



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE**  
**ABOGADA**

**Título**

**DISCRIMINACIÓN AMBIENTAL POR DISPOSICIÓN FINAL DE**  
**DESECHOS SÓLIDOS: CASO RELLENO SANITARIO DE ‘EL INGA’**

**AUTORA**

**LUCÍA BELÉN SALAZAR GÓMEZ**

**DIRECTOR**

**DR. RAMIRO ÁVILA SANTAMARÍA**

**QUITO, MAYO DE 2016**



Albán Bedón Macías & Asoc.

Estudio Jurídico

Dr. René Bedón Garzón  
Dra. María Amparo Albán  
Dr. Luis Fernando Macías

Abg. Gabriela Bedón  
Abg. Andrea Prócel  
Dra. Mónica Flor  
Abg. Francisco Játiva

Quito, 14 de marzo de 2016

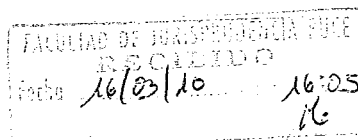
Señor Doctor  
Wladimir García  
DECANO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador  
Presente

De mi consideración:

Me refiero a su oficio en el cual me comunica la designación como informante de la Tesina "DISCRIMINACION AMBIENTAL POR DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS SOLIDOS: CASO RELLENO SANITARIO DE EL INGA", realizada por la señorita LUCIA SALAZAR GOMEZ, alumna de la Facultad, la cual ha sido desarrollada conforme a los cánones y normas que para la elaboración de trabajos de investigación tiene la Universidad.

El tema propuesto es novedoso y se ha planteado hipótesis que han sido demostradas o resueltas durante el trabajo de investigación y que se ven reflejadas en las conclusiones y recomendaciones.

La estudiante realiza un estudio pormenorizado en tres capítulos. El primer capítulo hace una referencia a conceptos como la justicia, particularizando su estudio en el campo ambiental. Posteriormente efectúa la relación doctrinaria y constitucional del concepto propuesto con la cultura legal ambiental; la cual tiene incidencia en el denominado constitucionalismo andino y ecologista. Asimismo efectúa el estudio de sujetos de derechos ambientales e incorpora a la naturaleza como sujeto de derechos. La investigadora concluye el estudio preliminar con la relación entre la concepción de justicia como justicia distributiva ambiental y el principio de igualdad y no discriminación.





El segundo capítulo sintetiza el estudio sociológico - jurídico sobre la gestión de los desechos sólidos, reflexionando como un conflicto socio - ambiental inherente a un sistema de producción y consumo determinado. Luego vincula este problema jurídico ambiental con el principio de igualdad y no discriminación analizado previamente. Termina este análisis con una evaluación de derechos ambientales desde su efectividad mediante el juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad. A fin de constatar la responsabilidad ambiental por un lado y por otro la responsabilidad por discriminación ambiental. Es pertinente mencionar también que aporta con lineamientos de la propuesta "Basura Cero" planteando una alternativa frente a la gestión de desechos.

Por último, el tercer capítulo sirve de ejemplificación del conflicto socio - ambiental sobre la gestión de desechos en el país y concretamente en el relleno sanitario de 'El Inga'. En este apartado enmarca el estudio sociológico - jurídico del planeamiento teórico expuesto en los capítulos que preceden. Culminando con la comprobación de la hipótesis de caso, la existencia de 'discriminación ambiental' en las comunidades de incidencia directa al relleno sanitario del Inga.

Considero que pudo realizarse un mejor análisis de la normativa nacional, específicamente de la clasificación de los residuos en especiales, peligrosos y no peligrosos y los principios específicos aplicables a los residuos en el Ecuador.

Las conclusiones y recomendaciones son acertadas.

Considero, en definitiva, que el tema ha sido apropiado, la bibliografía suficiente y las conclusiones constituyen un aporte para la ciencia jurídica, por lo que la califico con la nota de diez.

Atentamente,

  
Dr. René Bedón Garzón  
DOCENTE

Quito, D.M. 24 de abril de 2016

Doctor  
Iñigo Salvador  
**DECANO**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**  
**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. 063-SJG-16 de 1 de marzo de 2016 se me remitió un ejemplar de la Disertación de Abogacía intitulada "**DISCRIMINACIÓN AMBIENTAL POR DISPOSICIÓN FINAL DE DESECHOS SÓLIDOS: CASO RELLENO SANITARIO DE EL INGA**", elaborada por la señorita LUCIA SALAZAR GOMEZ.

En consecuencia, he procedido a analizar con detenimiento el antedicho trabajo, arribando a las siguientes conclusiones:

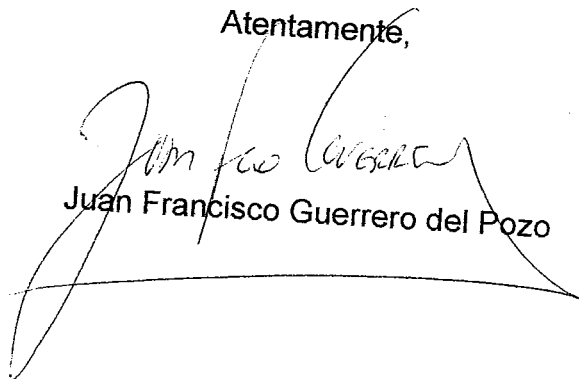
1. El trabajo ha sido metodológicamente muy bien realizado. Es interesante la selección realizada del caso concreto del relleno sanitario de "El Inga", la información obtenida de fuentes directas y las estadísticas que sustentan algunas afirmaciones constantes en el trabajo.
2. El enfoque de la investigación no es "convencional". Se la aborda desde una perspectiva actual y dinámica, en la cual la estudiante realiza un aporte significativo de sus propias opiniones y criterios, lo cual sin lugar a dudas es relevante. Debe destacarse que el aporte del estudiante tiene sustento teórico suficiente.
3. Existen tres cuestiones que considero podían haberse mejorado: a) La comprensibilidad del trabajo. La redacción desde mi punto de vista no es la idónea. Existen partes del trabajo cuya comprensión no es sencilla y requieren un gran esfuerzo del lector; b) No encuentro un análisis respecto a la "justiciabilidad" del problema planteado. Es decir, no encuentro cuáles son los mecanismos concretos a través de los cuales se puede corregir esta situación de discriminación relatada en el trabajo. Durante la defensas del trabajo se procurará abordar esta cuestión para complementar el trabaj; y, c) Las conclusiones carecen de concreción.

4. La bibliografía utilizada es la adecuada y suficiente para tratar un tema de esta naturaleza.

En función de lo señalado, al trabajo realizado le otorgo la nota de **9/10**.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,



Juan Francisco Guerrero del Pozo

## DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

*“Por un mundo donde seamos socialmente iguales, humanamente diferentes y totalmente libres” Rosa Luxemburgo*

*“La tierra, nuestra casa, parece convertirse cada vez más en un inmenso depósito de porquería. En muchos lugares del planeta, los ancianos añoran los paisajes de otros tiempos, que ahora se ven inundados de basura... Estos problemas están íntimamente ligados a la cultura del descarte, que afecta tanto a los seres humanos excluidos como a las cosas que rápidamente se convierten en basura” Papa Francisco – Laudato Si.*

A mi madre Carmita y mi padre Juan, quienes me apoyan y acompañan en el logro de mis objetivos. A ellos, quienes cada día me dan la fortaleza para continuar y haberme enseñado una ética de mínimos, la honestidad, la diversidad y el respeto.

Agradezco a mis tías, tíos, primas y primos, a cada uno por el respaldo inquebrantable, por el cariño y empeño en cuidarme y fortalecer mi aprendizaje de vida.

A mis amigas del colegio, a pesar de las fronteras por cumplir nuestros sueños. A mis amigas y amigos universitarios, luchadores empedernidos, revolucionarios por convicción y guerrilleros de la paz. Una gratitud inmensa conocerlos, acompañarnos, trascender y aprender de cada una y cada uno.

A los doctores profesores ejemplares, quienes han sembrado en mi la firmeza y responsabilidad necesarias para hacer de nuestra profesión un quehacer digno y respetable.

A Ramiro, director de la disertación, por confirmar mi vocación y animarme en el reto socio – jurídico. Gracias infinitas por el aprendizaje impartido.

Concluyo manifestando mi inmensa gratitud a los dirigentes y comuneros de El Inga, seres humanos que me han recibido con afecto y respeto. Quienes confían en que su situación mejorará. Asimismo, a las y los recicladores de base, valientes trabajadores que hacen de este mundo, habitable.

*Porque acá mientras el aliento rinda, los pies caminen y la voz no canse, seguiremos.*

## **ABSTRACT**

La Constitución de la República del Ecuador ha marcado una ruta de cambios de paradigmas especialmente entre la relación humano – Naturaleza y el Sumak Kawsay; de ahí que sea conocida como andina y ecológica. Si bien es cierto, hasta la actualidad existe un gran debate en torno a estas innovaciones, es pertinente aterrizar y enfocar conflictos socio – ambientales que resultan incompatibles con la nueva propuesta en la cultura legal ambiental. Así por ejemplo la generación de desechos y su disposición final, que no solo resulta en una afectación a la Naturaleza, adicionalmente vulnera derechos ambientales a poblaciones determinadas, si se configura la discriminación ambiental que en otras disciplinas sociales ha sido estudiada a profundidad.

La presente investigación tiene como objetivo principal el comprobar con argumentos teóricos y fácticos la discriminación ambiental desde el ámbito jurídico. Por medio de la investigación del fenómeno socio - jurídico a nivel normativo y fáctico en un caso concreto: el Relleno Sanitario de ‘El Inga’. A fin de visibilizar la problemática y contribuir en la apropiada implementación de soluciones alternativas e inclusivas.

