2.12 Facultades del Concejo Municipal

Las facultades del Concejo como órgano de legislación del gobierno municipal, están dirigidas al cumplimiento del bien común local y de los fines institucionales y se concretan fundamentalmente en dos tareas: legislativa y de fiscalización.⁶⁹

⁶⁷ NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo..., op. cit., p. 258-259, y GALÁN GALÁN, A. La potestad normativa..., op. cit., p. 214 y ss. También, a favor de esta modulación de la reserva de ley y la vinculación negativa de los entes locales al principio de legalidad, ver el Dictamen del Consejo de Estado 1749/94, de 23 de febrero de 1995.

⁶⁸ NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo... op. cit. También, recientemente, JIMÉNEZ ASENSIO, R. “Potestad normativa...”, op. cit., y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. “Sobre la potestad sancionadora municipal”, en Cuadernos de Derecho Local, 6, 2004, p. 131-142. Trabajo también publicado en CARRO FERNÁNDEZVALMAYOR, J.L. (coord.), La modernización del gobierno local, Atelier, Barcelona, 2005, p. 149-168

⁶⁹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Art. 56.- El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal.

“También tiene bajo su responsabilidad la planificación, pero en este caso y solo para este caso, el concejo debe modificar su conformación para cumplir con el precepto constitucional sobre el consejo de planificación que deberá estar integrado de acuerdo con la ley”⁷⁰.

Las decisiones del Concejo Municipal se manifiestan a través de Ordenanzas, Acuerdos o Resoluciones, denominados en términos generales “actos decisorios”, los mismos que para su expedición deben observar los requisitos contemplados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

2.2.13.8 Facultad Legislativa del Concejo Municipal

Este es un tema que con esa denominación “facultad legislativa” ya lo contenía la Constitución de 1998 y que se mantiene en la actual legislación pero que no es de fácil discernimiento.

“Es un principio continuamente reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el que propugna que la Constitución es un todo orgánico, de modo que entre sus disposiciones debe existir la debida correspondencia y armonía. En virtud de este principio básico de hermenéutica constitucional, es preciso concordar la disposición antes cita con otras normas y principios constitucionales, de cuyo análisis coherente fluye la conclusión que los municipios solo tienen una facultad normativa, aunque muy acorde con sus fines y funciones Constituciones y legales por las siguientes consideraciones:

1. Una característica del estado unitario, es el monopolio de la “facultad legislativa” en el nivel nacional, a través del órgano constitucionalmente reconocido, en nuestro caso la Asamblea Nacional, con algunos matices como la opción de colegislación que tiene el Presidente de la República, o el ejercicio de facultad de legislación de éste en los casos excepcionales también determinados en la norma Constitucional; al reconocer el ejercicio de la “facultad legislativa” a

⁷⁰Constitución de La República del Ecuador, Artículo 279, inciso segundo “Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley”

otros órganos de otros niveles de gobierno, se rompe ese monopolio, con lo que el Ecuador dejaría de ser Estado unitario, a pesar del reconocimiento expreso de esta forma estadual que hace el artículo 1 de la Constitución.

2. Hay que entender que cuando estamos frente al ejercicio de la “facultad legislativa”, el órgano que la ejerce, tiene atribución para expedir normas con rango de ley, lo que a mi entender no ocurre con las normas de los gobiernos municipales, pues las ordenanzas municipales, junto con las ordenanzas provinciales, tienen un rango inferior a la ley, y eso se desprende del contenido del artículo 425 de la Constitución que define la jerarquía de las diferentes normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

3. Para que un órgano ejerza “facultad legislativa”, tiene que cumplir con la división de poderes, lo que equivale al reconocimiento de un órgano legislativo autónomo, independiente de la estructura institucional del gobierno, en este caso, del gobierno municipal. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, ello no ocurre ni siquiera en el nivel del gobierno regional que se lo denomina “autónomo” de manera expresa, pues como queda dicho, concejo y alcalde son órganos de la misma institución, del gobierno municipal”⁷¹.

“Las ordenanzas son el instrumento a través del cual se exterioriza la “facultad legislativa” prevista en la Constitución para este nivel de gobierno, que como queda dicho, no es tal “facultad legislativa” sino una “facultad normativa” porque el contenido de aquellas no tienen ni el contenido ni la forma de una norma con jerarquía legal, porque si bien las normas contenidas en las ordenanzas son declaraciones generales con aplicación en el territorio cantonal (muchas de las cuales, solo se aplican en una parte del territorio del cantón, como es el caso de las regulaciones urbanas que se aplican en zonas urbanas), no alcanzan la fuerza

⁷¹ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

*de la ley, porque la Constitución no lo reconoce, por el contrario, no pueden alterar ni contradecir sus disposiciones”.*⁷²

Entonces, las ordenanzas son normas de carácter general, de categoría inferior a la ley, que regulan materias específicas, dentro del ámbito de las competencias de los gobiernos municipales y con vigencia dentro del territorio cantonal, sin contradecir la Constitución y la Ley.

2.2.14 Aprobación de las Ordenanzas Municipales

Para la aprobación de las ordenanzas municipales deben cumplirse previamente a la presentación de los proyectos las condiciones básicas formales como lo establece el 2do inciso del artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, que debe referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados.

“Como primer requisito los proyectos de ordenanza deben referirse a una materia en cuanto deben ser cuerpos proyectados de normas sistemáticas ordenadas. Se debe tener presente que si mediante un proyecto de ordenanza se reforman algunas ordenanzas vigentes, ello no implica, necesariamente, que nos encontramos una norma ómnibus, pues puede existir más de un cuerpo normativo que regule una misma materia, asunto nada extraño en nuestro sistema normativo. Lo que proscribire nuestro texto legal es que se presenten proyectos de ordenanzas en los que se modifiquen indiscriminadamente, una gama de preceptos vigentes sin ninguna conexión, con el único afán de que no se tramiten proyectos específicos por separado.

⁷² NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo... op. cit. También, recientemente, JIMÉNEZ ASENSIO, R. “Potestad normativa...”, op. cit., y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. “Sobre la potestad sancionadora municipal”, en Cuadernos de Derecho Local, 6, 2004, p. 131-142. Trabajo también publicado en CARRO FERNÁNDEZVALMAYOR, J.L. (coord.), La modernización del gobierno local, Atelier, Barcelona, 2005, p. 149-168

Como segundo requisito la exposición de motivos, es cuando se elabora un proyecto de ordenanza se debe considerar la necesidad de su aprobación. Eso es lo que exige el Código Orgánico de Organización, Territorial y Descentralización, que quién inicia un proyecto de Ordenanza exponga la necesidad o la conveniencia de la aprobación del proyecto y los fines que se desea lograr con dicho texto. Lamentablemente, de modo general en el Ecuador la exposición de motivos es tomada como un mero requisito formal para la presentación del proyecto de Ordenanza, ocurriendo que, en sistemas comparados, la importancia de ésta exposición radica no sólo en lo indicado en el párrafo precedente, sino en que ésta servirá durante el debate del proyecto y también para la interpretación de la ordenanza cuando ésta entre en vigencia.

Como tercer requisito de modo general, existen dos formas de presentar un proyecto de ordenanza, o bien la exposición de una idea de legislar o la formulación de un proyecto articulado. La idea de legislar implica el mero establecimiento de las líneas matrices de una propuesta que debe ser convertida en texto articulado por parte del Concejal. En cambio, el proyecto articulado es aquel que se expone en la forma como el presentante desea que se apruebe el cuerpo normativo. En todo caso, la generalidad de proyectos de ordenanza se presenta de manera formulada, pues, en caso contrario, se tendería a dilatar su tramitación al interior de la Concejo Municipal.

Las ordenanzas las aprueba el Concejo Municipal por mayoría de sus miembros, en dos debates celebrados en días distintos. Una vez aprobada la ordenanza, por secretaría se la remitirá al Alcalde para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes. El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el ministerio de la ley. Aunque no está suficientemente explícito, pues la ley lo circunscribe a las ordenanzas en materia económica, por el deber del Alcalde de respetar la

Constitución y la ley, puede observar el contenido de las ordenanzas, y en caso de hallarlas contrarias a disposiciones constitucionales o legales, podrá devolverlas al Concejo, el que podrá aceptar las observaciones formuladas por el Alcalde o insistir en su contenido inicialmente aprobado. Sancionada por el Alcalde, la ordenanza se publicará en su gaceta oficial y en el dominio web de la institución; si se tratase de normas de carácter tributario, además, las promulgará y remitirá para su publicación en el Registro Oficial. Posterior a su promulgación, remitirá en archivo digital las gacetas oficiales a la Asamblea Nacional. El Presidente de la Asamblea Nacional dispondrá la creación de un archivo digital y un banco nacional de información de público acceso que contengan las normativas locales de los gobiernos autónomos descentralizados con fines de información, registro y codificación. La remisión de estos archivos se la hará de manera directa o a través de la entidad asociativa a la que pertenece el respectivo nivel de gobierno. La información será remitida dentro de los noventa días posteriores a su expedición.”⁷³

2.2.15 Estructura de un GAD

La Constitución de la República incorpora principios, valores y reglas que pueden ser positivas o negativas para el régimen seccional autónomo y que deben ser consideradas en el proyecto de ley de Descentralización Territorial, por lo que es preciso analizar brevemente sobre los principios esenciales que guían la gestión y acción municipal.

Revisaremos brevemente cuatro de esos principios: autonomía, descentralización, participación ciudadana y financiación; sus alcances y efectos, para obtener

⁷³(Of. PGE 23550 del 22 de junio de 1995) La sanción de las ordenanzas, en el caso de los municipios, corresponde al Alcalde o al Presidente del Consejo, quienes cuidarán de que se haya observado el trámite legal y que estén de acuerdo con la Constitución y la leyes (Art.129 de la Ley de Régimen Municipal). Así pues, una vez expedida la ordenanza con observancia del trámite legal y sancionado que fuere, surte efecto hasta que sea modificada o derogada, o hasta que ese efecto cese por resoluciones o pronunciamientos en trámite de impugnación, que lo consideren inconstitucional o ilegal, Mientras tanto, estimo que la ordenanza debe cumplirse.

conclusiones que guíen la decisión sobre el destino del régimen seccional autónomo.

2.2.15.1 Autonomía

La palabra autonomía proviene del griego *autónomos*, compuesto de — *nomos*” que significa —ley” y *autos* que significa propio, por sí mismo, implica la posibilidad de darse su propia ley; para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio; es la libertad del propio gobierno otorgada a una jurisdicción política menor.

Para Leo Rowe, autonomía:

*“...es el poder de la municipalidad para determinar su política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones; también entraña el poder para determinar los medios y métodos que deben aplicarse en las funciones de carácter más general o del Estado que éste haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquellas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo, en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia”.*⁷⁴

El destacado tratadista austriaco, Hans Kelsen, sostiene que

*“... en el ámbito de la administración hay normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central... Si esta alcanza un amplio grado de desarrollo, extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden parcial —compuesto por una multiplicidad de normas— puede hablarse de comunidades administrativas locales dentro de la comunidad jurídica estatal. Tal es el carácter de los cuerpos llamados autónomos.”*⁷⁵

⁷⁴Diego Giuliano, Derecho Municipal: Autonomía y Regionalización Asociativa, 1ra. Ed. Buenos Aires, Ediar, 2012, pp. 46 y 47

⁷⁵Hans Kelsen, Teoría General del Estado, México, Coyoacán, S. A., 2012, pp.237 y 238

Kelsen relaciona a la autonomía con la descentralización y la democracia, cuando afirma que la descentralización es consecuencia de la democracia y si la democracia es el principio de la autodeterminación y por eso implica necesariamente que las normas sean creadas por los mismos que han de ser sus súbditos, con exclusión de todo influjo extraño.

2.2.15.2 Descentralización

En las relaciones entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales generalmente se producen contradicciones entre las fuerzas centrípetas o centralizadoras y las fuerzas centrífugas o descentralizadoras, como bien las definió Maurice Hauriou

“...la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual, la nación reacciona contra el gobierno del Estado”.

De modo que la centralización busca ejecutar las leyes y gestionar los servicios, en tanto la descentralización procura llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión.

“Existen dos teorías y experiencias en cuanto a la concepción del Estado descentralizado. La primera, presente en la mayoría de países latinoamericanos y del Caribe, que fija competencias y atribuciones del Estado Central y luego las de los gobiernos sub-nacionales. La segunda, presente en la Constitución de 1998 y en los países de mayor desarrollo, consiste en que los niveles de gobierno más pequeños del Estado, pueden y deben llevar a cabo gran parte de las competencias y funciones públicas en forma libre, pero que al Gobierno Central le corresponden algunas de éstas en forma exclusiva, tales como la defensa, relaciones exteriores, etc. El segundo modelo corresponde a una realidad pública más descentralizada y abierta que la primera”.⁷⁶

⁷⁶ TRUJILLO VASQUEZ Julio Cesar, Ley No 133, Ediciones de Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ed. PUCE. -VASQUEZ LOPEZ Jorge, “Derecho laboral

El modelo ecuatoriano de descentralización optativa no funcionó por diversas razones, por tanto debió ser modificado. En ese sentido es interesante la fijación de un mínimo de competencias exclusivas para todos los niveles de gobierno como consta de la nueva Constitución, de manera que evite interferencias entre si y deje a la ley la definición de las competencias concurrentes.

“Sin embargo, la lista de competencias exclusivas definidas a favor del Estado Central, (entiéndase Gobierno Central) es excesiva, muy amplia y abarca competencias que han sido asumidas por gobiernos locales como el registro civil, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, entre otras.