**PALABRAS CLAVE:** discriminación ambiental, Constitución de la República del Ecuador, principio de igualdad y no discriminación, gestión de desechos, Sumak kawsay.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BCE	Banco Central del Ecuador
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos 1969
CEDAW	Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer 1979
CEGAM	Centros de Educación y Gestión Ambiental
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CGE	Contraloría General del Estado del Ecuador
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
Corte CE	Corte Constitucional del Ecuador
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Convenio de Basilea	Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos y su Eliminación 1982
Convención de Viena	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados 1969
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador 2010
CORPCYS	Consorcio de Construcciones y Servicios S.A.
CPE	Constitución Política de la República del Ecuador 1998
CRE	Constitución de la República del Ecuador 2008
Declaración de Estocolmo	Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano 1972



Declaración de Río	Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo 1992
EMGIRS-EP	Empresa Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos – Empresa Pública
EMASEO	Empresa Metropolitana de Aseo
EMS	Estudio Micro Social o a localidad específica
EsIA(s)	Estudio de Impacto Ambiental
ESPOL	Escuela Politécnica del Litoral
ET-N	Estación de Transferencia Norte
ET-S	Estación de Transferencia Sur
GAD(s)	Gobierno Autónomo Descentralizado
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GEI-D	Gases de Efecto Invernadero sector Desperdicios
GAS GREEN	Green Gas International “capture the energy” - Ecuador
INCINEROX	Gestión Integral de Desechos Peligrosos Cía. Ltda.
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador
IEOS	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias
INTERASEO	Sociedad Anónima Internacional de Aseo E.S.P. - Ecuador
MAE	Ministerio de Ambiente del Ecuador
MDMQ/ Municipio	Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NIMBY	Movimiento de Justicia Ambiental “No en mi patio trasero”
NIAB	Movimiento de Justicia Ambiental “En ningún patio trasero”
OEA	Organización de Estados Americanos
OPTRA-SEMBRES	Consortio Optra – Fundación Sembrar Esperanza

PAHO	Organización Panamericana de la Salud
PDMDQ	Plan de Desarrollo del Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Tereftalato de polietileno
PNGIDS	Programa Nacional de Gestión Integral de Desechos Sólidos de Ecuador
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir - Ecuador
Protocolo de San Salvador	Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales
Quito (DM)	Distrito Metropolitano de Quito
RENAREC	Red Nacional de Recicladores del Ecuador
REDLAC	Recicladores de Latinoamérica y el Caribe
REP	Responsabilidad Extendida del Productor
RIAE-GAD	Registro de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador
RS-El Inga	Relleno Sanitario de El Inga
SRI-CEF	Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas del Ecuador
SECOM	Secretaría Nacional de Comunicación del Ecuador
SEDI-OEA	Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Organización de Estados Americanos
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador
SIEA-INEC	Sistema Integrado de Estadística Ambiental del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental

## **TABLA DE CONTENIDOS**

INTRODUCCIÓN	1
<b>CAPÍTULO I: IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN AMBIENTAL</b>	<b>7</b>
1. Justicia Ambiental a la luz de la Constitución de la República del Ecuador	7
1.1 Cultura legal ambiental	7
1.2 Construcción filosófica en torno a la relación humano – Naturaleza	8
1.3 Justicia ecológica y justicia ambiental distributiva	12
1.4 Ecologismo popular	17
2. Sujetos de derechos ambientales	19
2.1 Las personas biológicas, colectivos y nacionalidades	20
2.2 La Naturaleza	23
3. Igualdad y No discriminación ambiental	24
3.1 Contenido y alcance	24
3.2 Igualdad material en la diferencia	26
3.3 Principio de No discriminación y derechos ambientales	27
<b>CAPÍTULO II: POBLACIONES RESIDUALES Y DISCRIMINACIÓN AMBIENTAL</b>	<b>29</b>
1. Gestión del desecho como conflicto socio – ambiental	29
1.1 Transformación de la Naturaleza	29
1.2 Metabolismo social del desecho	30
1.3 Selección social del riesgo ambiental y determinación de pasivos ambientales	35
2. Discriminación ambiental hacia poblaciones residuales	38

2.1 Juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad	39
2.2 Discriminación ambiental de facto	44
3. Responsabilidad por discriminación ambiental	46
3.1 El principio de responsabilidad	46
3.2 La responsabilidad ambiental	47
3.3 Obligaciones ambientales	48
3.4 Responsabilidad por violación al principio de igualdad y no discriminación	54
4. La iniciativa Basura Cero, una alternativa viable	57
4.1 Planteamiento	57

### **CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO SOBRE DISCRIMINACIÓN**

#### **AMBIENTAL POR DISPOSICIÓN FINAL DEL DESECHO 60**

1. Diagnóstico socio – jurídico de la gestión de desechos en el Ecuador	60
1.1 Estado de la cuestión en el Ecuador	60
1.2 Historicidad de responsabilidad institucional en la gestión de desechos	64
1.3 Marco legislativo sobre gestión de desechos vigente	65
1.4 Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS)	66
2. Delimitación del caso de estudio	69
2.1 Antecedentes sobre el relleno sanitario en El Inga	70
2.2 Descripción socio – espacial de incidencia	75
2.3 Incidencia de la disposición final en el relleno sanitario de El Inga	80
3. Diagnóstico sobre discriminación ambiental en las comunidades de El Inga por emplazamiento del relleno sanitario de Quito DM	83
3.1 Juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad	83

3.2 Resultado	91
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>93</b>
1. El cambio desde los paradigmas del constitucionalismo andino y ecológico	93
1.1 El Sumak Kawsay como fin y los Derechos de la Naturaleza	93
1.2 La Naturaleza, su degradación y el desecho	94
2. La Igualdad y no discriminación ambiental	95
2.1 La desigualdad estructural y progresividad de derechos	95
2.1 “No todos consumen igual, no todos desperdician igual y no todos contaminan proporcionalmente”	96
3. Caso de discriminación ambiental: El Relleno Sanitario en El Inga	98
3.1 Determinación de discriminación ambiental	99
3.2 Responsabilidad	100
4. Cumplimiento de responsabilidad por discriminación ambiental hacia comunidades en El Inga	101
4.1 Responsabilidad del Municipio de Quito	102
4.2 Exigibilidad de derechos ambientales desde las comunidades de incidencia	103
5. Recomendaciones desde la perspectiva jurídica de la iniciativa Basura Cero	104
2.1 Ante el Proyecto de Código Orgánico del Ambiente	104
2.2 Las y los recicladores: humanos valientes y trabajadores	105
3. Recomendación desde una ‘ser humana’	106
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>107</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>122</b>

## LISTA DE GRÁFICAS Y TABLAS

Gráfica 1. Indicadores de derechos humanos y juicio de igualdad.	3
Gráfica 2. Cultural legal ambiental conforme el constitucionalismo andino.	12
Gráfica 3. Justicia Ambiental distributiva a la luz del constitucionalismo andino.	19
Gráfica 4. Degradación humana y de la Naturaleza.	30
Gráfica 5. Metabolismo socio – económico lineal.	32
Gráfica 6. Gestión integral de residuos o gestión de desechos.	34
Gráfica 7. Juicio de igualdad – relacionalidad y fin legítimo.	40
Gráfica 8. Análisis del medio – escrutinio y proporcionalidad.	44
Gráfica 9. Discriminación ambiental de facto.	45
Gráfica 10. Planificación interinstitucional.	74
Tabla 1. Metodología de la investigación teórica y aplicada al campo.	4
Tabla 2. Derechos Ambientales.	22
Tabla 3. Derechos de la Naturaleza.	23
Tabla 4. Caracterización de poblaciones residuales.	37
Tabla 5. Metabolismo socio económico según el modelo político – económico de acumulación capitalista en Ecuador.	61
Tabla 6. Servicios básicos El Inga.	78
Tabla 7. Correspondencia con caracterización de poblaciones residuales.	86

## **INTRODUCCIÓN**

La presente investigación se propone entender a la discriminación ambiental como un conflicto socio – ambiental, mediante el cual la igualdad como derecho y como principio de aplicación efectiva de derechos ambientales no se materializa. Asimismo, el conflicto tiene diversas causas con múltiples dimensiones, una de éstas es la locación de sistemas de disposición final de desechos cerca a una población marginada o residual.

En vista de que la discriminación ambiental ha sido estudiada a profundidad por otras disciplinas sociales, al Derecho como instrumento emancipador de solución de conflictos también corresponde su estudio de forma argumentativa, formal y fáctica. Por su parte, los estudios que preceden se basan en la relación humano – Naturaleza para estudiar el problema en mención, motivo que obliga a estudiar esta relación jurídicamente y cómo esto incide en la problemática. En tal razón, el estudio es integrativo y transversal.

Desde esta perspectiva, el constitucionalismo andino y ecologista ecuatoriano brinda un bagaje de principios y derechos que guían la ejecución de actividades humanas como la gestión de desechos y su disposición final. Éste es un tema tan trascendental si se comprende la crisis ambiental que se desenvuelve en la sociedad de consumo, manteniendo patrones que destruyen la Naturaleza, en un contexto donde las desigualdades se exageran. La gestión de desechos, concretamente su disposición final, no debería vulnerar derechos humanos ambientales independiente a las diferencias naturales y sociales.

### ***Justificación***

La motivación jurídica y social que direcciona esta investigación es el respeto a todos los principios y garantías consagradas en la Constitución del Ecuador que se encuentren relacionadas con la Naturaleza, derechos ambientales humanos así como deberes del Estado y la sociedad. El reconocimiento e interés en problemas como éste, pasan desapercibidos o son considerados de menor importancia. Asimismo, en la historia del Ecuador la gestión de desechos ha sido uno de los problemas que se ignoran con propaganda política u omisión. Es pertinente reconocer que actualmente el Estado intenta implementar un cambio, lo cuestionable es si resulta efectivo y si existen análisis cualitativos sobre potenciales afectaciones a la Naturaleza y hacia seres humanos.

## ***Objetivo***

Por esto, el objetivo principal aquí es comprobar con argumentos teóricos y fácticos la discriminación ambiental desde el ámbito jurídico. Por medio de la investigación del fenómeno socio jurídico a nivel normativo y fáctico en un caso concreto: el Relleno Sanitario de 'El Inga'. A fin de visibilizar la problemática y contribuir en la apropiada implementación de soluciones alternativas e inclusivas.

## ***Metodología***

La investigación comprende dos partes. La primera parte asienta la base teórico - normativa del problema socio – jurídico sobre la gestión de desechos, a fin de brindar un tratamiento técnico y establecer la relación con el principio de igualdad y no discriminación, para particularizar la discriminación ambiental por disposición final del desecho. La segunda parte constituye el estudio aplicado en un caso concreto (Aguilar Idáñez y Ander – Egg, 1999:23). Para que en el campo jurídico la construcción científica participe del análisis fáctico (Soliz, 2014:276) que permita corroborar la situación actual tanto a nivel local como nacional del conflicto socio – ambiental sobre gestión de desechos y su disposición final.