La norma contenida en el Art. 260 de la Constitución es una más de las muchas incoherencias, pues, resulta imposible considerar que el ejercicio de competencias exclusivas, no excluya el ejercicio concurrente. La exclusividad constituye un —privilegio de que gozan personas individuales o colectivas para hacer lo prohibido a la generalidad.

Por no excluyente se ha de entender que se trata de un derecho compatible con el de otro. Pero al ser exclusivas son sin duda excluyentes.

Por tanto su alcance debe entenderse como la posibilidad de que los gobiernos autónomos descentralizados se limiten a —colaborar y complementar‖ las acciones del Estado Central, o entre sí, como ocurría por ejemplo cuando las municipalidades entregaban combustible, vehículos o armas a la Policía Nacional para que ellas cumplan su responsabilidad sobre la seguridad pública, pero la titularidad de las competencias en materia de seguridad no se trasladaron en momento alguno a las municipalidades.⁷⁷

El hecho de que el constituyente ha determinado un catálogo de competencias cuya titularidad es exclusiva de los respectivos niveles de gobierno resulta interesante a la hora de asignar responsabilidades sobre su gestión y ejecución.

⁷⁷GONZÁLEZ MUÑOZ Pablo. NECESIDAD DE REGULAR EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES QUE LABORAN EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DENTRO DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO LOSEP. Universidad Técnica Estatal de Loja. 2013

El Art. 264 de la Constitución atribuye a las municipalidades una amplia variedad de competencias entre las que constan algunas de las que históricamente han ejercido y se agregan otras como:

“a) planificación, regulación y control del tránsito y transporte público dentro del territorio cantonal; b) planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo; c) delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas;

*d) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas; e) regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, entre otras”.*⁷⁸

Estas competencias al ser exclusivas, obligan a las municipalidades a ejercerlas, atenderlas o prestarlas por si mismas o por su iniciativa procurar la coordinación con otras entidades públicas, consecuentemente, los ciudadanos podrán recurrir directamente con sus reclamos por deficiencias en la cobertura o calidad haciendo uso de la acción de incumplimiento prevista en el Art. 93 de la Constitución.

“Entre las competencias exclusivas de las municipalidades están: la prestación o materialización de servicios públicos de saneamiento y agua potable, solo en forma directa, es decir, a través de sus entidades; casos en los cuales queda vetada la posibilidad de prestación indirecta a través del sector privado, según se desprende del segundo inciso del Art. 318. En relación con lo cual, la vigésimo sexta disposición transitoria prevé que en el plazo de trescientos sesenta días las delegaciones de esos servicios serán auditadas y deja al Estado la definición sobre renegociación o la terminación de los contratos celebrados con empresas privadas.

⁷⁸ Constitución de la República del Ecuador. Art. 264. Editorial La Jurídica. Quito. 2010

Si se produjera la terminación anticipada de los contratos, deberán acordar la correspondiente indemnización o la empresa podrá demandar al Estado”⁷⁹.

El hecho de que la Constitución prevea un conjunto de competencias asignadas en forma exclusiva a los diferentes niveles de gobierno, contribuirá a hacer efectiva la transferencia de esas competencias en forma obligatoria.

2.3 Legislación

2.3.1. La Constitución de la República del Ecuador

Constitución de la República del Ecuador

Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados. Capítulo Séptimo Derechos de la Naturaleza

Art. 71.- La naturaleza o *Pacha mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. 46 Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

⁷⁹ Constitución de la República del Ecuador. Art. 318. Editorial La Jurídica. Quito. 2010

Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73.-El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74.-Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado. Título VII Régimen del buen vivir Capítulo Segundo Biodiversidad y recursos naturales Sección P Naturaleza y ambiente

Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.

3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere Impactos ambientales.

4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza. Sección Séptima Biosfera, ecología urbana y energías alternativas

Art. 415.- El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e Incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclo vías.

Principios de las cumbres ambientales

Desde cuando se dieron origen las cumbres ambientales hubo una cumbre más importante que se destacó, en que se congregaron en esta conferencia que se realizó en la cumbre de la tierra, celebrada el 14 de junio de 1992 donde se realizó un plan conocido como agenda 21, un esperanzado programa de acción para el desarrollo sostenible global. Que era la lucha del cambio climático, la protección de la biodiversidad, y la eliminación de sustancias tóxicas emitidas.

Estocolmo

Principio I.- El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger

y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

Principio 2.- Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Principio 11.- las políticas ambientales de todos los estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían menoscabar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos y, los estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar al acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

Principio 17.- se debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los estados con miras a mejorar la calidad del medio.

Principio 19.- es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter

educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

Principio 24.- Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse, con espíritu de cooperación y de pie de igualdad, en las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los estados.

Rio de Janeiro.

Principio 2 de la declaración del rio de janeiro, los Estados tienen, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, el derecho soberano de explotar sus propios recursos conforme a sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros Estados o áreas fuera de los límites de jurisdicción nacional.

Código orgánico ambiental

Art.- 1 Objeto.- Este Código tiene por objeto garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o sumak kawsay.

Las disposiciones de este Código regularán los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución, así como los instrumentos que

fortalecen su ejercicio, los que deberán asegurar la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes sobre la materia que garanticen los mismos fines

Art 4.- Disposiciones comunes. Las disposiciones del presente Código promoverán el efectivo goce de los derechos de la naturaleza y de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de conformidad con la constitución y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, los cuales son inalienables, irrenunciables, indivisibles, de igual jerarquía, interdependientes, progresivos y no se excluyen entre sí. Para asegurar el respeto, la tutela y el ejercicio de los derechos se desarrollarán las garantías normativas, institucionales y jurisdiccionales establecidas por la Constitución y la ley. Las herramientas de ejecución de los principios, derechos y garantías ambientales son de carácter sistémico y transversal

Art 8.- Responsabilidades del Estado. Sin perjuicio de otras establecidas por la Constitución y la ley, las responsabilidades ambientales del Estado son: 1. Promover la cooperación internacional entre países, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y demás sujetos de derecho en el orden internacional, con medidas concretas en materia de protección de derechos de la naturaleza y gestión ambiental, sin que ello implique el menoscabo de la soberanía nacional;

Art 16.- De la educación ambiental. La educación ambiental promoverá la concienciación, aprendizaje y enseñanza de conocimientos, competencias, valores deberes, derechos y conductas en la población, para la protección y conservación del ambiente y el desarrollo sostenible. Será un eje transversal de las estrategias, programas y planes de los diferentes niveles y modalidades de educación formal y no formal.

Art. 82.- De los servicios ambientales.- El presente título tiene por objeto establecer el marco general de los servicios ambientales, con la finalidad de tutelar la conservación, protección, mantenimiento, manejo sostenible y la restauración de los ecosistemas, a través de mecanismos que aseguren su permanencia

Art 118.- Restauración ecológica. En las actividades de restauración ecológica de suelos o ecosistemas se priorizará la regeneración natural cuando esta sea posible técnica, económica y socialmente. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de sus competencias, darán atención prioritaria a los suelos degradados o en proceso de desertificación, bajo lineamientos de la Autoridad Ambiental Nacional.

Artículo 152.- Del arbolado urbano para el desarrollo urbano sostenible. Con el fin de promover el desarrollo urbano sostenible, se reconoce como de interés público el establecimiento, conservación, manejo e incremento de árboles en las zonas urbanas, priorizando los árboles nativos en las zonas territoriales respectivas. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos o Municipales incluirán estas actividades en su planificación territorial como estrategias esenciales para disminuir la contaminación del aire y acústica, mejorar el microclima, fortalecer el paisaje y equilibrio ecológico, apoyar al control de las inundaciones, mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse al mismo, favorecer la estética de las ciudades, promover oportunidades educativas ambientales, mejorar la calidad de vida, salud física y mental de los habitantes, entre otros.

El Estado central otorgará incentivos a aquellos Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos o Municipales que contribuyan eficazmente al establecimiento, conservación e incremento del arbolado urbano.

COOTAD.

Art. 56 del COOTAD es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.

2.3.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece las regulaciones específicas para cada uno de los gobiernos correspondientes a cada nivel territorial, al respecto se definen los órganos de gobierno, sus fines, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones. En correspondencia con las disposiciones constitucionales, el Código determina los marcos y características específicas que tendrán las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana de cada uno de los niveles de gobierno autónomo descentralizado, procurando el equilibrio y la armonía entre los mismos.

Se consolida, la figura del gobierno municipal, ratificando su competencia en la organización y uso del suelo cantonal como elemento determinante para los planes de ordenamiento territorial que deben por mandato constitucional realizar los otros niveles de gobierno.

2.3.5 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización Título I Principios Generales Artículo

1.- **Ámbito.-** Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Artículo 2.- Objetivos.- Son objetivos del presente Código:

- a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano;
- b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;
- c) El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos;
- d) La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales;
- e) La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano;
- f) La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;
- h) La delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal;

i) La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública;

j) La distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno, conforme con los criterios establecidos en la Constitución de la República para garantizar su uso eficiente; y,

k) La consolidación de las capacidades rectora del gobierno central en el ámbito de sus competencias; coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios; y, de gestión de los diferentes niveles de gobierno.

Artículo 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: a) Unidad.- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.

La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías. La unidad territorial implica que, en ningún caso, el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional.

La unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales. La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres.

b) Solidaridad.- Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas

circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

c) Coordinación y corresponsabilidad.- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio. Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

e) Complementariedad.- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y

contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

f) Equidad interterritorial.- La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

g) Participación ciudadana.- La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley. Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.

h) Sustentabilidad del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.

Artículo 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.-Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados:

a) El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;

- b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;
- c) El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad;
- d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable;
- e) La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural;
- f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;
- g) 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;
- h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes;
- i) Los demás establecidos en la Constitución y la ley. Capítulo III Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Sección primera Naturaleza Jurídica, Sede y Funciones

Artículo 53.- Naturaleza jurídica.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.

Artículo 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción 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;
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;

h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;

i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;

j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;

k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víves; servicios de faenamamiento, plazas de mercado y cementerios;

Art. 56 del COOTAD es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.

2.4 Jurisprudencia

Nelson Alcívar y otros contra oleoducto de crudos pesados (OCP) Ecuador S.A.⁸⁰

Los actores presentaron su demanda teniendo como fundamento de hecho la construcción del oleoducto de crudos pesados, el cual, según ellos, había generado daños ambientales. Por ello pretendían el pago de daños y perjuicios a ellos como propietarios de los inmuebles por donde atravesó el ducto, al

Ministerio de Ambiente por el daño ambiental y el pago del diez por ciento de la condena conforme al artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental.

La Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Nueva Loja interpretó el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental en la siguiente forma: “En cuanto a la afirmación de la demandada de la existencia de una inepta acumulación de acciones ambientales y civiles, debe considerarse que en esta causa solo cabe la discusión de los reclamos de carácter ambiental, porque sólo estos pueden ventilarse vía verbal sumaria y en primera instancia ante el Presidente de la Corte Provincial, de conformidad a lo ordenado en los artículo 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental”.

Adicionalmente, realiza una diferenciación clara entre el daño ambiental per se y el daño civil ambiental, asumiendo la competencia únicamente para el primero, en efecto han resuelto que “La acción ambiental para solicitar el resarcimiento de daños, no puede homologarse de ninguna manera a la acción civil de daños y perjuicios. Las dos protegen bienes jurídicos de relevancia totalmente diferentes” La acción ambiental: “protege un bien común indispensable para la existencia misma de la humanidad, de ahí que tenga sentido que en la actual Constitución, no se tenga previsto un plazo para su prescripción”

La acción para el resarcimiento de daños y perjuicios: “busca proteger el patrimonio de un individuo que siendo importante, no se compara con un bien que es de

⁸⁰Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Nueva Loja. Resolución al Recurso de Apelación, dictado dentro de la causa 218-2008-S-CSJNL, el 29 de Julio de 2009, dentro del juicio por daños y perjuicios seguido por Nelson Domingo Alcívar Cadena y Ab. Ernesto García Fonseca, Procurador Judicial de los señores José Amaguay y otros; en contra de Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) Ecuador S.A.

propiedad de todos, por esa razón, el plazo de prescripción de la acción civil de resarcimiento de daños es en cambio limitado”.

Esta es la primera resolución en el Ecuador en que se realiza un pronunciamiento expreso respecto a la acumulación de daño ambiental per se y daño civil ambiental y se ha decidido que esto no es posible. Se debe esperar para determinar si esta es la posición que definitivamente asume la jurisprudencia ecuatoriana o no. Sin embargo considero que independiente de la decisión que se adopte es la única manera de lograr un verdadero progreso en la implementación de una autentica justicia ambiental.

Es preciso destacar que la Corte Provincial de Justicia de Nueva Loja, no ha sido la única en realizar esta interpretación, en efecto, Jorge Bibiloni considera que: “en definitiva las acciones que con ese fin se promuevan (preservar la naturaleza) no tendrán por objeto el resarcimiento de los perjuicios que hubieren sufrido personas determinadas, sino precaver los riesgos y eventualmente afrontar los costos de la recomposición del ambiente”⁸¹. “La indemnización se logra con obligaciones de hacer o con dinero para cumplir las obligaciones de hacer, que en el caso solo pueden apuntar a recomponer el medio ambiente dañado”.⁸²

Análisis y comentario de otras sentencias dictadas en el Ecuador con contenido ambiental.

A continuación se analizará el caso *Unidos Somos Más vs. Oleoducto De Crudos Pesados (OCP) Ecuador S.A.*⁸³

En esta sentencia la Corte Provincial de Justicia de Nueva Loja resolvió en el sentido de determinar que una actividad ha sido decidida por el Estado ecuatoriano

⁸¹Bibiloni, H. J..*El Proceso Ambiental*. Argentina: Editorial Lexis Nexis.2005

⁸²Henao, J. C. *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado de derecho colombiano y francés*.2014 Colombia: Editorial de la Universidad Externado de Colombia.

⁸³Sentencia dictada el 26 de enero de 2010 por el Juez Vigésimo Segundo de loCivil de Pichincha.

y cuando se han pagado las correspondientes indemnizaciones a los perjudicados no proceden juicios de daños y perjuicios si no existe otro daño. En efecto manifiesta: “Es evidente que el gobierno de turno a nombre del Estado ecuatoriano autorizo la construcción del oleoducto de crudos pesados, para lo cual exigió el cumplimiento de todos los requisitos necesarios, todo lo cual los demandados han presentado en abundante y fundamentada documentación misma que ha sido materia de revisión y análisis, al respecto debemos anotar que entre tantos requisitos y documentos exigidos, aparece uno que se refiere a la auditoría ambiental y es justamente el que se refiere a la procedencia o no de un trabajo a realizarse como el de la OCP, mismos que en base a estudios de orden técnico y científico, concluyen que procede la autorización en base a parámetros que no constituyen atentatorios al convivir humano y natural del sector, sin con esto querer decir de ninguna manera que no puede existir en algún modo perjuicio, según los informes del Ministerio de Energía y Minas dice que los sistemas de manejo ambiental incluirán estudios de línea base, evaluación del impacto ambiental, evaluación de riesgos, planes de manejo, sistemas de monitoreo y podrán ser evaluados en cualquier momento a solicitud del Ministerio o de personas afectadas. En las escrituras de constitución de servidumbre, en las cláusulas cuarta, sexta, octava y décima segunda, consta que los pagos que se realizan por ocupación y daños y perjuicios que resulten y el uso permanente del terreno, dice que el daño puede ser presente o futuro.

Es importante destacar que esta sentencia realiza una diferenciación entre el impacto ambiental tolerado y el verdadero daño ambiental, lo que para el profesor Leonardo de Benedictis permite lograr que el derecho ambiental se torne efectivo.⁸⁴

2.5 Derecho Comparado

2.5.1 Marco Constitucional de la función municipal en Colombia. 1991

⁸⁴Propuesta formulada en el Octavo Encuentro de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas, Lima 2009.

Los artículos 286, 311 y 287 de la Carta Política dan la definición del Municipio como «una entidad territorial» con el carácter de «entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado» dotada de «autonomía para la gestión de sus intereses», siempre de conformidad con la Constitución y la Ley

Lo anterior significa que el Municipio colombiano es parte integrante de un Estado social de derecho que ha sido organizado en forma de República Unitaria con sectores territoriales, autónomos y sometidos al régimen jurídico nacional descrito en la Constitución y en la Ley, de los cuales, se entiende, que el llamado Municipio es la unidad básica o fundamental.

Como parte estructural de ese poder nacional, a esa entidad fundamental de la división política y administrativa del Estado le corresponde, en su respectivo espacio, llevar a cabo la finalidad última del Estado, que es, a la letra del artículo 2° constitucional, la de servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos o, como el mismo artículo 311 determina para el Municipio en particular, «*prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley*». ⁸⁵

Y es que el Municipio, como dice el profesor Alfredo Manrique Reyes⁸⁶, es un marco donde el ser humano, además de realizarse integralmente, puede hallar reales expectativas de encontrar la felicidad al recibir de manera más eficiente la acción estatal para resolver los problemas comunitarios de la vida cotidiana

2.5.2 Estado y Municipio en el Perú. 1990

Las constituciones modernas, a diferencia del constitucionalismo clásico en sus inicios, han optado no sólo por la distribución horizontal del poder (Legislativo,

⁸⁵REVISTA DE DERECHO, universidad del norte, 18: 214-274, Colombia 2001

⁸⁶MANRIQUE REYES, Alfredo, *La Constitución de la nueva Colombia*. CEREC, 1991, p. 274.

Ejecutivo y Judicial), sino por la distribución vertical (regiones, estados, provincias, municipios, etc.). Cada uno de estos niveles está dotado de características y competencias distintas, según los modelos o formas de Estado y la manera como han llevado a cabo su diseño administrativo (centralización/descentralización). Lo normal es que sean los textos constitucionales los que especifiquen estos ámbitos y remitan a la normativa infra constitucional su adecuado desarrollo.⁸⁷

El Perú, por tradición secular, pero con más firmeza desde principios del siglo XX, ha consagrado la autonomía para el régimen municipal en lo financiero, en lo administrativo y, últimamente, en lo político. En un sentido fuerte, la autonomía política conlleva no sólo la elección popular de los miembros del municipio, sino el propio y libre manejo de sus asuntos, así como la capacidad de dictarse su propia carta normativa (estatuto o ley orgánica). La autonomía política en sentido pleno no ha sido consagrada en el Perú, por cuanto, si bien es cierto que la Constitución en forma expresa ha señalado cuáles son sus competencias, también es cierto que el grueso de ellas le ha sido adjudicado o desarrolladas mediante la Ley Orgánica de Municipalidades, que emana del órgano legislativo. No obstante esto, goza de un amplio campo de acción que viene de su configuración histórica y política.⁸⁸

“La ley orgánica, al contemplar las competencias del municipio: 1) reitera y desarrolla las competencias que en forma expresa le asigna el texto constitucional, y 2) otorga nuevas competencias a los municipios que no están expresamente consagradas en la Constitución, a pesar de lo cual así lo dispone el legislador por razones de política o por considerar que corresponde hacerlo, dada la naturaleza misma del régimen local, y también porque desarrolla los conceptos genéricos que la Constitución se ha limitado a enunciar.

En cuanto al desarrollo de las competencias del gobierno local que están en la Constitución, es obvio que sobre ellas no puede haber cambio alguno ni pueden ser transferidas a otros entes, por lo menos en su contenido esencial; en este sentido, sus alcances deben precisarse en la ley respectiva. En cuanto a las competencias

⁸⁷Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local*, Civitas, Madrid, 1990;

⁸⁸AA. VV., *Derecho Municipal iberoamericano*. INAP, Madrid, 1985

que el legislador por propia decisión ha otorgado al municipio, es evidente que ellas, por diferentes motivaciones políticas, podrían muy bien ser adjudicadas o trasladadas a otros organismos estatales e incluso privatizarse, siempre y cuando no estén unidas, en su forma sustancial, a lo que podría llamarse el gobierno municipal por naturaleza (con todas las imprecisiones que este término tiene). Finalmente, las competencias cuyo desarrollo la Constitución encarga a la ley orgánica pueden tener una suerte muy variada, dependiendo de lo que las fuerzas políticas en el Congreso decidan en ese momento. Evidentemente, en el municipio hay un componente histórico y democrático que debe ser respetado⁸⁹

2.5.2 Régimen municipal argentino. 1998

Largo y sinuoso ha sido el recorrido del régimen municipal en nuestro derecho constitucional; y, en el del derecho público provincial. Los debates entre autonomistas y autarquías acapararon la atención de estas ramas del derecho público durante largos años.

Sagúes “agrupa estos debates en tres grandes líneas de pensamiento identificados de manera muy gráfica. Así nos habla del “municipio-cabildo “identificándolo con la idea de Alberdi en tanto municipio estructurado como poder provincial autónomo.

Luego menciona el “municipio arrinconado”, que es el municipio de delegación subordinado a la estructura y competencias que discrecionalmente le asigne cada provincia. Finalmente nos habla de “municipio-estado “que reconoce la preexistencia de los municipios dentro del ámbito provincial y en concordancia con la exigencia del artículo 5 de la Constitución Nacional. Debate éste que trascendió

⁸⁹Un gran panorama puede verse en Pedro Planas, La descentralización en el Perú Republicano (1821-1998), Municipalidad de Lima, Lima, 1998.

la órbita doctrinaria para llegar hasta los pronunciamientos de la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En el derecho público provincial se advierte la presencia de regímenes municipales de variado contenido y características. Desde los eminentemente municipalistas como es el caso de las provincias de Córdoba y Río Negro, hasta los más restrictivos, tales como los de las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Mendoza”⁹⁰

⁹⁰José M. Pérez Corti, extraído del trabajo de investigación titulado “LA PARTICIPACIÓN PARTIDARIA EN LOS PROCESOS DE DESTITUCIÓN POPULAR O REVOCACIÓN DE MANDATOS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL Nº 8102” ; Disponible en: http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/DP/U_08_Derecho_Municipal.pdf

CAPITULO III

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Localización

La presente investigación sobre la realización de una fundamentación jurídica de prevención y control de la contaminación ambiental con la cobertura del GAD Municipal del Cantón Quevedo se realizó en el cantón Quevedo, ubicado en la provincia de Los Ríos.

3.2 Tipo de investigación

Los tipos de investigación que se utilizaron, se describen a continuación:

3.2.1 Bibliográfica

Para la realización de la presente investigación, se sirvió de la ayuda de libros, enciclopedias, Registros Oficiales, Códigos, revistas, legislación comparada, entre otros.

3.2.2 De Campo

Por cuanto la investigación se realizó en el lugar de los hechos.

3.3 Métodos de investigación

3.3.1 Método Analítico.

El Método analítico es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. Este método permitió conocer más del objeto de estudio, con lo cual se pudo: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías.

3.3.2 Método Deductivo.-

Este método se aplicó después de tener toda la información requerida; permitió deducir que a partir de este estudio y empleando las técnicas y métodos teóricos se lo llevó a la práctica para su análisis.

3.3.3 Método Científico.

El método científico por sí solo no nos lleva a la verdad, pero en relación con los demás factores permitió alcanzar el éxito, disciplina la marcha de la investigación, del proceso cognoscitivo.

3.3.4 Método Sistemático.

Se ocupó de ordenar los conocimientos agrupándolos en sistemas coherentes, para lo cual puede combinarse con el método inductivo. Se combina además con el

método deductivo cuando se separan las partes de un todo en orden jerárquico siguiendo determinados criterios de clasificación.

3.3 Fuentes de recopilación de información

3.4.1 Primarias

Entre las fuentes primarias que se utilizan están: Documentos de prensa, artículos, testimonios de involucrados, y otras personas.

3.4.2 Secundarias

Para la elaboración del trabajo investigativo se accede a bibliotecas que facilitan la información de tesis de grados y páginas web (internet).

3.4 Diseño de la investigación

La investigación que se efectuó de tipo fue cuali-cuantitativa: Cualitativa, porque tratándose de una investigación de carácter social la interpretación de los hechos y acciones quedan al libre arbitrio del investigador; y, Cuantitativa, pues para interpretar los fenómenos sociales se emplearon fórmulas matemáticas y estadísticas viables para la selección de la muestra y asimismo interpretación de los datos.

3.6 Instrumentos de la investigación

3.6.1. Encuesta

Se aplicó una encuesta a 397 moradores del cantón Quevedo y a 98 abogados en libre ejercicio profesional de la ciudad de Quevedo. Como instrumento se utilizó un cuestionario.

3.6.2. Entrevista

Se entrevistó a un Miembro municipal del cantón Quevedo, y como instrumento se aplicó una guía de entrevista.

3.6.3 Cuestionario

Sirvió para la recolección de los distintos datos o informaciones proporcionadas por las personas encuestadas.

3.7 Tratamiento de los datos

Los instrumentos de recolección de datos (encuestas y entrevistas), a efecto de garantizar su validez y confiabilidad, siguieron el siguiente proceso:

Una vez redactadas las preguntas de la encuesta y la entrevista, fueron inmediatamente sometidas a la revisión del Directivo de Tesis, sugerencias que sirvieron para prosperar en su contenido.

Auxiliar a ello, las preguntas fueron revisadas por un especialista en investigación científica, un filtro que sirvió para contar con instrumentos técnicos que dejen recoger la información requerida.

Para finalizar, se aplicó una encuesta a un conjunto escogido de moradores del cantón Quevedo y de profesionales del Derecho, con el objetivo de compilar toda la información que pudiese proporcionar para la preparación de la presente investigación.

3.8 Población y Muestra

El Universo de la población comprendió el número total de moradores del cantón Quevedo, cuya cantidad es de 173.575 habitantes (INEC 2010), y de 261 abogados en libre ejercicio profesional del cantón Quevedo. El tamaño de la muestra se obtuvo aplicando la siguiente fórmula:

Muestra

z = Nivel de confianza (95%)

N = Población (173.575)

P = Probabilidad que el evento ocurra (50%)

Q = Probabilidad que el evento no ocurra (50%)

E = Error máximo admisible \pm (5%)

n = Tamaño de muestra

$$n = \frac{Z^2 \cdot P \cdot Q \cdot N}{e^2 (N - 1) + Z^2 \cdot P \cdot Q}$$

$$n = \frac{2^2 \cdot 0.25 \cdot 173575}{0.05^2 (173575 - 1) + 2^2 \cdot 0.50}$$

$$n = \frac{4 \cdot 0.25 \cdot 173575}{0.0025(173574) + 4 \cdot 0.50}$$

$$n = \frac{173575}{433.935 + 2}$$

$$n = \frac{173575}{435}$$

n = 398 Habitantes del cantón Quevedo

$$n = \frac{2^2 \cdot 0.25 \cdot 261}{0.05^2 (261 - 1) + 2^2 \cdot 0.50}$$

$$n = \frac{4 \cdot 0.25 \cdot 261}{0.0025(260) + 4 \cdot 0.50}$$

$$n = \frac{261}{0,66 + 2}$$

$$n = \frac{261}{2,66}$$

n = 98 Abogados del cantón Quevedo

Composición de la muestra

Personas para la encuesta	397
Abogados	98
Juez	1
Total	496

El tamaño de la muestra general fue de 496 entre Moradores, Abogados y un Juez del cantón Quevedo.