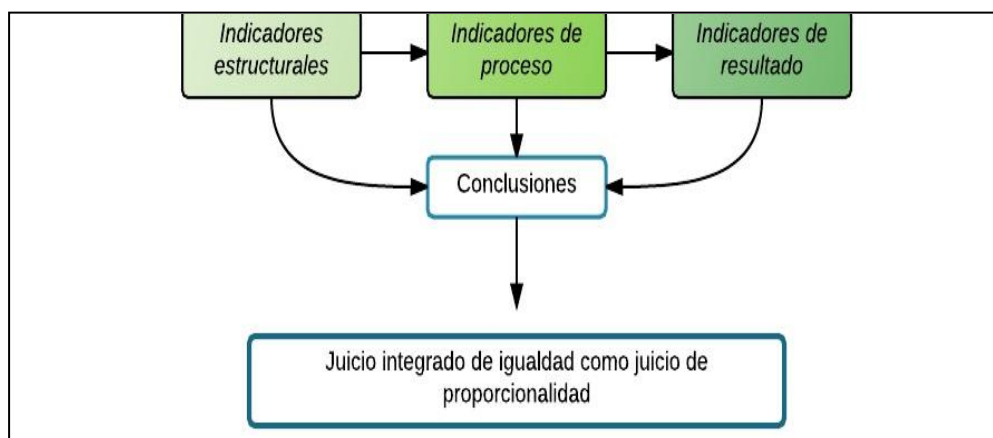
En cuanto a la segunda parte, el proceso de operatividad supera la perspectiva deductiva con medidas observables o indicadores (ACNUDH, 2012:19) que permiten sustentar el juicio integrado de igualdad. Para el efecto, los métodos de investigación socio – jurídica a aplicar son: a) crítico – racional (Beltrán, 2000:18) para diagnosticar la gestión de residuos efectuada en el Ecuador y establecer un marco nacional que permita distinguir la importancia de la localidad de estudio (Aguilar Idáñez y Ander- Egg, 1999:156). Después b) los métodos cuantitativo y cualitativo simultáneamente (Sautu, Boniolo, Dalle, y Elbert, 2005:47) para examinar la normativa inferior a la Constitución y su relación con el hecho social. Finalmente c) en base al método jurídico – funcional (Ramos Núñez, 2011:97) se realiza la tabla de indicadores de derechos humanos y ejecuta el juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad (Bernal Pulido, 2010:472) a fin de verificar que el principio – derecho de igualdad y no discriminación respecto a derechos ambientales es efectivo y no ha sido violado.



## Indicadores

En la presente investigación se establece un marco de indicadores de derechos humanos para evaluar y vigilar el cumplimiento o efectividad del principio – derecho a la igualdad y no discriminación como norma transversal, respecto a los derechos ambientales (ACNUDH, 2012:15). Estas medidas no sustituyen al juicio integrado de igualdad, sino que lo enriquecen al involucrar datos más transparentes y precisos en sus resultados.

**Gráfica 1.** Indicadores de derechos humanos y juicio de igualdad



Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015

El marco de indicadores se efectúa en base a los indicadores de la Organización de Estados Americanos (OEA - SEDI, 2013) y del Sistema Integrado de Estadísticas Ambientales del Ecuador (INEC, 2015). Acorde a la Guía de Indicadores de Derechos Humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012). Su elaboración comprende la definición de atributos de derechos ambientales en igualdad y por último el desarrollo de los indicadores *estructurales* (deber de respetar, los indicadores de *proceso* (deber de proteger) y *resultado* del derecho (deber de hacer) (ACNUDH, 2012:35).

Ahora bien, los indicadores se desarrollan en base a técnicas de investigación. Las técnicas se dividen en dos: a) de investigación científica académica del Derecho y b) de investigación social de los métodos cuantitativo y cualitativo (Beltrán, 2000:27). Las técnicas de investigación científica del Derecho al pertenecer a la hermenéutica jurídica, (Salgado Pesantes, 2010:315), sirven de interpretativas del verdadero sentido y alcance en

tiempo y lugar de las normas. De éstas, se maneja la interpretación sociológica que refleje consideraciones extrajurídicas y el impacto social de la norma (Ramos Núñez, 2011:157). Esta técnica permite elaborar los *indicadores estructurales*, mediante el acopio de documentos normativos inferiores y los planes de gobierno.

Por su parte, la técnica del método cuantitativo de investigación social es: el análisis de datos estadísticos obtenidos de información cartográfica y estadística del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); y los estudios de Gestión de Residuos Sólidos del Municipio en la localidad de estudio mediante acuerdos de uso y reunión (Véase en anexo). Ésta técnica permite elaborar los *indicadores de proceso*.

Finalmente, las técnicas del método cualitativo a utilizar son: a) observación no participante en la localidad (Ramos Núñez, 2011:158) para registrar gráficamente lo observado y obtener la mayor objetividad posible. Adicionalmente a b) entrevistas interpretativas a los dirigentes de las comunidades de incidencia y c) encuestas de percepción directa (ACNUDH, 2012:91) realizadas intencionalmente, hacia pobladores de las comunidades que voluntariamente accedieron. A fin de enlazar la realidad y la normativa y elaborar los *indicadores de resultado*. Finalmente, d) el análisis documental del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), acuerdos ministeriales, resoluciones municipales y compromisos con la comunidad, con la finalidad de rescatar los logros alcanzados en el campo ambiental a nivel local.

**Tabla 1.** Metodología de la investigación teórica y aplicada al campo

<b>EMS</b>	<b>Método y técnica</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Instrumentalización</b>
Diagnóstico y marco nacional	Análisis crítico – racional de documentos sobre gestión del desecho en Ecuador	Diagnosticar el estado de la cuestión a nivel nacional.	Documentos secundarios de investigación socio – ambiental tanto pública como privada sobre la temática en Ecuador
	Análisis teórico – normativo de disposiciones Constitucionales, Tratados Internacionales en el campo ambiental; y su relación con normativa inferior y políticas públicas de gestión de desechos.	Elaboración de indicadores estructurales y su evaluación.	Capítulos I y II de la investigación Normativa interna en el campo ambiental y sobre derechos ambientales. Planes de gobierno (SENPLADES - MAE) sobre gestión de desechos.

Estudio a nivel micro social – localidad específica	Análisis cuantitativo y cualitativo de estadística desglosada.	Elaboración de indicadores de proceso y su evaluación.	Cartografía estadística digital y física (INEC – SIEA); Estudios de Gestión de Residuos Sólidos de Empresa Metropolitana EMGIRS –EP.
	Análisis cualitativo de logros alcanzados en el campo ambiental y campos socio – económicos relacionados.	Elaboración de indicadores de resultado y su evaluación.	EsIA del relleno sanitario El Inga, acuerdos ministeriales y resoluciones municipales (MDMQ), compromisos con la comunidad (Directiva El Inga - Bajo). Observación no participante, entrevistas y encuestas de percepción directas.

*Fuentes:* Sautu, Boniolo, Dalle, y Elbert, 2005; Ramos Núñez, 2011; Salgado Pesantes, 2010.  
*Elaborado por:* Lucía Salazar Gómez, 2015.

### ***Ética***

Para la consecución de la investigación aplicada en la localidad específica, las personas pertenecientes a las comunidades de incidencia directa y dirigentes, como fuentes de información han expresado por escrito su consentimiento previo, libre e informado. De conformidad con la Constitución de la República, sobre la protección de datos de carácter personal e información (CRE, 2008: art. 66.19) mediante Actas de Consentimiento a 17 de octubre de 2015.

### ***Contenido***

El desarrollo del contenido se distribuye de la siguiente manera: El Capítulo I trata sobre el análisis teórico – normativo de la igualdad y no discriminación ambiental. Se estudia su desarrollo conceptual desde el reconocimiento de justicia aplicable al ordenamiento jurídico ecuatoriano respecto al tema. Para este fin, se hace referencia a la cultura legal ambiental correspondiente al constitucionalismo andino. Posteriormente un análisis de los sujetos de derechos ambientales. Para concluir con la delimitación jurídica de la igualdad y no discriminación ambiental.

El Capítulo II trata sobre la discriminación ambiental y poblaciones residuales. En este apartado se perfila el análisis perteneciente a otras disciplinas sociales. Se precisa reflexionar sobre la gestión del desecho como conflicto socio – ambiental hasta su última fase, la disposición final. Luego se examina la relación del conflicto con la discriminación ambiental, de donde se infieren los caracteres de las poblaciones residuales. Enseguida se efectúa el análisis jurídico del conflicto en uso del juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad. Concluyendo en la determinación de responsabilidad por discriminación ambiental. Por último, se enmarca la iniciativa Basura Cero como alternativa.

El Capítulo III comprende el estudio de caso. En dicho capítulo se analiza el relleno sanitario de El Inga como emplazamiento discriminatorio. En concreto se enmarca el estado del problema socio – jurídico de la gestión del desecho y disposición final a nivel nacional. Posteriormente delimita el caso de estudio. Para concluir con la verificación o no de discriminación ambiental mediante el juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad.

### ***Propósito personal***

En definitiva, se espera que la siguiente investigación sirva como un aporte teórico a nivel jurídico sobre la discriminación ambiental. De igual manera, como aporte en cuanto a criterios vinculados con otras disciplinas sociales, para efectuar políticas públicas concernientes al campo ambiental de una manera más adecuada por parte del Estado. En correspondencia, posibilitar el empoderamiento de derechos por parte de comunidades que se encuentren afectadas por medidas como éstas y que exijan el cumplimiento de sus derechos ambientales y vinculados conforme la Constitución de la República del Ecuador.

En última instancia pero de importancia sustancial, que sea un aporte desde el ámbito jurídico, para que los habitantes y ciudadanos del país reconsideren el cuidado que debe recibir la Naturaleza, la responsabilidad individual y social – empresarial frente al conflicto de generación de desechos. Por último, en la disposición final de los mismos, el reconocimiento y respeto hacia personas que también tienen dignidad por el hecho de ser humanos en cumplimiento de justicia ambiental distributiva.

# **CAPÍTULO I: IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN AMBIENTAL.**

## **1 Justicia Ambiental a la luz de la Constitución de la República del Ecuador.**

En la presente sección se realiza un análisis socio – jurídico para reconocer a la discriminación ambiental como un conflicto socio – ambiental. Mediante el estudio desde el campo jurídico según los alcances normativos del derecho ambiental y de derechos humanos en la legislación ecuatoriana. Para este fin, se analizará la trascendencia en la cultura legal ambiental de principios y derechos ambientales consagrados en la Constitución del Ecuador; los mismos que al relacionarse con los criterios de igualdad, servirán de directrices y soporte para posteriormente verificar la discriminación ambiental por disposición final del desecho.