3.9 Recursos humanos y materiales.

En el desarrollo de la investigación científica se requirió de los siguientes recursos:

3.9.1 Humanos.

- ✓ Estudiante Investigador
- ✓ Director de Proyecto de Investigación designado
- ✓ Funcionarios de la Función Municipal.
- ✓ Profesionales de Derecho de la Ciudad de Quevedo, Abogados en Libre Ejercicio.
- ✓ Ciudadanía en general

3.9.2 Materiales.

Los materiales utilizados en la presente investigación fueron:

- ✓ Constitución de la República del Ecuador
- ✓ COOTAD, Doctrinas, Jurisprudencias, Diccionarios. .
- ✓ Libros
- ✓ Internet
- ✓ Hojas de papel
- ✓ Equipos de cómputo
- ✓ Pen drive
- ✓ Grabadora
- ✓ Cámara fotográfica
- ✓ Fotocopias
- ✓ Impresiones
- ✓ Anillados
- ✓ Movilización

3.9.3 Materiales.

DETALLE	VALORES
Gastos de Comunicación – telefonía	50,00

Obras para consulta	250,00
Movilización	100,00
Internet	100,00
Cartuchos de Impresora	80,00
Grabadora	80,00
Fotocopias (blanco y negro)	60,00
Fotocopias (color)	80,00
Encuadernación y anillado	50,00
Fojas tamaño A4	30,00
Pen-drive (USB)	35,00
TOTAL	915,00

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Resultados

4.1.1 Encuesta

4.1.1.1 Encuesta a Moradores de la ciudad de Quevedo.

1.- ¿Ha considerado usted que la contaminación del Medio Ambiente perjudica su salud de toda la comunidad?

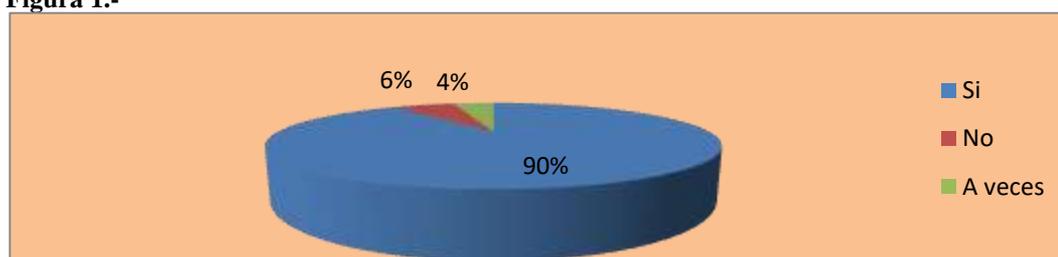
Tabla 1

Variables	Frecuencia	Porcentaje
Si	356	90 %
No	25	6 %
A veces	15	4 %
Total	396	100 %

Fuente: Encuesta a moradores del Cantón Quevedo.

Elaborado por: Autor.

Figura 1.-



Análisis e Interpretación

Los resultados de la pregunta uno, revelan que un 90% de los encuestados dice que si ha considerado que la contaminación del Medio Ambiente perjudica su salud de toda la comunidad, un 6% que no y el 4% restante considera que a veces. En la constatación de los resultados de esta encuesta, se concluye manifestando que la mayoría de los moradores del Cantón Quevedo encuestados, consideran que la contaminación del Medio Ambiente perjudica su salud de toda la comunidad.

2.- ¿Según su criterio que tipo de contaminación perjudica más al medio ambiente?

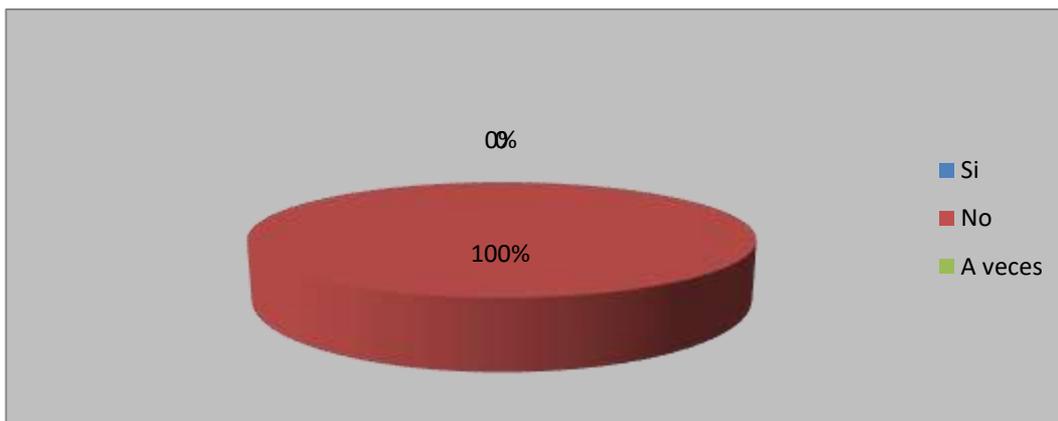
Tabla 2

Variables	Frecuencia	Porcentaje
CAMPO	0	0
CIUDAD	396	100%
OTROS	0	0
Total	396	100 %

Fuente: Encuesta a moradores del cantón Quevedo

Elaborado por: Autor

Figura 2.-



Análisis e Interpretación

Según los resultados de la pregunta dos, queda demostrado que la totalidad considera que el tipo de contaminación de la ciudad perjudica más al medio ambiente. Del análisis de los resultados de esta encuesta, se concluye manifestando que la totalidad de los moradores del cantón Quevedo encuestados, considera que la ciudad es el tipo de contaminación que perjudica más al medio ambiente

3.- ¿Considera usted que los Municipios de cada Gobierno Municipal deben mantener medidas de protección contra la contaminación?

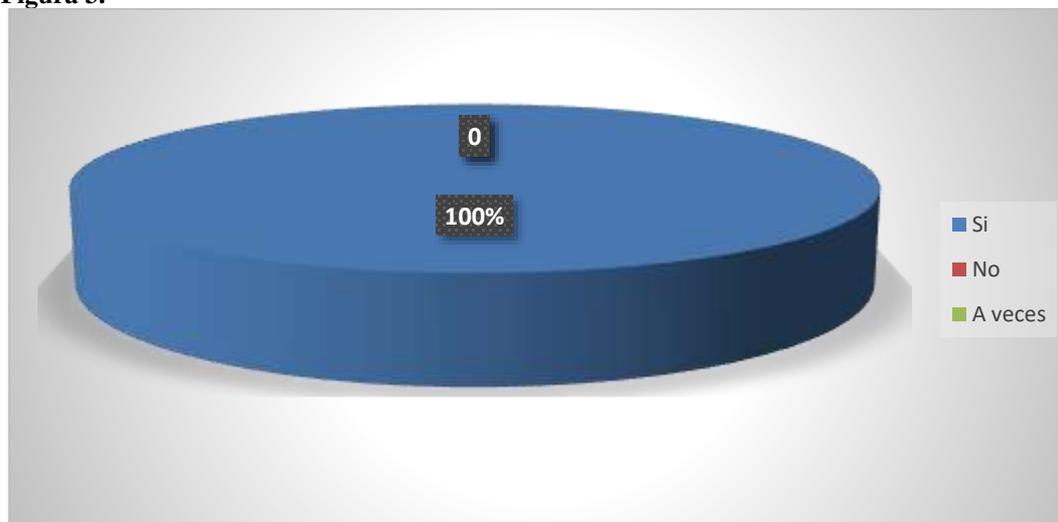
Tabla 3

Variabes	Frecuencia	Porcentaje
Si	396	100 %
No	0	0
A veces	0	0
Total	396	100 %

Fuente: Encuesta a moradores del cantón Quevedo

Elaborado por: Autor

Figura 3.-



Análisis e Interpretación

Los resultados de la pregunta tres, demuestran que la totalidad considera que los Municipios de cada Gobierno Municipal deben mantener medidas de protección contra la contaminación. Del análisis de los resultados de esta encuesta, se determina que es necesario que los Municipios de cada Gobierno Municipal deban mantener medidas de protección contra la contaminación.

4.- ¿Está usted de acuerdo con que se deben implementar políticas ambientales en cada Cantón del país?

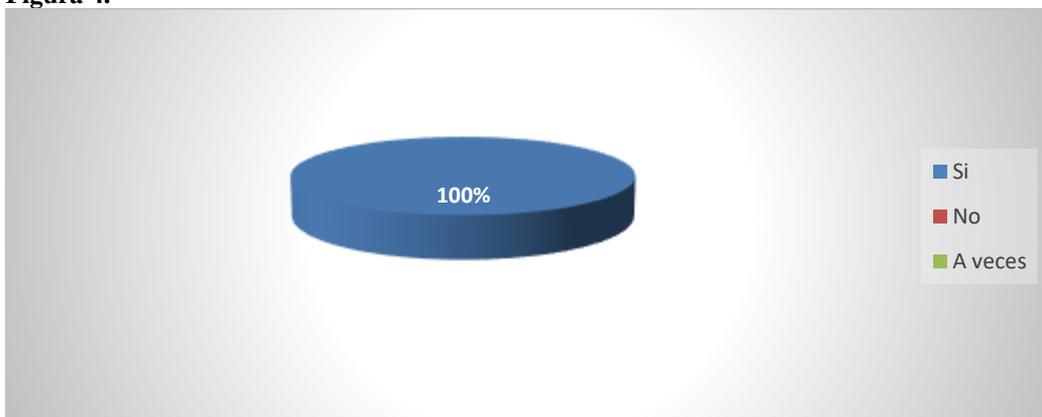
Tabla 4

Variabes	Frecuencia	Porcentaje
Si	396	100 %
No	0	0
A veces	0	0
Total	396	100 %

Fuente: Encuesta a moradores del cantón Quevedo

Elaborado por: Autor

Figura 4.-



Análisis e Interpretación

Los resultados de la pregunta cuatro, demuestran que la totalidad considera que está de acuerdo en que se deben implementar políticas ambientales en cada Cantón del país. Del análisis de los resultados de esta encuesta, se concluye y se manifiesta que todos los encuestados están de acuerdo con que se deben implementar políticas ambientales en cada Cantón del país

5.- ¿Considera usted que es necesario crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía del Cantón Quevedo?

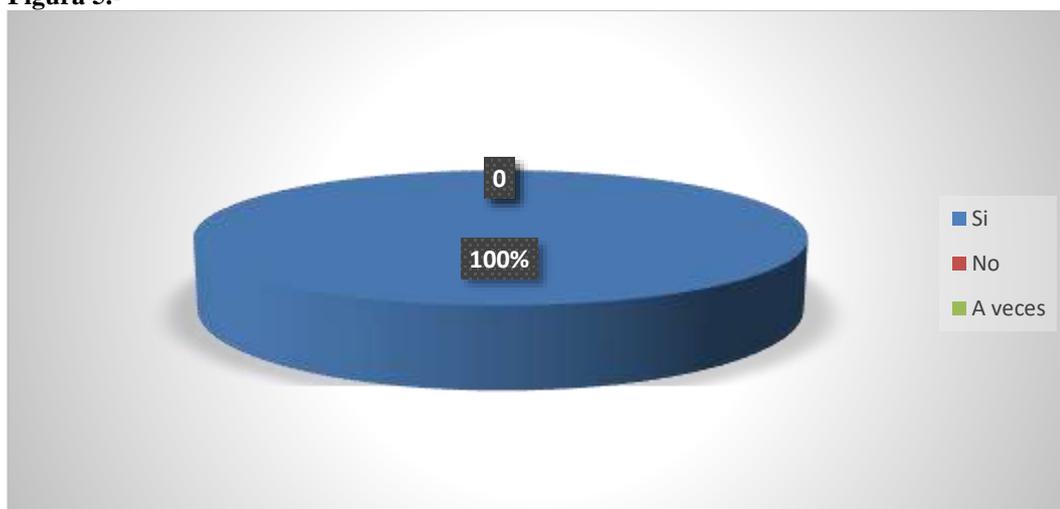
Tabla 5.

Variables	Frecuencia	Porcentaje
Si	396	100 %
No	0	0
A veces	0	0
Total	396	100 %

Fuente: Encuesta a moradores del cantón Quevedo

Elaborado por: Autora

Figura 5.-



Análisis e Interpretación

Los resultados de la pregunta cinco, considera que es necesario crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía del Cantón Quevedo, se respetarán los derechos y garantías. Con la reforma se evitarán que se vulneren los derechos y garantías constitucionales de las personas afectadas.

4.1.2. Encuesta a Profesionales del Derecho de la ciudad de Quevedo.

6.- ¿Cree usted que ante un hecho de contaminación, solamente los organismos responsables deben hacerse caso del problema?

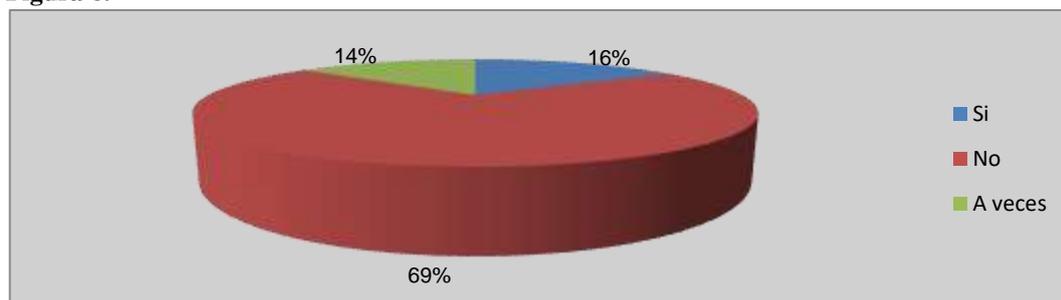
Tabla 6

Variabes	Frecuencia	Porcentaje
Si	16	16 %
No	68	69 %
A veces	14	14 %
Total	98	100 %

Fuente: Encuesta a profesionales del Derecho del Cantón Quevedo

Elaborado por: Autor

Figura 6.-



Análisis e Interpretación

Los resultados de la pregunta seis, demuestran que un 69 % de los encuestados dice que ante un hecho de contaminación, no solamente los organismos responsables deben hacerse caso del problema, un 16% que sí y el 14% restante considera que a veces. Se establece que la responsabilidad es de toda la ciudadanía y que no solamente se debe achacar la misma a un determinado departamento estatal.

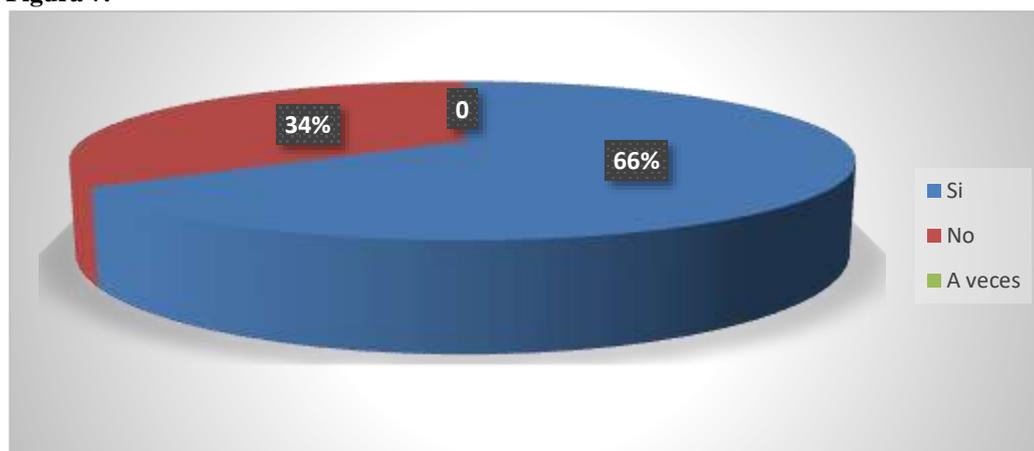
7.- ¿Cree usted que se deba crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación del Cantón Quevedo?

Tabla 7.

Variabales	Frecuencia	Porcentaje
Si	65	66 %
No	33	34 %
No es necesario	0	0
Total	98	100 %

Fuente: Encuesta a profesionales del Derecho del cantón Quevedo
Elaborado por: Autora

Figura 7.-



Análisis e Interpretación

Los resultados de la pregunta siete, demuestran que el 66% de los encuestados considera que se deba crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación del Cantón Quevedo, mientras que el 34% restante manifiestan que no. Con la ordenanza se respetarán los derechos y garantías constitucionales de la naturaleza y del hombre.

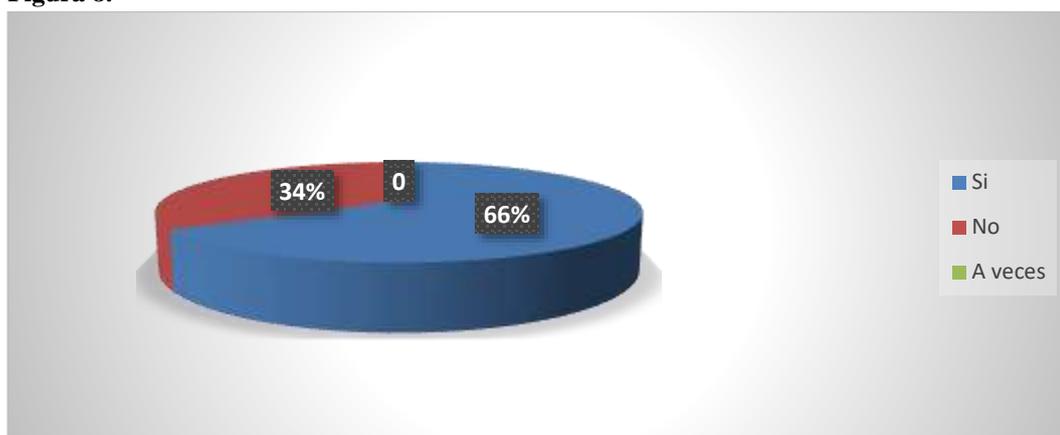
8.- ¿Cree usted que una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación produce es coherente frente a los derechos y garantías determinados en la Constitución de la República del Ecuador?

Tabla 8

Variabales	Frecuencia	Porcentaje
Si	65	66 %
No	33	34 %
A veces	0	0
Total	98	100 %

Fuente: Encuesta a profesionales del Derecho del cantón Quevedo
Elaborado por: Autor

Figura 8.-



Análisis e Interpretación

Los resultados de la pregunta ocho, demuestran que el 66% de los encuestados considera que una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación produce es coherente frente a los derechos y garantías determinados en la Constitución de la República del Ecuador, mientras que el 34% considera que no. Con la ordenanza, se respetarán las garantías constitucionales de las personas y se protegerá el medio ambiente de la contaminación.

9.- ¿Considera usted que para aplicar la ordenanza municipal no es necesario dejar constancia de la necesidad de este tipo de reglamentos consultando a los afectados o la ciudadanía?

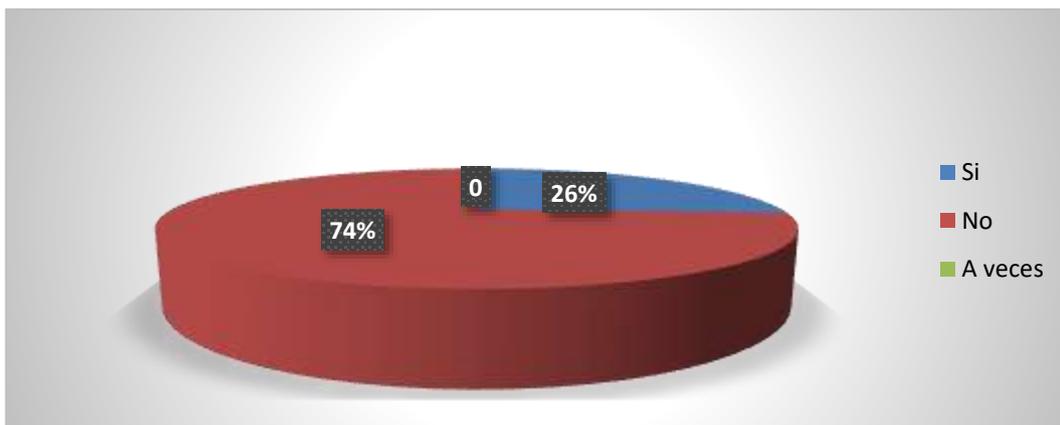
Tabla 9

Variabes	Frecuencia	Porcentaje
Si	25	26 %
No	73	74 %
A veces	0	0
Total	98	100 %

Fuente: Encuesta a Profesionales del Derecho del cantón Quevedo

Elaborado por: Autor

Figura 9.-



Análisis e Interpretación

Los resultados de la pregunta nueve, demuestran que el 74% de los encuestados considera que para aplicar la ordenanza municipal no es necesario dejar constancia de la necesidad de este tipo de reglamentos consultando a los afectados o la ciudadanía, mientras que el 26% considera que sí. Con la ordenanza, se logrará respetar las garantías constitucionales del ciudadano y se protegerá el derecho a la vida libre de contaminación.

10.- ¿Está usted de acuerdo en que se deba aplicar la propuesta de creación de una ordenanza que estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación que se plantea en este trabajo de investigación?

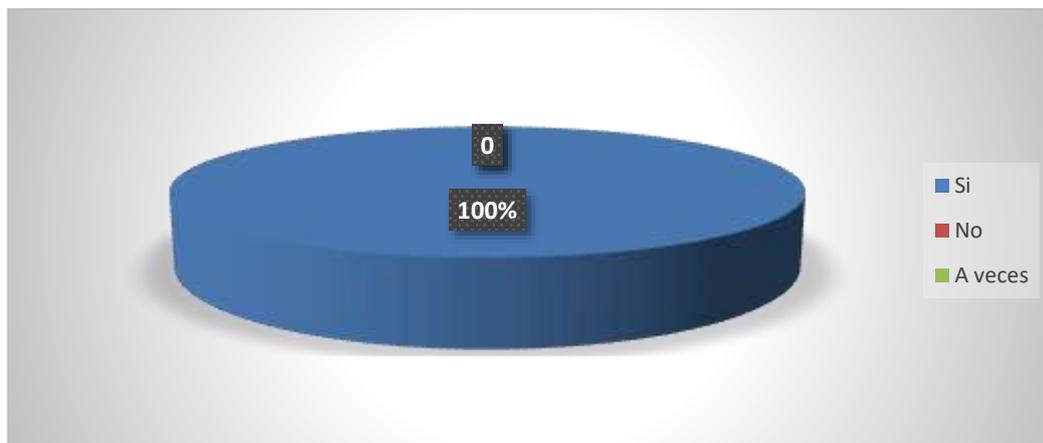
Tabla 10

Variables	Frecuencia	Porcentaje
Si	98	100 %
No	0	0
A veces	0	0
Total	98	100 %

Fuente: Encuesta a profesionales del Derecho del cantón Quevedo

Elaborado por: Autor

Figura 10.-



Análisis e Interpretación

Los resultados de la pregunta diez, demuestran que la totalidad de los encuestados están de acuerdo en que se deba aplicar la propuesta de creación de una ordenanza que estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación que se plantea en este trabajo de investigación. Con la propuesta, se espera ayudar a que se respeten las garantías constitucionales de los afectados y evitar la contaminación.

4.1.3 Entrevista

Entrevista al Ing. Roberto Villafuerte, funcionario del Departamento Ambiental del GAD del cantón Quevedo.

¿Las Ordenanzas Municipales vigentes sancionan los delitos ambientales como la contaminación por basura?

Las ordenanzas municipales sancionan cualquier delito en contra del medio ambiente, siempre que sea comprobado como delito ambiental.

¿Se sanciona a los ciudadanos que arrojan basura en calles del cantón?

Normalmente debería ser así, pero lo que se hace es una información de aviso al ciudadano que arroja desperdicios en las calles y luego de esto generalmente no existen problemas posteriores.

¿Han existido denuncias por el manejo inadecuado de desechos sólidos por parte de fábricas, u otras empresas?

Pues sí, incluso se ha hecho un seguimiento a dichas denuncias y cuando se comprueba su gravedad se ha sancionado con multa o restitución del daño ambiental por parte de las empresas o fábricas hechoras del delito.

¿Considera que los ciudadanos cumplen con las normativas que regulan el manejo de desechos sólidos?

Normalmente es así, cuando los carros recolectores pasan por los lugares señalados, los ciudadanos ya tienen que estar listos para que los desechos sean recogidos o sino tienen que esperar el próximo turno.

¿Se capacita a los ciudadanos sobre la aplicación de las Ordenanzas Municipales y las sanciones por el mal manejo de desechos sólidos?

Normalmente cada persona sabe su obligación sin que se le esté informando o llamando la atención, los ciudadanos saben los horarios de los recolectores de basura y por lo tanto ellos deben estar prevenidos para sacar los desechos para su recolección, las sanciones se aplican cuando no se respeta el medio ambiente y a las personas, lanzando basuras a la calle o causando una contaminación seria.

¿Se incentiva a la ciudadanía para el cuidado del medio ambiente?

Se dan informaciones, consejos por los medios de comunicación para que todos sean responsables y cuiden el medio ambiente como cuidar su casa.

¿Está usted de acuerdo que se proponga una reforma en el artículo 27 de la Ordenanza Municipal para la prevención y control de la contaminación ambiental en el cantón Quevedo del año 2001 y aún vigente, en la que se incentive y determine y establezca obligaciones, responsabilidades e incentivos en la ciudadanía para mantener los más apropiados controles de la contaminación en general por las industrias, comercio, personas naturales, etc., según las normas de calidad de aire, agua, suelo, manejo y disposición de desechos sólidos establecidas por la autoridad competente?

Eso sería excelente, le cuento que ya se han realizado reformas a dicha ordenanza municipal, pero no de esta clase, por lo que es una oportunidad que se debe aprovechar y cuente conmigo para que esta propuesta se llegue a buen término.

4.2 DISCUSIÓN

Dentro de la normativa constitucional existen varias instituciones que forman parte del sector público dentro de las cuales tenemos a las Municipalidades.