### ***1.1 Cultura legal ambiental***

El Derecho como institución es una construcción social; en otras palabras es el resultado instituido y regulado de un contenido ideológico y político, que parte de circunstancias históricas y condicionantes de las relaciones humanas (Correas, 2010:94). A su vez, se encuentra sujeto a las condiciones del campo social intervenido; esto implica asimilar que un conflicto es reconocido y definido como un problema debido a procesos sociales (Azuela, 2006:40). En cuanto al conflicto socio – ambiental, a más de intereses económicos y políticos, entran en juego diferentes perspectivas del mundo, sea ésta visionaria, donde el interés en el campo ambiental es parte de un cambio en la relación humano – Naturaleza o pragmática donde el interés es mantener la misma relación instrumental<sup>1</sup>(Azuela, 2006:49).

Si como concibe Austin (1999), se acepta que el “...derecho corresponde a esa especie de discursos que no sólo designa la realidad sino que tiene la capacidad de instituirla” (Austin, 1999 citado en Azuela, 2006:60). Entonces se infiere que un conflicto socio – ambiental, es seleccionado previamente, simplificado y dispuesto en el

---

<sup>1</sup> Categoría que otorga valor de uso a la Naturaleza y constituye un impedimento para visibilizar a actores en desventaja y fallas del sistema económico y político en el que vivimos.

mundo jurídico, tanto para su estudio como para su tratamiento; se formaliza en la cultura legal del campo de estudio. La cultura legal comprende “el conjunto de ideas, actitudes, creencias, expectativas y opiniones que una sociedad o grupo tiene y expresa sobre el Derecho y los sistemas jurídicos” (Borrero Navia, 2001:36); se trata de cómo el ordenamiento jurídico vigente se reconoce y practica en el diario vivir tanto desde la sociedad como el Estado. Por consiguiente, una *cultura legal ambiental* se construye en el diálogo con otros discursos en el campo social y ambiental. Es pertinente añadir que mediante la cultura legal se puede evidenciar el deber ser y la efectividad en cuanto a resultados de principios y reglas jurídicas (Correas, 2010:92).

De conformidad con la estructura del Estado Constitucional moderno, la regla de reconocimiento del Derecho recae en su norma fundamental (Hart, 1968:117). Dicho reconocimiento refleja la racionalidad instituida y el deber ser del ordenamiento jurídico. En la Constitución de la República del Ecuador se da una posición en parte visionaria de cómo se ve al mundo, en la cual existe un enfoque amplio relacional entre Naturaleza – ser humano que involucra un cambio de vida; contraria a la posición pragmática de asimilación de lo establecido según su funcionalidad, contentiva en la parte orgánica, legislación orgánica y ordenanzas municipales.

El hecho de tener una Constitución andina y ecológica implica proteger la Naturaleza y procuran la igualdad y no discriminación (Steiner, 2014). Sin embargo, una interpretación sistemática de la Constitución como proceso social refleja una falla en la sincronía del sistema al mantener dos visiones de mundo. Esto repercute en regulaciones y planes de Estado, donde se precisa ponderar principios y derechos para no incurrir en programas que amenacen con la vida humana y de la Naturaleza.

## ***1.2 Construcción filosófica en torno a la relación humano – Naturaleza***

El constitucionalismo andino remite a que el Estado ecuatoriano se defina como a) constitucional, es decir que su rango de reconocimiento es la Constitución como norma superior al ordenamiento; b) de derechos, es decir con el sometimiento de poderes públicos y privados a los derechos; y c) justicia, que involucra el ser intercultural y plurinacional (Acosta, 2009:17). En adición a la propuesta de vida en armonía con la Naturaleza (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008:art.1). De manera puntual, el artículo 11 numeral 2 sobre igualdad formal y material, como el artículo 70

de la Constitución sobre los derechos de la Naturaleza, responden a un paradigma conceptual o ideología más social, inclusiva y amigable con el entorno. En consonancia deben mutar las relaciones sociales configuradas previamente, desde una reflexión crítica sobre la racionalidad instrumental.

Es importante dejar en claro que este momento del constitucionalismo refleja un cambio profundo con consecuencias políticas, filosóficas y sociales sobre la Naturaleza y la igualdad social, que permite repasar e ir más allá de declaraciones como la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 16 de junio de 1972, o la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 14 de junio de 1992. Si bien éstas son esfuerzos por precautelar derechos humanos ambientales, no comparten la incorporación de una visión de mundo que cambie la relación humano – Naturaleza.

Retomando lo dicho sobre las dos visiones de mundo, la Constitución desde el preámbulo<sup>2</sup> establece la encrucijada, al considerar simultáneamente dos formas de ver a la Pachamama. Una como sujeto de derechos del que *somos parte* y otra como algo vital para nuestra existencia, así:

Celebrando a la Naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, (...) Decidimos construir: Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la Naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el Sumak Kawsay” (CRE, 2008: preámbulo).

La consideración disyuntiva de sujeto – objeto que se ha posicionado en la Constitución se debe a la permanencia de una racionalidad jurídica al servicio de la instrumentalización, en donde todavía se trata de *recursos* a las fuentes de servicio y sustento que nos brinda la Naturaleza. Empero, desde una hermenéutica sistemática se logra evidenciar que al ser vital para nuestra existencia es una estructura que debe ser respetada y no objetivizada. Puesto que la Constitución ecuatoriana continúa, mencionado que debe construirse una nueva forma de *convivir en diversidad y armonía con la Naturaleza*. Es decir, asimila una posición de protección de derechos desde las diferencias en igualdad o diversidad y reinvención de la Naturaleza.

Según el nuevo paradigma en la cultura legal ambiental, es preciso aceptar que la relación con la Naturaleza en tanto sujeto de derechos tiene un límite y que se debe

---

<sup>2</sup> Declaración genérica de los principios que se exponen, sin llegar a ser fuente sustantiva de derecho.

mantener una conciencia de existencia, como todas las demás especies. Asimismo, incidencia del Sumak Kawsay en el cambio de racionalidad y posicionamiento de derechos en políticas públicas verdaderamente inclusivas y respetuosas con la Naturaleza ratificará el análisis del principio de igualdad y no discriminación ambiental como sinónimo de justicia social. En el siguiente apartado se examina brevemente este paradigma en la Constitución, como principio filosófico, derecho y régimen o política pública que debe conducir a un accionar distinto de la sociedad y del Estado.

### *1.2.1 El Sumak Kawsay*

El Sumak Kawsay es una construcción filosófica difícil de delimitar, porque se encuentra en cosmovisiones indígenas, con diferente terminología y contenido más amplio o restringido, dependiendo del pueblo al que se haga referencia (Silva Portero, 2008:116). Así, en el *mundo runa* el Sumak Kawsay puede verse como la vida consciente en “senti-pensamiento” humano y en interrelación con la Naturaleza (Oviedo, 2011 citado en CDH, 2014: 21). El Sumak Kawsay resulta en un sistema de vida incompatible con el bienestar occidental donde el consumo y calidad de vida se encuentran condicionados al paradigma de racionalidad instrumental. Es un principio tan trascendental que no puede ser reducido a un calificativo de buen vivir occidental.

A pesar de esto, es incorporado por el constituyente como principio, derechos y régimen del Buen Vivir. Legalmente el concepto del Sumak Kawsay no es estático (Llasag Fernández, 2009:119); en calidad de principio es un mandato de optimización, es decir una norma jurídica con fin de alterar el sistema jurídico y también la realidad (Alexy,1993 citado en Ávila Santamaría, 2012: 63). Por su parte, en cuanto principio, el Sumak Kawsay es ambiguo, general y abstracto (Ávila Santamaría, 2012:63).

Es ambiguo porque necesita una interpretación determinable; esta interpretación la dispone la Corte Constitucional, si bien ésta se ha manifestado al considerarlo como parte de la estructura del Estado y en especial el marco de garantía de derechos económicos, sociales y culturales, no solo como mera enunciación, sino declarativamente (Corte Constitucional del Ecuador [Corte - CE], 2010:pg. 29), no ha realizado una línea jurisprudencial. Así también, es general en la medida que rige para la especie humana, en relación de integridad y básicamente reciprocidad con la Naturaleza. Por último, es abstracto porque en base a sus subprincipios, resulta una guía



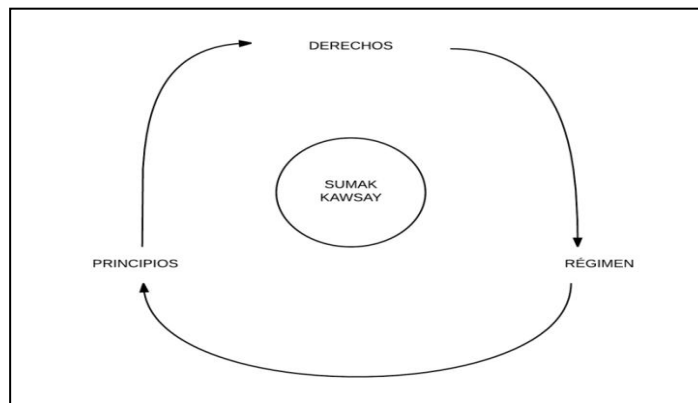
para la aplicación de los derechos, la garantía de estos y la funcionalidad del ordenamiento jurídico ambiental.

Siguiendo la teoría de Alexy (1993), el Sumak Kawsay se vincula a un conjunto de derechos que tiene relación directa con la idea de desarrollo, proveniente de una ruta histórica del progreso (Gudynas y Acosta, 2011:81), no con el criterio de desarrollo ligado al crecimiento económico, sino con un criterio de desarrollo sustentable, conforme las necesidades de cada individuo y colectivo en consideración de sus diferencias en igualdad. De conformidad doctrinariamente comprende la interdependencia de derechos de segunda y tercera generación o de solidaridad (Potes, 2010:4); es decir derechos sociales, económicos y culturales. Precisamente la razón de su denominación “*derechos del Buen Vivir*” como sinónimo de Sumak Kawsay, permite evidenciar a estos derechos como medios para la consecución del mismo.