Nuestra Constitución se refiere a los Concejos Municipales como gobiernos autónomos descentralizados que deben regirse por la ley correspondiente, por lo tanto, actualmente los Municipios han cambiado su denominación como entidad municipal, estableciéndose mediante ordenanzas cantonales como Gobiernos

Autónomos Descentralizados, y que están regidos actualmente por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Además, por mandato constitucional los GADs., tienen facultades legislativas y ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

El análisis de los datos resultado de las encuestas y la entrevista al Ing. Roberto Villafuerte, funcionario del Departamento Ambiental del GAD Municipal del cantón Quevedo, quien permitió comprobar la hipótesis planteada: “Creando una Ordenanza para la prevención y control de la contaminación ambiental en el Cantón Quevedo se podrá prevenir y controlar la contaminación ambiental dentro de su circunscripción territorial”. Por cuanto la ciudadanía considera que es necesaria esta normativa se concluye que la hipótesis es positiva, por tanto se acepta.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son los encargados de acuerdo con la que establece el COOTAD, de protección de los recursos de toda índole dentro de las circunscripciones territoriales de todo el país y dentro de esas atribuciones podemos considerar también el cuidado y protección del medio ambiente.

La creación de la reforma municipal dentro del GAD Municipales permitirá que se dé cumplimiento con dicha atribución.

Muchas veces la sociedad en su conjunto y la misma naturaleza sufren daños irreparables producidos por la contaminación que en forma discriminada se realiza, constituyéndose en motivo de peligro a la salud de la biodiversidad y humana.

Aquí radica la importancia del presente estudio, pues busca de alguna manera frenar la continua contaminación a través de una ordenanza municipal, indicando las responsabilidades de cada uno y donde se aplique una sanción a las personas que infrinjan dicha normativa.

Propuesta:

Por lo tanto, la presente propuesta jurídica sobre la prevención y control de la contaminación ambiental en el GAD Municipal se da por la necesidad de prevenir y controlar la contaminación ambiental en nuestro país y adecuarla material y formalmente con los derechos y garantías consagrados en la Constitución; es decir, que se torna indispensable contar con políticas ambientales que permita la correcta administración pública en lo que tiene que ver con el medio ambiente.

Considerando:

Que, el artículo 395 de la Constitución de la República del Ecuador señala que el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado, así como las políticas de gestión ambiental serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado y por todas las personas naturales y jurídicas, el Estado garantizará también la participación activa de la sociedad en la planificación, ejecución y control de las actividades que generen impactos ambientales, y finalmente en caso de existir duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza;

Que el artículo 415 de la Constitución, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclo vías.

Que el Principio 2, de la cumbre de Estocolmo.- los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras

representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Que el principio 17, de la cumbre de Estocolmo.- Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los estados con miras a mejorar la calidad del medio.

Que el artículo 1. Del código orgánico ambiental.- tiene por objeto garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o sumak kawsay.

Que el artículo 16 del código orgánico ambiental De la educación ambiental. La educación ambiental promoverá la concienciación, aprendizaje y enseñanza de conocimientos, competencias, valores deberes, derechos y conductas en la población, para la protección y conservación del ambiente y el desarrollo sostenible. Será un eje transversal de las estrategias, programas y planes de los diferentes niveles y modalidades de educación formal y no formal.

Que el art. 56 del COOTAD es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección ele los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.

Que, el artículo 95 de la Ley Orgánica de Salud, señala que la autoridad sanitaria nacional en coordinación con el Ministerio del Ambiente, establecerá las normas básicas para la preservación del ambiente en materias relacionadas con la salud humana, las mismas que serán de cumplimiento obligatorio para todas las personas naturales, entidades públicas, privadas y comunitarias. El Estado a través de los organismos competentes y el sector privado está obligado a proporcionar a la población, información adecuada y veraz respecto del impacto ambiental y sus consecuencias para la salud individual y colectiva;

Que, el artículo 55 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, las atribuciones propias de las diversas entidades y autoridades de la Administración Pública Central e Institucional, serán delegables en las autoridades u órganos de inferior jerarquía, excepto las que se encuentren prohibidas por ley o por decreto. La delegación será publicada en el Registro Oficial. Los delegados de las autoridades y funcionarios de la Administración Pública Central e Institucional en los diferentes órganos y dependencias administrativas, no requieren tener calidad de funcionarios públicos;

En ejercicio de las atribuciones establecidas en el inciso final del artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 57 literal a y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.

Expide:

Reformar Art. 27

Se presenta la próxima propuesta:

ORDENANZA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL EN EL CANTÓN QUEVEDO.

Dice:

Art. 27.- La Municipalidad a través de la Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente y con la participación directa de los diferentes departamentos municipales, establecerá y mantendrá los más apropiados controles de la contaminación en general por las industrias, comercio, personas naturales, etc., según las normas de calidad de aire, agua, suelo, manejo y disposición de desechos sólidos establecidas por la autoridad competente.

Dirá:

Art. 27.- La Municipalidad a través de la Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente para la prevención y control de la contaminación ambiental, que determine y establezca obligaciones, responsabilidades e incentivos en la ciudadanía para mantener los más apropiados controles de la contaminación en general por las industrias, comercio, personas naturales, etc., según las normas de calidad de aire, agua, suelo, manejo y disposición de desechos sólidos establecidas por la autoridad competente.

Dada y firmada en la sala de sesiones del I. Concejo del Cantón Quevedo, a los diecinueve días del mes de noviembre del dos mil uno.

f.) _____, Vicepresidente del I. Concejo.

f.) _____, Secretario del I. Concejo.

CERTIFICO: Que la presente Ordenanza para la prevención y control de la contaminación ambiental en el cantón Quevedo, que antecede fue discutida y aprobada por el Concejo de Quevedo, en sesiones ordinarias celebradas en los días ___ y ___ de noviembre del ___, en primero y segundo debate respectivamente, de conformidad con lo que establece el artículo 57 literal a y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización;

Quevedo, _____2016.

f.) _____, Secretario del I. Concejo.

SECRETARIA MUNICIPAL.- Quevedo, _____2016.- Sancionó, firmó y ordenó su envío para .su publicación en el Registro Oficial, de la Ordenanza para la prevención y control de la contaminación ambiental en el cantón Quevedo, el señor _____, Alcalde del Cantón Quevedo, a los _____ días del mes de _____ del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) _____, Secretario del I. Concejo.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.1 Conclusiones

- El ordenamiento jurídico ecuatoriano consagra el derecho a la vida y permite la formulación, aplicación de normas de sanción y protección contra la contaminación ambiental
- El estudio de derecho comparado en materia ambiental, me permitió conocer la proyección jurídica constitucional de los países colindantes con el nuestro, e incidió en colegir sustancialmente la fundamentación de mi propuesta.

Es necesaria y urgente la aplicación de la reforma de la ordenanza municipal de prevención y control de la contaminación ambiental, para la protección y bienestar de los habitantes del cantón Quevedo

5.1.2 Recomendaciones

- Que el cuerpo de edilicio del GAD del cantón Quevedo apruebe urgentemente la ordenanza, estructure e institucionalice un sistema de protección del ambiente.
- Que el GAD municipal del cantón Quevedo, ejecute un plan de socialización nacional e internacional, dirigido a los funcionarios y a la comunidad quevedeña, para concientizar y mejorar la cultura de protección ambiental
- Que el GAD Municipal del cantón Quevedo, apruebe, ejecute urgentemente la reforma a la ordenanza municipal, para garantizar el derecho de la naturaleza y el principio constitucional del buen vivir

CAPÍTULO V

BIBLIOGRAFIA

Referencias bibliográficas

1. ANTEQUERA, J. C. *El Deber Jurídico de Restauración Ambiental*. España: Editorial Combares 2011.
2. ALARCON Repeto, Jaime. - Los Recursos Administrativos. - Tesis. PUCE. Quito. 1988.
3. BRAÑES, Raúl, “Las Fuentes del Derecho Ambiental, Manual de Derecho Ambiental Mexicano. 2009

4. **BRAÑES, Raúl.** “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
5. **BECERRA Ramírez, Manuel.** “Derecho Internacional Público”. Ed. UNAM. México., 1991
6. **BOSSANO Guillermo.** Evolución del Derecho Constitucional ecuatoriano. 4ta Edición. Quito – Ecuador 2010.
7. **CAFFERATTA, N.** *Introducción al Derecho Ambiental.* México: Coordinación Editorial Raúl Marcó del Pont Lalli.2010.
8. **CAMACHO-Siñani,** “Nociones Sobre Derecho Municipal”, Cochabamba, Bolivia: Kipus, 2010,
9. **CARTA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL IBEROAMERICANA,** aprobada en Caracas, Venezuela, el 22 de noviembre de 1990.
10. **CASTRO ESTRADA, Álvaro.** “Responsabilidad Patrimonial del Estado”. Ed. Porrúa. Ed 2ª. México. 2000.
11. **CONFERENCIA DE RESPONSABILIDAD MEDIO AMBIENTAL** del 23 de octubre del 2007. España 2007.
12. **DIKINSON Y MONTANELL** Historia de los griegos. Barcelona 2011.
13. **DIAZ, Ernesto Martínez Aldaz y Yolanda.** Contaminación Atmosférica, La Mancha 2004.
14. **ESCOBAR, C.,** “Derecho Municipal”, La Paz, Bolivia: EJT Editorial Jurídica Temis, 3ra., 2010,
15. **ENRIQUE Arroyo,** Derecho Municipal Ecuatoriano, Quito, Impreso en Talleres Figuras “Miververva”, 1978,
16. **GARZON Rene.** *IusHumani. Revista de Derecho.* Vol. 2 (2010/2011), diciembre 2011,
17. **GRANADO MECATI, Luis.** - Las políticas locales del medio ambiente del nuevo siglo.- Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 2008
18. **GUTIERREZ NAJERA, Raquel.** “Introducción al Estudio del Derecho Ambiental”. Ed. Porrúa. México. 2013
19. **GUZMAN Marco.** Descentralización, Autonomía, y Solidaridad Nacional. Situación y desafío de los Consejos Provinciales. Quito. Corporación Editora Nacional. 2011.

20. **HERNANDEZ, Antonio M.** Derecho Municipal. Parte general. Universidad Autónoma de México. 2010.
21. **HERNANDEZ Miguel.** Descentralización y Gobiernos Autónomos. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador 2010
22. **JEAQUENDO DE ZOGON,** El derecho ambiental y sus principios rectores. Madrid; DIKINSON Y MONTANELL Historia de los griegos. Barcelona 2011.
23. **KISS & SHELTON,** Guide International Enviromental Law, Legal studies Reach. N° 43
24. **KORNEMAN. Ernest;** “El Municipio Romano”; en Enciclopedia Paully Wissowa, citado por Carlos Quintana Roldan en su obra “Derecho Municipal”,
25. **LÓPEZ, Nelson.** La Expropiación, Cuenca, Del Arco Ediciones, 2000,
26. **MARTÍNEZ ATAZ, Ernesto, y DÍAZ DE MERA MORALES,** Yolanda.- Contaminación atmosférica.- Universidad de Castilla-La Mancha. 2005.
27. **MÉNDEZ, José.** “Políticas Públicas y Relaciones Internacionales”. Lecturas Básicas de Administración y Políticas públicas.
28. **MESTRE, Ramón Ojeda.** Argumentos y aspectos del Derecho Ambiental, Revista de la Academia Mexiquense de Derecho Ambiental, Recursos Naturales y Biodiversidad A.C. 2013.
29. **MOSSET ITURRASPE, J.** *Daño Ambiental, Tomo II.* Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores. 2009.
30. **MOSSET ITURRASPE Jorge,** *Responsabilidad por daños,* Buenos Aires, Argentina, Ed. Rubinzal – Culzoni, 2009.
31. **QUINTANA Carlos.** Derecho Municipal, México, Porrúa, 1999.
32. **RAMIREZ BASTIDAS,** El Derecho Ambiental. Editorial Gustavo Ibáñez, Bogotá – Colombia, 2008.
33. **RAMÍREZ CESID,** *Derecho Ambiental,* Colombia, Ed. Gustavo Ibáñez, 2008.
34. **RUIZ Chiapeto, Crescencio.** “La economía y las modalidades de la urbanización en México 1940-1990” en Economía, sociedad y territorio, Vol. II, No. 5. El Colegio. 1999.
35. **SANTOS, Briz Jaime.** “Derecho de los daños”. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 2013

36. **SUNG, José.** Gobiernos Autónomos Descentralizados. Edición de la Universidad Técnica Particular de Loja. Loja – Ecuador 2010.
37. **TRIPPELL A.** La protección internacional del ambiente en el siglo XXI. Hacia un Derecho Internacional del desarrollo. Ediciones Abelado Perrot. Buenos Aires – Argentina. 2008.
38. **VALENZUELA, R.** *Responsabilidad Civil por Daño Ambiental, PNUMA. Seminario sobre la Responsabilidad por el Daño Ambiental. www.pnuma.org.doc*
39. **YUONES MORENO, Diego,** Curso de Derecho Administrativo. Sexta Edición. Editorial Temis, Bogotá 1997.

Legislación Nacional

1. CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. 1ra. Edición. Editorial Jurídica del Ecuador. Quito 2008.
2. ESTATUTO DEL REGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCION EJECUTIVA, Decreto Ejecutivo No.2428, Registro Oficial No.536,18-Marzo-2001
3. LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL.- Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito 2010.
4. LEY DE GESTION AMBIENTAL.- Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito 2009.
5. CODIGO PENAL ECUATORIANO.- Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito 2010
6. CODIGO DE LA SALUD.- Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito 2005.