Por último como régimen se relaciona con cada derecho del Buen Vivir en un Sistema de garantías para gozar y ejercer los derechos en respeto, diversidad y convivencia armónica con la Naturaleza (PUCE - CDH, 2014:33). De ahí que el Sumak Kawsay puede definirse como: 1) marco sustantivo de derechos en la especie humana y hacia la Naturaleza y 2) expresión de organización y garantía de los mismos.

Como se ha dicho, constituye un cambio radical, siendo una idea sofisticada que incluye la conciencia de la diferencia, la cual se expresaría en la *correspondencia* entre seres humanos y con la Naturaleza; *reciprocidad* como un condicionante de los diferentes actos humanos en igualdad y *relacional* por el reconocimiento de derechos que hermanan (LLasag Fernández, 2009:3). Todo esto confirma la posición modificada a sujeto – sujeto en la parte dogmática de la Constitución, como reposición de la Pachamama a la que el ser humano pertenece. El Sumak Kawsay entraña un sentido más profundo del principio de igualdad tanto formal como material (Palacios Romero, 2008:42). El fin en sí mismo es el Sumak Kawsay, pero la clave está en construir las políticas públicas tomando en cuenta este ciclo interdependiente que se ilustra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 2:** Cultura legal ambiental conforme el constitucionalismo andino



Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015

### **1.3. Justicia ecológica y justicia ambiental distributiva**

Por lo que se refiere al estudio de la discriminación ambiental, en otras disciplinas se relaciona con la injusticia ambiental y a esta última se ha estudiado desde las teorías liberales hasta las neo-marxistas. Por consiguiente, en este apartado se procede a aclarar su definición y reconocer cuál perspectiva se adapta a la cultura legal ambiental ecuatoriana.

La justicia de acuerdo a la Real Academia de la Lengua (2014), tiene varias acepciones que se enmarcan en el “derecho, razón y equidad” según la directriz político – filosófica. Al mismo tiempo puede entenderse como una acción litigiosa o una acción emanada de la valoración humana de sí y su entorno. Para efectos de estudio se adopta la primera acepción. El siguiente aspecto consiste en definir quiénes son los actores que intervienen en la determinación de la justicia y frente a qué o quiénes se relacionan. Jaques Rancière (1996) considera que

la justicia como virtud, no es el mero equilibrio de los intereses en los individuos o la repartición de los prejuicios que unos hacen a otros. Es la elección de la medida misma según la cual cada parte solo toma lo que le corresponde. Por otra, la justicia política no es simplemente el orden que mantienen unidas, las relaciones mediadas entre los individuos y los bienes. Es el orden que determina la distribución de lo común (1996:8).

Entre estas dos perspectivas de justicia, el nexo es ese algo *en común*. La justicia no se constituye simplemente para mantener una relación entre individuos *mediados* por los ‘bienes’, sino que se debe concebir un orden por elección distributiva. Los *bienes* a

los que se refiere Ranciére son los *bienes primarios* sociales y naturales, donde los primeros son distribuidos por las instituciones como por ejemplo los derechos y las oportunidades a ejercerlos (Rawls, 2002:90).

En definitiva, que la justicia tiene aquí un trasfondo como “concepto y valor que engloba no solo conceptos jurídicos, sino un profundo análisis del sujeto y sus valores y de las necesidades colectivas” (Noboa, 2010:12). La Constitución al regir el ordenamiento jurídico, es la institución que distribuye derechos y deberes fundamentales provenientes de las necesidades naturales y sociales.

Sin embargo, la teoría tradicionalmente adoptada por el movimiento de Justicia Ambiental ha sido la teoría de Rawls; considerando al contrato social como base, parte del contexto en el cual existen *desigualdades* acordadas, de ahí sus principios a) derechos iguales al esquema de libertades básicas y b) desigualdades sociales y económicas que deben satisfacer dos condiciones: “de *igualdad equitativa* de oportunidades y deben redundar en un mayor beneficio a los miembros menos aventajados de la sociedad” (Rawls, 2002:73). Esto implica considerar que hay una prescripción de *seres humanos menos aventajados*.

En contraste, conforme la *justicia social distributiva*, tanto Ranciére como Gerard Cohen (1992 citado en Gargarella, 1999:105-106), objetan la prescripción de seres humanos aventajados, al decir que existen ‘circunstancias de justicia’, es decir condicionates concientes de desigualdad o exclusión. De manera que existe una distribución por poderes decisionales y no pactos que beneficien o perjudiquen a otros seres humanos efectuados *a voluntad*. Resulta prácticamente imposible concebir que un ser humano haya consensuado disparidades, desigualdades, sometimiento y exclusión voluntariamente. En este orden de cosas, el concepto de justicia muta desde una perspectiva individual y de igualdad homogeneizante a una posición *distributiva* más social.

En consecuencia, Ranciére se cuestiona “¿Quiénes son exactamente estas gentes de bien o de excelencia que aportan la virtud al crisol común, así como el pueblo aporta una libertad que no es la suya?” (Ranciere, 1996:24). Si existen privilegios, en conformidad con la dignidad humana, qué características tienen estas *gentes de bien* para merecerlos. Sus dudas se refieren a las clásicas preguntas distributivas de

“¿Quiénes o entre quienes se tiene derechos? ¿Qué se debe y porqué? Y ¿Cómo se debe?” (Ibáñez, 2012:364; Riechman, 2012:54).

### 1.3.1 La Justicia Ambiental distributiva

Ahora bien, si la finalidad entonces es la *justicia social distributiva*, en el campo ambiental es importante comprender cómo corresponde doctrinariamente éste tipo de justicia con la relación humano – Naturaleza y precisar esta relación con una visión del mundo determinada. Eduardo Gudynas (2010:59) considera que tanto justicias sociales como ambientales se interrelacionan, esto se debería a que la Naturaleza en una justicia ambiental tradicional, se corresponde con una Naturaleza objeto y por lo tanto su perspectiva es antropocéntrica. Ésta es la justicia en materia ambiental conforme los instrumentos internacionales que consideran a la Naturaleza como estructura de supervivencia, donde nace la vida y en la cual se ejercen los derechos de la especie humana. Ahora bien, por mandato constitucional en añadidura es necesaria una perspectiva distinta de justicia que reconozca a la Naturaleza como sujeto de derechos.

De la interpretación constitucional es inevitable afirmar que existen dos percepciones de justicia que se complementan: una justicia ecológica y otra justicia ambiental distributiva. La primera acepción, la *justicia ecológica* ve “... a la Naturaleza desde sus valores propios. Es una consecuencia inevitable y necesaria del reconocimiento de la secuencia que comienza con los valores intrínsecos y sigue con los derechos de la Naturaleza.” (Gudynas, 2010:60). Mientras que la segunda, la *justicia ambiental*, es “aquella que se basa en los derechos a un ambiente sano o la calidad de vida...” humana.

Para el objeto de estudio en la presente investigación interesa estudiar la distribución justa en especie humana de derechos ambientales, por lo que se determinará conforme la justicia ambiental. Sin perjuicio de incorporar necesariamente la relación con otro sujeto de derechos, la Naturaleza. Aquella es la posibilidad de visibilizar justicias complementarias que resultan incompatibles con mecanismos de vida que no estén de acuerdo con la preservación de los ciclos regenerativos de la Naturaleza (Gudynas, 2010:60).

Según Jorge Riechman (2003:77) lo que propone ésta complementariedad es 1) defender el derecho humano al ambiente sano, por ende Naturaleza no degradada, 2) en consecuencia confluye la sustentabilidad, la justicia intergeneracional y en especie

humana y 3) mantener el principio precautorio que cambia el paradigma de protección ambiental dominante basado en *gestión* de riesgos que mantiene la inequidad a *prevención* de estos riesgos.

En contraste con lo expuesto por Marta Harnecker (2014), que considera

el gran dilema que tiene por delante [el Estado] , es cómo sacar a sus pueblos de la pobreza y responder a sus necesidades básicas por siglos postergadas, y hacerlo respetando a la Naturaleza. Pretender un 'crecimiento cero' como algunos proponen, para evitar el consumo de energía contaminante y sus consecuencias degradantes del medio ambiente, significaría congelar las actuales desigualdades existentes entre países ricos y pobres; es decir, entre las sociedades desarrolladas que han alcanzado un elevado nivel de vida, y la mayor parte de la humanidad que está muy lejos de adquirir esas condiciones. Es muy difícil pedir a los otros que no crezcan cuando se tiene satisfechas las necesidades propias (Harnecker, 2014: 20).

Definitivamente como lo plantea, resulta imposible de resolver, pero las imposibilidades surgen al afirmar que se necesita *crecer* y desarrollarse al igual que los países *desarrollados* que mantienen índices elevados de contaminación, degradación ambiental y desigualdad.

La justicia ambiental, es la relación distributiva social de los servicios que brinda la Pachamma y de su degradación. Partiendo de dos vertientes 1) a manera de conflicto distributivo tanto en el acceso a los servicios ambientales<sup>3</sup> como la degradación y contaminación ambiental hacia determinadas poblaciones humanas en razón de su segregación y marginación; y 2) como aparato procedimental de justicia (Potes, 2010:1;Gudynas2010:59). En nuestro estudio nos enfocamos en el primero, como conflicto distributivo a priori a mecanismos de exigibilidad de igualdad que pueden ejercerse desde un ámbito de justicia ambiental procedimental.

En consonancia, la *justicia ambiental distributiva* responde con esta premisa: “de cada cual según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades básicas y teniendo en cuenta los límites biofísicos del planeta” (Riechman, 2012:58). Al respecto Jorge Riechman (2012) procura delimitar el campo de análisis y actuación de la justicia ambiental distributiva como un campo en el que ni el capitalismo ni el comunismo pueden intervenir. Porque mantienen una idea de abundancia respecto a la Naturaleza, y los límites por la misma relación de dominación humana.

---

<sup>3</sup>En la presente investigación se reconocerá como servicio ambiental al sustento que brinda la Naturaleza y no un servicio público o privado respecto al ambiente con fines meramente económicos (CRE, 2010:art.74).

Mientras su contrapartida, la *injusticia* ambiental no radica en la distribución inequitativa de externalidades no compensadas sino de desigualdad en oportunidades, de acceso y protección ambiental (Martínez Allier, 2005:218). De lo que se infiere la pregunta del problema que entraña la justicia ambiental distributiva, respecto a políticas ambientales tanto globales como locales. “¿Quiénes tienen derecho a la protección ambiental y a quiénes se dirigen los riesgos por contaminación?” (Newell, 2005:74). Peter Newell (2005) considera que depende del control de modo de producción en el que nos encontremos y cómo éste enlaza y refuerza otras formas de jerarquía y explotación. La población en el análisis de justicia ambiental se convierte en una de tantas variables, por lo que no es apropiado ni manifestar tajantemente que existe un incremento demográfico que excluye, peor aún que la culpa la tienen las mismas poblaciones marginadas (Harnecker, 2014:24).

### *1.3.2 Movimiento de Justicia Ambiental*

Ahora bien, es necesario comprender que la Justicia Ambiental como movimiento jurídico nace en Estados Unidos a consecuencia de algunos movimientos de lucha por derechos humanos en los años '70, el cual se ha expandido hasta el hemisferio sur y en nuestro país si bien no en el área de gestión de desechos, pero en otras, se ha consolidado como un movimiento jurídico de lucha por los derechos ambientales.

Luego de la conformación del movimiento de lucha por los derechos civiles en Estados Unidos, Martin Luther King en 1968 dio los primeros pasos en defensa de derechos a recolectores de basura. Posteriormente, en 1978 con el caso “Love Canal” en Buffalo – Nueva York (Bellver Capella, 1996:330) y en 1982 el caso Afton – Condado de Warren en California (Martínez Allier, 2005:224), se reconoce un conflicto socio – ambiental previamente invisibilizado, la gestión de desechos y su locación. Los dos casos, comparten en sus hechos la ubicación de vertederos muy cerca a poblaciones con un porcentaje significativo de afrodescendientes, latinos o indígenas, así como económicamente bajo el umbral de pobreza.

Lo que caracteriza como movimiento, es la lucha inicial contra el *racismo ambiental* (Espinoza González, 2012:59), con el “objetivo de preservar la salud de las personas frente a los residuos tóxicos” (Bellver Capella, 1996:330). Los planteamientos se direccionaron a establecer propuestas de cambio, como colocar los desechos en algún otro lugar alejado de los hogares (NIMBY), que posteriormente se amplía a ningún

lugar cercano a poblaciones que resulten afectadas (NIAB). Entre estas dos fases se fueron articulando grupos sociales para investigar casos similares.

Robert Bullard (1992) manifestó que el Movimiento de Justicia Ambiental es la reunión de grupos de base después de décadas de lucha, el cual

se ha convertido en multifacético, multiracial y multiregional. Diversos grupos comunitarios han empezado a organizarse y a vincular sus luchas con los derechos humanos civiles, derecho a la tierra y la soberanía, supervivencia cultural, justicia racial y social ... sea de barrios o guettos urbanos, 'focos' rurales de pobreza, reservas de indígenas estadounidenses o comunidades del *Tercer Mundo*. (1992 citado en Martínez Allier, 2005: 224).

Este movimiento jurídico en razón de su incidencia se propagó al hemisferio Sur. En Brasil da inicio similar a la investigación y denuncia de casos de *injusticia ambiental* al conformar la Red Brasileña de Justicia Ambiental en 2001 (Acselrad, 2006:209). Entre otros países de la región latinoamericana que se han pronunciado duramente al respecto, han sido Chile con sus casos en litigio sobre la Rinconada del Maipú y la Araucanía; así como México y su caso seguido contra Metalclad (Alhuay, 2008:510). Todos estos elementos confluyen en un sentido común a nivel global, la disposición final de desechos como conflicto socio – ambiental.

Esto permitió determinar la existencia de *injusticia ambiental transnacional* al efectuarse prácticas de exportación de desechos a otros países sin consentimiento, generalmente argumentando que existen países como en el continente africano con *subcontaminación* por razones de costo – beneficio (Newell,2010:74). Ante esta problemática se consolida la regulación de ciertas exportaciones permitidas y otras prohibidas a ser sancionadas por la comunidad internacional. Es así que el 5 de mayo de 1992 entra en vigor la Convención sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (Convenio de Basilea). Adoptado bajo el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en Basilea – Suiza; sin ratificación hasta la presente de Estados Unidos de Norte América ni Haití y del cual Ecuador es suscriptor desde 1992, y ratifica en 1993, mismo año que entra en vigencia (Basel Secretariat, 2011).

#### **1.4 Ecologismo popular**

Todas estas observaciones no estarían comprendidas a cabalidad sin el análisis de lenguajes de valoración en conflictos socio – ambientales enfocados a la visión del mundo que se mantenga. Para el efecto, Joan Martínez Allier (2005:27) enmarca en tres grandes grupos el enfoque de justicia que se maneje sea ambiental y ecológico en mayor o menor medida. Esto repercute en la relevancia que tenga para un Estado y la sociedad en general un conflicto dado.

Iniciando por el *culto a lo silvestre*, una corriente muy apegada a la justicia ecológica y conservadora de la Naturaleza sin presencia antrópica. Pasando por el *evangelio ecoeficientista* en el cual la relación sujeto – objeto se observa por la preocupación a los efectos del crecimiento económico y el metabolismo social. Aquí no interesa analizar el decrecimiento y necesaria regeneración de ciclos de la Naturaleza, sino la permanencia del sistema económico. Finalmente la Justicia Ambiental expuesta previamente, esta vez como un símil en el *ecologismo popular*.

Joan Martínez (2005:27) se refiere al frente de movimientos que luchan contra la distribución de los impactos ambientales de manera desigual y que amenaza a los pobres; quienes conformarían la mayoría de la población en muchos países. En particular, el ecologismo popular refleja el enfoque necesario con el cual un conflicto socioambiental en los países latinoamericanos se analiza y resuelve según el vínculo que se tiene en la relación humano – Naturaleza, como su distinción a nivel geopolítico (Bellver Capella, 1996:333).

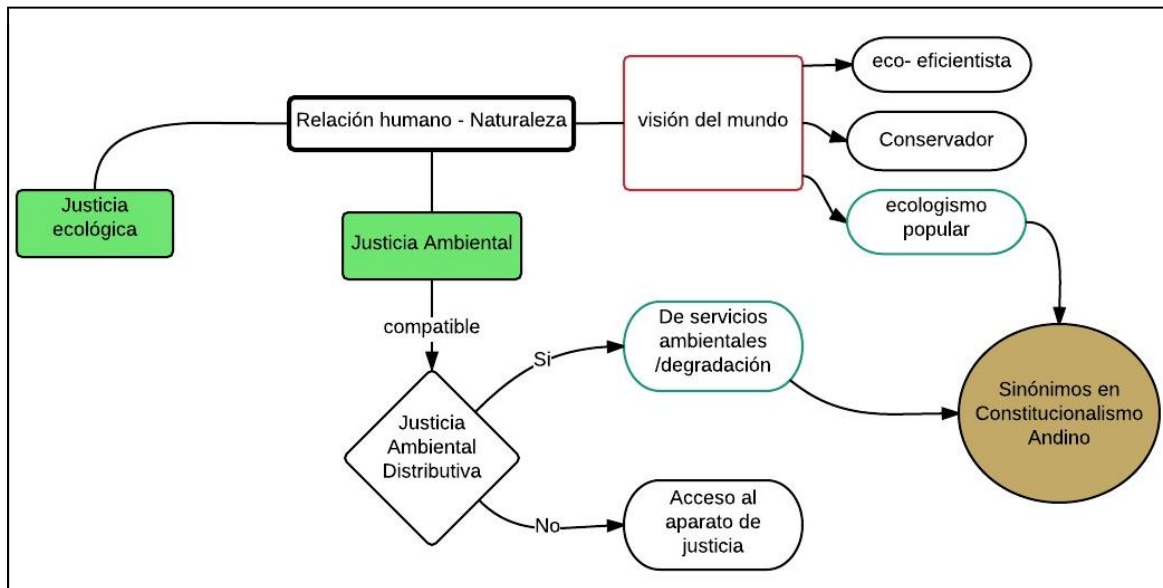
La Justicia Ambiental como movimiento en Ecuador se ve en la necesidad de posicionarse con rasgos propios. De conformidad con el constitucionalismo andino y responder a la pregunta por la cual Joan Martiz Allier (2005) decide consolidar la teoría del ecologismo popular: “¿Cómo investigar acerca de los miles de conflictos ecológicos locales y por redes ambientales nunca asumidos como propios?”(2005:30). Así, retomando los aportes que preceden, en el constitucionalismo andino el Sumak Kawsay se transforma en el campo de formación de escenarios y el despliegue de mecanismos para discutir la diversidad de opciones, asignación de valores y formas para llegar a acuerdos en diseños de política pública (Gudynas, 2011:21).

En uso del Sumak Kawsay como elemento trascendental de justicia ambiental distributiva, la importancia y el reconocimiento del aporte cultural en igualdad de condiciones, precisa procesos de gobernanza local. A decir de Arturo Escobar (2014),



antes que intervenciones aisladas, el Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza deben considerarse en el contexto de toda una gama de innovaciones planetarias, incluyendo el replanteamiento del Estado en términos de plurinacionalidad, de la sociedad en términos de interculturalidad, una noción amplia e integral de derechos y un modelo de desarrollo reformado, cuyo objetivo es precisamente la realización del Buen Vivir (Escobar, 2014:44).

**Gráfica 3.** Justicia Ambiental distributiva a la luz del constitucionalismo andino



Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015

En la gráfica se observa que la relación humano – Naturaleza comprende tres elementos para su comprensión: a) la justicia ecológica como relación humano – Naturaleza; b) justicia ambiental como justicia distributiva en cuanto a servicios y degradación y el acceso a la justicia entre humanos; y c) la visión del mundo como ecologismo popular desde el constitucionalismo andino. La discriminación ambiental consiste en el análisis de la justicia ambiental distributiva *ex ante* a mecanismos jurídicos de exigibilidad de justicia ambiental procedimental. Éste tipo de justicia es sinónimo de la visión del mundo desde el ecologismo popular en el constitucionalismo andino.

## 2 Sujetos de derechos ambientales

El propósito de la presente sección es identificar tanto sujetos como sus derechos a ser garantizados por el Estado en el campo ambiental de conformidad con el

constitucionalismo andino. Para reconocer el contenido de los derechos que pueden verse vulnerados o limitados por discriminación ambiental.