Legislación Internacional

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, Ed. Trillas, México, 2014.
2. Propuesta formulada en el Octavo Encuentro de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas, Lima 2009.

Colombia

Perú

Argentina

CAPÍTULO V

ANEXOS

Encuesta a Moradores de la ciudad de Quevedo.

1.- ¿Ha considerado usted que la contaminación del Medio Ambiente perjudica a toda la comunidad?

SI

NO

A VECES

2.- ¿Según su criterio que tipo de contaminación perjudica más al medio ambiente?

SI

NO

A VECES

3.- ¿Considera usted que los Municipios de cada Gobierno Municipal deben mantener medidas de protección contra la contaminación?

SI

NO

A VECES

4.- ¿Está usted de acuerdo con que se deben implementar políticas ambientales en cada Cantón del país?

SI

NO

A VECES

5.- ¿Considera usted que es necesario crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación del Cantón Quevedo?

SI

NO

A VECES

Encuesta a Profesionales del Derecho de la ciudad de Quevedo.

6.- ¿Cree usted que ante un hecho de contaminación, solamente los organismos responsables deben hacerse caso del problema?

SI

NO

A VECES

7.- ¿Cree usted que se deba crear una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación del Cantón Quevedo?

SI

NO

A VECES

8.- ¿Cree usted que una ordenanza que se estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación produce es coherente frente a los derechos y garantías determinados en la Constitución de la República del Ecuador?

SI

NO

A VECES

9.- ¿Considera usted que para aplicar la ordenanza municipal no es necesario dejar constancia de la necesidad de este tipo de reglamentos consultando a los afectados o la ciudadanía?

SI

NO

A VECES

10.- ¿Está usted de acuerdo en que se deba aplicar la propuesta de creación de una ordenanza que estipule obligaciones, responsabilidades e incentivos para la ciudadanía para la prevención y control de la contaminación que se plantea en este trabajo de investigación?

SI

NO

A VECES

ORDENANZA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL EN EL CANTÓN QUEVEDO DEL 2001.

CAPITULO I

Generalidades

Art. 1.- Para cumplir las disposiciones de esta ordenanza, se aplicarán las definiciones de la Ley de Gestión Ambiental, normas de la materia y, las siguientes:

- **ACUIFERO:** Cualquier material superficial que puede mantener una cantidad significativa de agua subterránea y es capaz de transmitirla rápidamente.
- **AGROINDUSTRIA:** Establecimiento dedicado a una actividad de elaboración o fabricación de un producto, a base de la transformación de materias primas obtenidas de la tierra.
- **AGUAS RESIDUALES:** Líquidos cuya calidad original se ha alterado a consecuencia de su uso. Aguas resultantes de actividades industriales que se vierten como efluentes.
- **AGUA SUBTERRANEA:** Agua del subsuelo, especialmente la parte que se encuentra en la zona de saturación, es decir por debajo del nivel freático.
- **AMBIENTAL:** Referido al medio ambiente y generalmente relativo a la característica interdependencia de un factor ecológico de los ecosistemas urbano-industriales.
- **AMBIENTE:** Conjunto de procesos y funciones con los que se desarrolla y opera un ecosistema; forma el entorno en el cual se presentan las cualidades específicas por la interacción de los factores limitativos y la biota.
- **ATMOSFERA:** El fluido que envuelve el globo terráqueo.
- **AUDITORIA AMBIENTAL (AA):** Consiste en el conjunto de métodos y procedimientos de carácter técnico que tiene por objeto verificar el cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente en obras y proyectos de desarrollo y en el manejo sustentable de los recursos naturales. Forma parte de la auditoria gubernamental.
- **BIOCIDA:** Sustancias químicas que son tóxicas para muchos o todos los organismos vivos.

- **BIOSFERA:** El ecosistema general de la Tierra. Es la suma de todos los biomas y los ecosistemas particulares, que en última instancia están vinculados y son interdependientes en los procesos globales, como los ciclos atmosféricos y del agua.
- **BIOTA:** Son todos los seres vivos y los ecosistemas que habitan.
- **CALIDAD AMBIENTAL:** El control de la calidad tiene por objeto prevenir, limitar y evitar actividades que generen efectos nocivos y peligrosos para la salud humana o deterioren el medio ambiente y los recursos naturales.
- **CARGOS:** Sanción pecuniaria que impone la autoridad municipal competente a un establecimiento sujeto a control por cada unidad de contaminante que emitan y sobrepasen los niveles permitidos por las normas de calidad de los elementos agua, suelo y aire; y que, paralelamente, estimula el cumplimiento de las referidas normas con la exención o disminución de los cargos, por el cumplimiento progresivo o menor incumplimiento, según el caso, de los establecimientos obligados.
- **CONSERVACION:** Es la administración de la biosfera de forma tal que asegure su aprovechamiento sustentable.
- **CONTAMINACION:** Introducción de sustancias extrañas en el agua, suelo y aire que alteran el equilibrio natural, producen daños a la salud y bienestar de los seres vivos y el medio ambiente en general.
- **CONTAMINANTE:** Sustancia líquida, sólida, gaseosa o sonora que altera y deteriora la calidad de los elementos aire, agua o suelo.
- **CONTROL AMBIENTAL:** El control de la calidad tiene por objeto prevenir, limitar y evitar actividades que generen efectos nocivos y peligrosos para la salud humana o deterioren el medio ambiente y los recursos naturales.
- **CUERPO RECEPTOR:** Es el recurso híbrido susceptible de recibir directa o indirectamente la descarga de aguas residuales.

· **DETERIORO AMBIENTAL:** Denominación genérica de todo tipo de contaminación que afecte a los seres vivos y especialmente de forma paulatina, produciendo modificaciones negativas que se acumulan a través del tiempo.

· **DESARROLLO SUSTENTABLE:** Es el manejo y la conservación de la base de los recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que asegure la obtención y continua satisfacción de las necesidades humanas en las generaciones presentes y futuras.

· **DESECHO:** Denominación genérica de cualquier tipo de productos residuales o basuras procedentes de las actividades humanas o bien productos que no cumplen especificaciones. Sinónimo de residuo.

· **DESECHOS LIQUIDOS TOXICOS Y PELIGROSOS GENERADOS POR LOS ESTABLECIMIENTOS SUJETOS DE CONTROL DE LA ORDENANZA:** Son los que contienen o están contaminados por sustancias o materiales con características inflamables, corrosivas, reactivas, oxidantes, cancerígenas, mutagénicas, teratogénicas, tóxicas o ecotóxicas, en concentraciones superiores a las permitidas por la ley y que se especifiquen en acuerdos ministeriales dictados por el ministerio del ambiente sobre la gestión de productos químicos peligrosos. Son parte de estos desechos aquellos considerados de interés sanitario en el Art. 45 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, en lo Relativo al Recurso Agua.

DEPURACION: Eliminación o reducción del contenido de sustancias contaminantes presentes en las descargas líquidas y emisiones a la atmósfera, hasta cumplir con las normas de calidad.

DESCARGA LIQUIDA: Aguas residuales vertidas a un cuerpo receptor.

ECOLOGIA: Es el estudio científico de la distribución y abundancia de los organismos que interactúan entre si y con su medio ambiente en un tiempo y espacio definidos.

ECOSISTEMA: Es la unidad básica de integración organismo-ambiente, que resulta de las relaciones existentes entre los elementos vivos e inanimados de un área dada.

EFLUENTE: Que fluye al exterior, descargando como desecho con o sin tratamiento previo; por lo general se refiere a descargas líquidas hacia cuerpos de aguas superficiales.

EMISION: Descarga gaseosa o particulada en el aire, proveniente de una fuente fija, nociva para los seres vivos. Descarga de contaminantes hacia la atmósfera.

ESTABLECIMIENTOS: Plantas y bodegas industriales; aserraderos; apiladoras; lubricadoras; talleres mecánicos y de soldadura, ebanistería, imprentas; mercados, supermercados, micromercados, despensas y tiendas de abarrotes; camales, mataderos en general y casas de rastro; emplazamientos agropecuarios o agroindustriales; hoteles, moteles, restaurantes, salones, fondas, comedores populares, cafeterías, heladerías, fuentes de soda, licoreras, discotecas, bares, barras, cafés; locales de comercio o de prestación de servicios; universidades, institutos, colegios, escuelas; actividades de almacenamiento o comercialización de sustancias químicas en general; o afines; actividades de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento o comercialización de residuos; y todas aquellas actividades que generen por fuentes fijas desechos tóxicos y peligrosos, sean públicos o privados; que produzcan u originen descargas líquidas no domésticas; emisiones de partículas o gases capaces de contaminar el suelo, los cuerpos de agua y la atmósfera, causar daño a la salud humana, animal o vegetal y a las instalaciones de alcantarillado público, calles, aceras y bordillos.

ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EsIA): Son estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de los impactos ambientales. Además describe las medidas para prevenir, controlar, mitigar y compensar las alteraciones ambientales significativas.

EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA): Es el procedimiento administrativo de carácter técnico que tiene por objeto determinar obligatoriamente

y en forma previa, la viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad pública o privada. Tiene dos fases: el estudio de impacto ambiental y la declaratoria de impacto ambiental. Su aplicación abarca desde la fase de prefactibilidad hasta la de abandono o desmantelamiento del proyecto, obra o actividad pasando por las fases intermedias.

FUENTE FIJA DE CONTAMINACION: Establecimiento que emite o puede emitir contaminantes desde un lugar fijo.

GESTION AMBIENTAL: Conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida.

IMPACTO AMBIENTAL (IA): Es la alteración positiva o negativa del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (PMA): Es una parte integral y dinámica de los estudios ambientales. Es el resultado final de un proceso de evaluación y presenta las medidas de prevención, control y mitigación, enmarcados en una serie de planes, programas y proyectos que deben ser cumplidos basados en el marco legal ecuatoriano.

PRESERVACION DE LA NATURALEZA: Es el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinadas a asegurar el mantenimiento de las condiciones que hacen posible el desarrollo de los ecosistemas.

MEDIO AMBIENTE: Sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, físicos, químicos o biológicos, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la naturaleza a la acción humana, que rige la existencia y el desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones.

MITIGAR: Medida ambiental que se implementa para atenuar y reducir los efectos ambientales negativos de las actividades productivas de los establecimientos.

RECURSOS NATURALES: Son elementos de la naturaleza susceptibles de ser utilizados por el hombre para la satisfacción de sus necesidades o intereses económicos, sociales y espirituales. Los recursos renovables se pueden renovar a un nivel constante. Los recursos no renovables son aquellos que forzosamente perecen en su uso.

SOSTENIBLE: Es el incremento gradual del uso de los recursos de tal forma que permita un rédito económico.

SUSTENTABLE: Es el uso de los recursos de tal manera que no afecte las necesidades de las generaciones futuras.

Art. 2.- Las normas de esta ordenanza se aplicarán a las personas naturales, jurídicas y a las sociedades de hecho que tengan establecimientos que puedan generar contaminación del medio ambiente en el cantón Quevedo.

CAPITULO II

DE LA CERTIFICACION AMBIENTAL

Art. 3.- Todo establecimiento deberá solicitar la autorización para el permiso de funcionamiento.

La Dirección de Higiene y las comisarías previa entrega del permiso de funcionamiento, requerirá una certificación ambiental a la Sección de Medio Ambiente sobre el cumplimiento de esta ordenanza.

Art. 4.- Para solicitar la certificación ambiental se deberá presentar a la Sección de Medio Ambiente una solicitud.

La solicitud deberá contener:

- a. Nombre del establecimiento;
- b. Superficie;

- c. Infraestructura básica existente y por realizar;
- d. Área de influencia del establecimiento;
- e. Información agrológica, cuando se trate de actividades agropecuarias y agroindustriales;
- f. Fuentes de aguas existentes; y,
- g. Estudio de impacto ambiental y su respectivo plan de manejo ambiental.

Los establecimientos ya existentes, además de cumplir con los requisitos anteriores excepto los del literal g) deberán presentar una auditoría ambiental.

Art. 5.- Previo a la entrega de los estudios de impacto o auditoría ambiental a la Sección de Medio Ambiente para su evaluación y aprobación los sujetos de control realizarán una presentación pública de los estudios de impacto o auditoría ambiental para el proyecto respectivo conjuntamente con representantes del establecimiento, de la consultora ambiental, y de la población del área de influencia directa, bajo la coordinación de la Sección de Medio Ambiente, quien además canalizará los comentarios y observaciones de los asistentes.

CAPITULO III

CALIFICACION Y REGISTRO DE LOS CONSULTORES Y LABORATORIOS

Art. 6.- Los consultores ambientales que realicen estudios ambientales deberán estar previamente calificados y registrados en la Sección de Medio Ambiente de la I. Municipalidad del Cantón Quevedo y de conformidad con el Acuerdo Ministerial No. 137 del 5 de agosto de 1998 (Instructivo para la calificación de consultores ambientales) o el que se emita en su lugar, los mismos que deberán cumplir con todos los requisitos que se establezcan en el país para este tipo de actividad.

Art. 7.- Para los laboratorios los análisis físico-químicos y biológicos para los estudios ambientales, el monitoreo y el control de los parámetros considerados a los establecimientos en esta ordenanza deberán ser realizados por laboratorios previamente calificados por la Sección de Medio Ambiente, de conformidad con las regulaciones que para el efecto se establezcan.