### ***2.1 Las personas biológicas, colectivos y nacionalidades***

La calidad de derecho y derecho fundamental como derecho positivizado en una Constitución, se ha analizado en la doctrina conforme varias vertientes, desde el naturalismo, pasando por el positivismo hasta el realismo jurídico. La importancia en esgrimir la consideración realista se direcciona a constatar que mediante los derechos fundamentales *per sé*, se decide acerca de la estructura básica de la sociedad (Alexy, 2005:34).

Desde un criterio realista, los *derechos humanos* son las categorías previas esenciales a la especie humana, inherentes, imprescriptibles, de igual jerarquía e interdependientes (CRE, 2008: 11.6) que al ser positivizados en la *declaración de derechos* o parte dogmática de una Constitución, son reforzados en cuanto a su tutela (Naranjo Mesa, 1995:317). Los mismos deben ser garantizados y respetados a fin de corroborar su efectividad en cuanto normas téticas, es decir abstractas, generales y programáticas (Ferrajoli, 2005:34).

De esta definición se desprende 1) las clases de sujetos de derechos y 2) el contenido mínimo de los mismos. Ahora, depende de las circunstancias sociales para ampliar la titularidad, su contenido y el cambio de relaciones de poder. En otras palabras, en cuanto un derecho es una construcción social, es posible concebir su determinación de contenido y sujetos a quienes debe ser garantizado, conforme la cultura legal que se haya constituido y su circunstancia histórica (Ávila Santamaría, 2012:87).

Todo esto nos remite a la Constitución de la República y la existencia de otro sujeto de derechos, la Naturaleza.

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

La Naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución (CRE, 2008: art.10).

En la actualidad implica concebir que el sentido de la dignidad humana se extienda a valores ambientales afirmando el respeto a la Naturaleza (Martínez Pujalte

1992:95 citado en Borrero Navia, 2001:42). La Constitución manda el reconocimiento de derechos ambientales desde la especie humana hacia la Naturaleza y conjugar estos derechos con la Naturaleza en *sus derechos* para alcanzar el Sumak Kawsay. Desde el enfoque visionario de la parte dogmática, existen entonces derechos propios de la Naturaleza y por su parte de los seres humanos en cuanto *garantes* de servicios que brinda la misma. Estos derechos son los *derechos ambientales*, los cuales deben reorientar y recuperar la Naturaleza mediante el cambio de racionalidad jurídica, económica y social.

Asimismo, son derechos sustantivos; mientras los derechos procedimentales son los que direccionan las garantías y políticas públicas para la consecución de su protección y respuesta tanto del Estado como de la sociedad. Al reconocer que los derechos ambientales resultan una condición *sine qua non* para ejercer otros derechos (Borrero Navia, 2001:41; Shelton 2010:116), como el de la vida misma, pone de relieve la necesidad de una Naturaleza sana.

Ahora bien, la Declaración Universal de Derechos Humanos manda la igualdad de derechos en el ámbito formal, y su garantía (1948: art. 7). De este instrumento internacional se desprende la iniciativa integradora de la humanidad en sus derechos y como tal, el primer paso en derechos tanto civiles como políticos. De igual forma en la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre se establece ésta consideración de derechos en igualdad, que se fortalece mediante la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, pero deja constancia del necesario logro progresivo de efectividad plena de derechos “derivados de las normas económicas, sociales, y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta” (CADH, 1969: art. 46).

Las generaciones de derechos sociales y colectivos, aparecen y se justifican por la necesidad de reconocimiento en un sistema de necesidades y reparto desigual en oportunidades y servicios (Prieto Sanchís, 2010:101). Estos derechos se encuentran en el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales de 1988, ‘Protocolo de San Salvador’. Estos derechos permiten hablar *in extenso* de un Estado constitucional de Derechos y justicia, social. En consonancia el ente público sin llegar a ser paternalista, no debe exclusivamente proteger estos derechos sino que es “responsable, redistribuidor, regulador” de la efectividad de estos derechos (Stavenhagen, 1992:85). Entre éstos a) el

derecho a vivir en un ambiente sano y b) el deber del Estado de garantizar la protección, preservación y mejoramiento ambiental (Protocolo de San Salvador; 1988; Shelton, 2010:114).

En cuanto a la Constitución del Ecuador, los derechos ambientales contentivos en los *derechos del Buen Vivir*, no solo consisten en derechos humanos hacia la Naturaleza, sino que abarcan los valores intrínsecos de la Pachamama, asimilando su doble dimensión tanto individuales como colectivos (Ávila Santamaría, 2012:68). Los derechos ambientales no se encuentran sobre la Naturaleza, son derivados de su existencia y estructura de vida que permite la realización humana. Por el contrario en la Declaración de Estocolmo, el derecho al *medioambiente sano* resulta en el goce del ser humano a la Naturaleza, junto a la perspectiva tradicional de desarrollo conforme al crecimiento económico mundial; a su vez que en la Declaración de Río incorpora la perspectiva ecoeficientista. Estas declaraciones no representan un cambio inclusivo y de cuidado a la Naturaleza como una matriz o estructura de vida, por lo que han sido denunciadas reiteradamente por Las Cumbres de los Pueblos (2012).

**Tabla 2.** Derechos Ambientales

<b>Derechos Ambientales</b>	
<b>Derechos del Buen Vivir</b>	<i>Procedimentales ambientales</i>
<i>Sustantivos ambientales</i>	*Igualdad y no discriminación: Como principio que garantiza los demás derechos sustanciales ambientales. Art. 66 numeral 4  *Acceso a la información  *Participación y socialización: Consulta previa, libre e informada dentro de un plazo razonable Art. 57 numeral 7 para comunidades, pueblos y nacionalidades;
Ambiente sano y ecológicamente equilibrado Art. 14 garantía del Sumak Kawsay.  <i>Integrando:</i> agua de calidad, aire y suelos libres de contaminación, biodiversidad y ecológicamente equilibrados, espacios naturales protegidos. (Potes, 2010) Art. 66 numeral 2.	

Vincula: derecho al agua y alimentación Arts 12 y 13; a la salud Art. 32; al hábitat y vivienda Art. 30.	concord. Art. 61 numeral 4. Para ecuatorianas y ecuatorianos en general.  *Acceso a la justicia ambiental
--	---

Fuente: (Potes, 2010; CRE, 2008)

Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015

## 2.2 La Naturaleza

La Constitución del Ecuador ya engloba un posicionamiento radical respecto a la crisis de un sistema, se reconocen valores propios de la Pachamama, intrínsecos e independientes, lo que en *correspondencia* demanda otro tipo de políticas y gestión ambiental (Gudynas, 2010:54). Retomando el debate sobre considerarla o no *sujeto de derechos*, interviene de primera mano la acepción civilista de *personae* (Bedón, 2013) según la cual solo el ser capaz de gozar de derechos subjetivos sobre el objeto, respecto a un sujeto determinado (derechos personales) o *erga homines* (derechos reales) es titular de los mismos. La escuela moderna demostró una relación jurídica de sujeto – sujeto (*inter homine*) y sujeto – objeto (humano sobre *la cosa*), que no podría explicarse aisladamente si consideramos que estas relaciones jurídicas parten de una racionalidad instrumental; la misma que en modos de producción precedentes objetivizaba a la diversidad humana.

En su lugar, la Constitución del Ecuador, norma fundamental y jerárquicamente superior, manda que la Naturaleza sea sujeto de derechos en aquellos derechos que sean reconocidos para la misma. Según el criterio de derechos – obligaciones, sus servicios permiten la existencia de toda especie y su existencia legitima su status. La Naturaleza brinda *servicios ambientales* de ahí la respuesta de la sociedad y el Estado en reciprocidad.

**Tabla 3.** Derechos de la Naturaleza

Derechos de la Naturaleza	
<i>Carta Mundial de la Naturaleza 1982</i> Adoptada por Asamblea General de la ONU, Resolución 37/7	<i>Constitución de la República del Ecuador</i>  Asamblea Constituyente 2008

<p>1. Se respetará y no perturbará sus procesos esenciales.</p> <p>2, 3, 4 y 5. Conservación de organismos y viabilidad genética.</p> <p>8. en formulación de políticas públicas se reconoce la capacidad a largo plazo de los ecosistemas (se mantiene la idea de desarrollo por crecimiento económico). Se reconoce el principio precautorio de riesgos ambientales.</p>	<p>Art. 71.- respeto íntegro de su existencia, mantenimiento y regeneración de ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.</p> <p>Art. 71 tercer inciso, protección y promoción de respeto. Art. 72. Derecho de restauración en caso de impacto ambiental grave o permanente.</p>
<p>10. no se desperdiciará los <i>recursos</i> naturales, se propenderá a su regeneración</p>	<p>Art. 73. Medidas de precaución y restricción en actividades que puedan alterar los ecosistemas de manera permanente, destruir o extinguir especies.</p>

Fuente: (Asamblea General ONU, 1982; CRE, 2008)

Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015

### 3 Igualdad y No discriminación ambiental

En el contexto tratado previamente, se pudo determinar que la justicia involucra su análisis axiológico. La justicia vendría a ser la realización del deber ser del derecho, equiparable a un principio jurídico que es la igualdad. Hans Kelsen (2008) considera que “el principio de igualdad se presenta como esencia de la justicia” (Kelsen, 2008:50). Es así que en un Estado Constitucional de Derechos, la justicia se materializa en el principio de igualdad respecto al ejercicio de derechos y sus garantías.

#### 3.1 Contenido y alcance

La justicia en tanto conflicto distributivo se evidencia en el principio – derecho y norma de *ius cogens*: *igualdad y no discriminación* (Nash y David, s/f:163) respecto al goce y ejercicio de oportunidades y resultado en políticas públicas que garanticen los derechos en igualdad. En primera instancia, al momento de concebir a este principio – derecho en el sistema internacional e interamericano de Derechos Humanos como norma de *ius cogens*, se le otorga un rango supra nacional y transversal, conforme lo afirma la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su Opinión Consultiva OC 18/03 sobre la Condición Jurídica y derechos de los Migrantes Indocumentados en su párrafo 101:

el principio de igualdad ante la ley, igual protección de la ley y no discriminación, pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico (Corte IDH, 2003).

De esta definición se desprende que existen dos expresiones de igualdad: la *igualdad formal* frente a un sistema jurídico, que implica la titularidad de derechos independientes del hecho, definida como igualdad en los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales son en efecto, las técnicas mediante las cuales la igualdad resulta asegurada (Ferrajoli, 2010:907-908). Mientras la *igualdad material* o de trato, en cuanto a ejercicio de derechos, vigencia y respeto tanto por parte del Estado como de la sociedad en situación de hecho, se evidencia en el reconocimiento de oportunidades y resultados (García Añón, 2003:92).