CAPITULO IV

DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN PRODUCIDA POR FUENTES FIJAS

Art. 8.- Toda descarga proveniente de plantas y bodegas industriales; aserraderos; piladoras; lubricadoras; talleres mecánicos y de soldadura, ebanistería, imprentas; mercados, supermercados, micromercados, despensas y tiendas de abarrotes; camales, mataderos en general y casas de rastro; emplazamientos agropecuarios o agroindustriales; hoteles, moteles, restaurantes, salones, fondas, comedores populares, cafeterías, heladerías, fuentes de soda, licoreras, discotecas, bares, barras, cafés; locales de comercio o de prestación de servicios; universidades, institutos, colegios, escuelas; actividades de almacenamiento o comercialización de sustancias químicas en general; o afines; actividades de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento o comercialización de residuos; y todas aquellas actividades que generen por fuentes fijas desechos tóxicos y peligrosos, sean públicos o privados, antes de ser vertida a la red de alcantarillado, a los cursos de agua, suelo o al aire; si fuera el caso deberán ser tratados previamente hasta que se sujete a las especificaciones mínimas establecidas en la ley. Se prohíbe la descarga de residuos que afecten al sistema de alcantarillado, calles, aceras, bordillos y a los recursos naturales en general.

Art. 9.- Si se comprobara que los residuos producidos por un determinado establecimiento son descargados sin previo tratamiento y que esta acción los afecta y deteriora las condiciones normales de los mismos, se suspenderá el permiso de funcionamiento de los indicados establecimientos hasta que se compruebe que se han instituido correctivos, a fin de que los residuos sean tratados y se cumplan las especificaciones técnicas establecidas en la ley.

Art. 10.- En caso de reincidencia, la Sección de Medio Ambiente, podrá ordenar acciones como clausura definitiva de los establecimientos o la reubicación de las mismas, hacia áreas apropiadas para la toma de acciones de tratamiento técnico de sus residuos.

Art. 11.- Está prohibido la quema de los residuos producidos por los diferentes establecimientos, debiendo el propietario y/o el responsable coordinar con la Sección de Medio Ambiente de la M. I. Municipalidad de Quevedo las acciones de disposición final.

CAPITULO V

DE LOS CULTIVOS DE PRODUCCION INTENSIVA

Art. 12.- Deberán desarrollarse fuera del límite del perímetro urbano los cultivos intensivos, de acuerdo con las siguientes distancias de retiro mínimo:

- a. De la cabecera cantonal, 1.000 metros desde el límite del perímetro urbano;
- b. De las parroquias, 500 metros desde el límite del perímetro urbano;
- c. De las comunidades, 200 metros desde el centro de la comunidad; y,
- d. Con respecto a su propio lindero, 10 metros de retiro.

Los pequeños cultivos intensivos quedan exentos de este retiro de 10 metros, hasta una extensión de 3 (tres) hectáreas, estando obligados a cumplir las demás disposiciones de esta ordenanza y el Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero.

Art. 13.- Los propietarios y/o responsables de cultivos intensivos deberán tener además del área de cultivo de productos, otras áreas destinadas a las siguientes actividades:

- a. El 15% del área, en pastos y áreas verdes, construcciones civiles, canchas deportivas, caminos internos, estacionamientos y otras áreas de servicios; y,

b. 5% del terreno en área forestal a manera de cercas vivas o cortinas rompevientos, dentro de la plantación.

Art. 14.- La plantación de bosques y áreas verdes que se especifica en el artículo 10, debe ser realizado en el retiro mínimo de 10 metros que se establece en el Art. 9.

Art. 15.- Los propietarios y/o responsables de cultivos intensivos deberán presentar un plan de manejo ambiental, en el que deberá constar:

1. El manejo de los agroquímicos y biocida que se utilizan en la plantación de acuerdo con las características y condiciones propias de cada proyecto.
2. El manejo de los efluentes líquidos y sólidos generados en los cultivos intensivos, de acuerdo a las normas vigentes.

Los procedimientos de transporte, almacenamiento, empleo y control de agroquímicos así como las normas sobre uso y aplicación de pesticidas, equipos, eliminación de desechos y limpieza de equipos, se sujetarán a lo previsto en la Ley No. 173, publicada en el R.O. 442 del 22 de mayo de 1990 y a los reglamentos generales de plaguicidas y productos afines a su uso agrícola, publicado en el RO. 233 del 16 de julio de 1993, al Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero, publicado el 28 de agosto del 2001 y al que contiene el manual para el manejo de pesticidas en agro exportación, expedido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería el 19 de enero de 1995.

CAPITULO VI

DE LA PROTECCION DE LOS RIOS Y DE LAS AGUAS SUBTERRANEAS

Art. 16.- El presente capítulo regula los mecanismos tendientes a prevenir y controlar la contaminación del río Quevedo, los demás ríos con sus afluentes, de los acuíferos y, aguas subterráneas, por medio de los desechos que se descarguen en los mismos, dentro del cantón Quevedo.

Art. 17.- Al tenor del artículo precedente, se sujetan al control de esta ordenanza todo desecho que se descarguen al río, consistente en excretas, residuos de agroquímicos, residuos industriales, lavado de vehículos, lavado de ropa, desechos sólidos, desechos líquidos, desechos de materiales de construcciones, o afines y en general toda basura, que produzca contaminación a las aguas de los ríos, a sus riberas y aguas subterráneas.

Se entenderá por basura todo desperdicio o residuo de comidas preparadas, lavazas, papeles, y en general todo desperdicio animal, vegetal o mineral sin ninguna utilidad para el consumo humano.

Art. 18.- También se sujetan al control de este capítulo los diferentes establecimientos y la pesca utilizando elementos explosivos tóxicos; la instalación de establos para la crianza de ganado vacuno, caballar, porcino y o planteles avícolas en las riberas de los ríos.

Art. 19.- Está prohibido arrojar a los ríos:

1. Arrojar papeles y basuras al río.
2. Lavar ropa de uso humano en el río.
3. Mantener establos en las riberas del río.
4. Lavar vehículos en el cauce del río.
5. Hacer necesidades biológicas en las aguas del río o en sus riberas.
6. Lavar utensilios después de haber sido utilizados con agroquímicos.
7. Arrojar residuos de agroquímicos e hidrocarburos al río.
8. Arrojar desechos de construcción al río.
9. Arrojar animales domésticos muertos al río.

10. Utilizar tóxicos y explosivos para la pesca.

11. Los propietarios de estaciones de servicio comprendidas en ellas, las lavadoras y lubricadoras de vehículos que no tengan las trampas adecuadas que la técnica señale para evitar que las aguas contaminadas desemboquen en el cauce del río.

12. Arrojar o descargar desechos químicos, alimenticios o derivados de cualquier proceso industrial o comercial.

CAPITULO VII

DE LA COMISION DE PRESERVACION Y CONTROL DEL MEDIO AMBIENTE

Art. 20.- La Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente, verificará que la Sección de Medio Ambiente establezca el más estricto control técnico-administrativo para que los requisitos indicados en esta ordenanza sean fielmente cumplidos por los usuarios respectivos.

Art. 21. Se crea la Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente, la misma que será integrada por:

- a. Un Concejal designado en el seno del Concejo, quien la presidirá;
- b. El Director Financiero del Municipio o su delegado, quien informará a la comisión sobre el destino de los recursos asignados para la protección del ambiente en el cantón Quevedo;
- c. El Director de Obras Públicas o su delegado;
- d. El Director de Higiene; y,
- e. El Jefe de la Sección de Medio Ambiente, quien también actuará como Secretario.

Art. 22.- La ejecución de las acciones resueltas por la Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente, así como el cumplimiento de las

normas de esta ordenanza por parte de los habitantes de esta ciudad, estará bajo la responsabilidad de la Sección de Medio Ambiente del Departamento Municipal de Higiene.

Art. 23.- Prohíbese la descarga de residuos líquidos que afecten al sistema de alcantarillado o los recursos naturales en general.

Toda descarga líquida proveniente de actividades industriales o comerciales antes de ser vertida a la red de alcantarillado o a los cursos de aguas, si fuera el caso deberán ser tratados previamente hasta que se sujete a las especificaciones mínimas establecidas por la autoridad competente.

Art. 24.- Si se comprobare que los residuos líquidos producidos por una determinada empresa son descargados sin, previo tratamiento a los cursos de aguas de los ríos, acuíferos o aguas subterráneas o a la red de alcantarillado y que esta acción los afecta y deteriora las condiciones normales de los mismos: se suspenderá el permiso de funcionamiento de las indicadas empresas hasta que se compruebe que se han establecido correctivos, a fin de que los residuos industriales sean tratados y se cumplan las especificaciones técnicas establecidas por la autoridad competente.

Art. 25.- En caso de reincidencia, la Sección de Medio Ambiente, podrá ordenar acciones como clausura definitiva de las actividades de la empresa o la reubicación de las mismas, hacia áreas apropiadas para la toma de acciones de tratamiento técnico de sus residuos.

Art. 26.- Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente, emprenderá una campaña de educación, así como difusión a través de los medios de información indicando para conocimiento de los habitantes del cantón, los índices de contaminación registrados, ofreciendo sugerencias para precautelar la salud de todos y preservar el medio ambiente de la ciudad.

Art. 27.- La Municipalidad a través de la Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente y con la participación directa de los diferentes

departamentos municipales, establecerá y mantendrá los más apropiados controles de la contaminación en general por las industrias, comercio, personas naturales, etc., según las normas de calidad de aire, agua, suelo, manejo y disposición de desechos sólidos establecidas por la autoridad competente.

Art. 28.- La Muy Ilustre Municipalidad del Cantón Quevedo, a través de la Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente, proveerá y auspiciará la elaboración de proyectos y ejecución de obras que permitirán resolver problemas existentes, los mismos que por no haberlos resuelto oportunamente constituyen factores de contaminación.

Art. 29.- La Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente, además de las facultades y atribuciones previstas en esta ordenanza tomará las acciones adecuadas, a fin de aprovechar de la manera más positiva las normas legales vigentes en materia de contaminación y convenios internacionales en materia ambiental.

CAPITULO VIII

DE LAS FUNCIONES DE JUSTICIA Y POLICIA

Art. 30.- Son autoridades competentes para conocer todo lo relativo con esta ordenanza el Alcalde o quien haga sus veces. el Presidente de la Comisión Especial de Medio Ambiente y el Jefe de la Sección de Medio Ambiente quien ordena al Comisario Municipal, el cual tomará las medidas necesarias para el juzgamiento de los infractores.

Art. 31.- En caso de incumplimiento de la presente ordenanza la Sección de Medio Ambiente, notificará por escrito al responsable con su copia respectiva al grupo

gremial al que pertenezcan, a fin de hacer conocer la acción municipal, se concederá un plazo de 30 (treinta) días para rectificar el procedimiento.

En caso de incumplimiento comprobado, el Comisario Municipal con orden del Jefe de Medio Ambiente, iniciará las acciones pertinentes y aplicará las sanciones establecidas en el Art. 40 de la Ley de Gestión Ambiental.

Art. FINAL.- La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su publicación en los principales medios de prensa escrita de la localidad.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- A partir de la fecha de promulgación oficial de la presente ordenanza, todos los establecimientos y en general todas las actividades sujetas a las disposiciones de la misma; deberán en un plazo máximo de tres meses presentar la documentación necesaria que certifique el cumplimiento del sistema de tratamiento de aguas residuales y/o controles de emisiones a la atmósfera, en la Sección de Medio Ambiente del Departamento Municipal de Higiene para la certificación de los mismos.

En caso que por diferentes razones se esté directa o indirectamente descargando en general sin tratamiento previo, ya sea a la red de alcantarillado, curso de agua, suelo o a la atmósfera en general, se deberá solicitar el asesoramiento y el detalle de las normas mínimas a cumplir para que en un plazo máximo de seis meses se esté en condiciones de efectuar una inspección final que confirme el cumplimiento de las normas indicadas por la presente ordenanza.

SEGUNDA.- Toda industria, comercio o negocio en general, que desee obtener su permiso de instalación y/o funcionamiento deberá confirmar previa y documentadamente que no constituye una nueva fuente de contaminación.

Reforma

Dira:

Art. 27.- La Municipalidad a través de la Comisión Especial de Preservación y Control del Medio Ambiente y con la participación directa de un departamento de gestión, prevención y control de la contaminación ambiental, que determine y establezca obligaciones, responsabilidades e incentivos en la ciudadanía para mantener los más apropiados controles de la contaminación en general por las industrias, comercio, personas naturales, etc., según las normas de calidad de aire, agua, suelo, manejo y disposición de desechos sólidos establecidas por la autoridad competente.

Dada y firmada en la sala de sesiones del I. Concejo del Cantón Quevedo, a los diecinueve días del mes de noviembre del dos mil uno.

f.) _____, Vicepresidente del I. Concejo.

f.) _____, Secretario del I. Concejo.

CERTIFICO: Que la presente Ordenanza para la prevención y control de la contaminación ambiental en el cantón Quevedo, que antecede fue discutida y aprobada por el Concejo de Quevedo, en sesiones ordinarias celebradas en los días ___ y ___ de noviembre del ___, en primero y segundo debate respectivamente, de conformidad con lo que establece el artículo 57 literal a y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización;

Quevedo, _____2016.

f.) _____, Secretario del I. Concejo.

SECRETARIA MUNICIPAL.- Quevedo, _____2016.- Sancionó, firmó y ordenó su envío para su publicación en el Registro Oficial, de la Ordenanza para la prevención y control de la contaminación ambiental en el cantón Quevedo, el señor _____, Alcalde del Cantón Quevedo, a los _____ días del mes de _____ del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) _____, Secretario del I. Concejo.