Por su parte, al ser transversal se aplica para toda garantía, protección y efectividad de derechos en la especie humana respecto a todo campo social. Es una comunión que asegura la dignidad humana, siendo indispensable recalcar que el principio de igualdad y *no discriminación*, está concebido para ser aplicado entre la especie humana. De ahí que “respetar a la Naturaleza tiene un impacto directo en el respeto del ser humano y por contrapartida, irrespetar a cualquier humano significa indefectiblemente el irrespeto a la Naturaleza” (Ávila Santamaría, 2011:58). Si existe degradación ambiental que esté direccionada sin justificativo alguno a poblaciones determinadas, será considerada como una injusticia, una forma de discriminación y vulneración de derechos ambientales y a la inversa, por lo que, en estas poblaciones existirá una Naturaleza vulnerada que debería ser reparada.

Ahora bien, el principio de igualdad representa un pilar en la sociedad (Bernal Pulido, 2010:452) en la que se inscribe una relación comparativa de dos o más sujetos que poseen características en común (Prieto Sanchís, 2010:111). Desde la perspectiva de la justicia distributiva, se creería que se igualan tanto las ventajas como las desventajas, sin embargo, lo que se propone es igualar a las personas en sus circunstancias y responsabilidades (Gargarella, 1999:41). Bajo esta premisa, la igualdad a lo largo de la historia y en sentido espacial, ha logrado un alcance progresivo de sujetos en quienes recae en tanto extensión del principio y de la cantidad de derechos que le sean reconocidos y garantizados (Ferrajoli, 2005:22).

Sin embargo, por lo menos durante tres siglos, la universalización del principio – derecho a la igualdad ha respondido a la lógica de la modernidad. Boaventura de Sousa Santos (2010) motiva esta postura al considerar que la igualdad

al reducirse al desarrollo capitalista, las sociedades modernas pasaron a vivir de la contradicción entre los principios de emancipación, los cuales continuaron apuntando hacia la igualdad y al integración social, y los principios de regulación, que pasaron a regir los procesos de desigualdad y de exclusión producidos por el propio desarrollo capitalista (2010:4).

Sobre este planteamiento no es más que el reflejo de una precondición social de *desigualdad estructural*, como “situación que enfrentan ciertos sectores de la población que por complejas prácticas sociales, culturales e institucionales, no gozan de sus derechos en la misma medida que lo hace el resto de la sociedad” (Saba, 2010:90). Esto responde a la responsabilidad del Estado, en cuanto garante y promotor del principio de igualdad y una necesaria consideración acentuada de los derechos del Buen Vivir, en los cuales se incorpora a los derechos ambientales sustantivos. En estas circunstancias de la justicia, se requiere a la igualdad en su dimensión de principio para que sea factible tanto formal como sustancialmente frente a todos los demás derechos humanos.

### **3.2. Igualdad material en la diferencia**

En acápites anteriores se ha desarrollado la propuesta de Joan Martínez Allier (2005), del *ecologismo popular* compatible con el constitucionalismo andino. Desde este nuevo paradigma, la igualdad en el campo ambiental surge del aprendizaje en la diferencia o diversidad, desde comunidades ecologistas que muchas veces no se reconocen como tales pero que en la práctica lo son.

Ahora bien, para Luigi Ferrajoli (2010) las diferencias no son un producto decisonal u operativo de acuerdo al modelo de producción y desarrollo en el que se encuentre una sociedad occidentalizada, sino que son naturales y culturales (2010:167). Por lo que en aplicación del principio de igualdad por homologación, para garantizar un derecho, existe el riesgo de que perjudique en cuestión de trato sistemático y sistémico a un ser humano o colectivo, tanto como sometimiento o exclusión, en lugar de valorar sus diferencias, que termina provocando una ceguera de igualdad (Saba, 2010:70).

“Todos tenemos derecho a ser iguales cuando la diferencia oprime y derecho a ser diferentes cuando la igualdad descaracteriza” (De Sousa Santos, 2010:37). Es decir,



que la igualdad necesita la consideración de la *diferencia* para lograr su objetivo. Las diferencias “no son otra cosa que los rasgos específicos que distinguen y al mismo tiempo individualizan a las personas y que, en cuanto tales, son tutelados por los derechos fundamentales. Las *desigualdades* son en cambio las disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción” (Ferrajoli, 2004:82). La desigualdad se caracteriza por integrar en un sistema o en el flujo de información y energía a un conglomerado según el factor *clase* socio – económico, teniendo un refuerzo al vincularse con otras manifestaciones de discriminación. Mientras que en la exclusión no se integra al grupo social en un sistema o flujo de información y espacio (De Sousa Santos, 2010:36).

El *principio* de igualdad se encuentra detallado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, conforme los postulados del artículo 1, numeral 1 de la CADH y al artículo 1 de la Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; *ni por cualquier otra distinción*, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado – es decir no necesariamente una *intención* – menoscabar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos (CRE, 2008:Art.11.2).

La igualdad como *derecho humano universal* en su contenido formal y material se dirige a todo individuo y colectivo de la especie humana, lo que sería a su vez, la aceptación en la diferencia de los derechos según su individualidad y pertenencia a una colectividad. El artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República contempla esta dimensión de la igualdad, al mismo tiempo que muestra a la *no discriminación* como abstención del hacer respecto a un ser humano.

### **3.3. Principio de No discriminación y derechos ambientales**

Los *derechos del Buen Vivir* suponen una valoración más allá del ámbito jurídico, considerando relevantes a los *rasgos* humanos diferenciadores (Prieto Sanchís, 2010:112), a efectos de elaboración y ejecución de políticas públicas, en las

circunstancias que sean necesarias. Es así que el artículo 11, numeral 2 de la Constitución manda la no discriminación según cláusulas taxativas antidiscriminatorias, añadiendo *ni por cualquier otra distinción*. Esto se refiere a la cláusula abierta para evitar otras formas de desigualdad o exclusión que puedan perjudicar el goce y ejercicio de derechos humanos, en consonancia con la CADH artículos 1.1 y 24, tanto en sentido material como formal.

El principio de no discriminación es la declaración negativa del principio de igualdad (Bayefsky, 1990:2). Un mandato de abstención frente al poder estatal y la sociedad en general, respecto a la exclusión o desigualdad en goce y ejercicio de derechos. Su contraparte, *la discriminación*, denota toda distinción, exclusión, restricción o preferencia (Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1969:1) sin justificación, pudiendo ser ilegal e ilegítima; o ilegítima *stricto sensu* por discriminación de trato.

Respecto a la *intencionalidad* en el ámbito internacional, entre las Cortes de Derechos Humanos se ha tratado como un requisito no esencial de negación de igualdad (Bayefsky, 1990:8), ya que la discriminación puede ser vista como el desenlace, resultado o consecuencia de otros actos mediados por una intención o un sistema que lleva a la desigualdad y exclusión en sí mismo. Así, la Constitución de la República manda que este actuar u omisión puede ser *de objeto o resultado* (CRE, 2008:art. 11.2).

En síntesis, si la igualdad ambiental es una acepción respecto a la igual garantía de derechos ambientales, como el ambiente sano y equilibrio de los ecosistemas (Bellver Capella, 1996:327), entonces la *discriminación ambiental* es su negación. La degradación ambiental al ser asumida por grupos determinados de personas sin poder político, económico o social (Alhuay, 2008:5) se infringe el principio de igualdad y vulnera derechos ambientales. En el presente estudio, la desigualdad debe ser evidenciada en la distribución de impactos ambientales negativos, como de políticas de distribución positivas (Arriaga Legarda y Pardo Buendía, 2011:643). Los derechos ambientales como todos los demás derechos son derechos consagrados y exigibles por todas y todos, personas, colectivos y nacionalidades. La igualdad y no discriminación ambiental debe ser garantizada considerando *la diferencia* no solo legalmente, sino en los hechos, en las políticas públicas y en las actuaciones estatal y social.

## **CAPÍTULO II: POBLACIONES RESIDUALES Y DISCRIMINACIÓN AMBIENTAL.**

### **1 Gestión del desecho como conflicto socio - ambiental.**

En la presente sección se expone la gestión de desechos como conflicto socio – ambiental. Al respecto, algunos estudios sociales mencionan entre los factores circunstanciales de dicho fenómeno social a la injusticia ambiental entre seres humanos (Acselrad, 2006; Leonard,2011 ; Newell,2005; Noboa,2010; Soliz, 2014). Desde el ámbito jurídico resultaría en discriminación ambiental a ser constatado para comprender la afectación de los derechos de la Naturaleza y consecuente vulneración de derechos ambientales hacia un conglomerado humano.

#### ***1.1 Transformación de la Naturaleza***

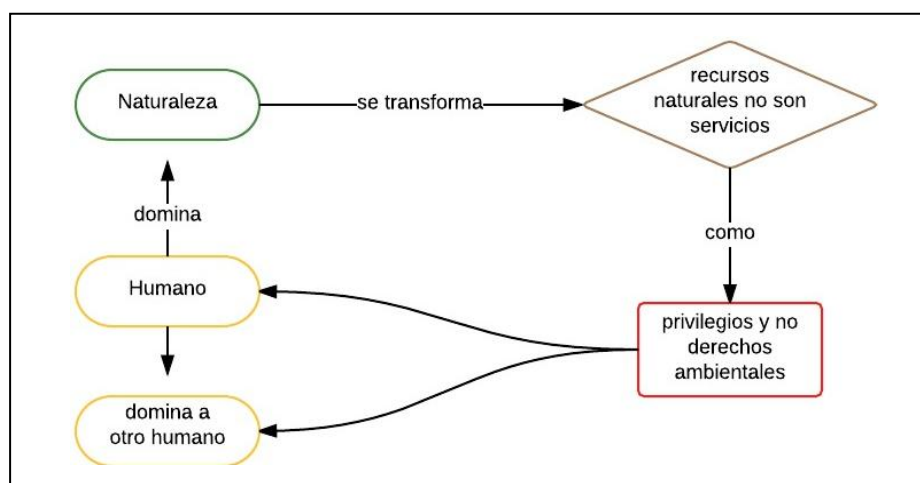
La Naturaleza, también es una construcción epistemológica de lo que pretendemos conocer (Martínez Allier, 2005:105). De ahí que se entienda su consideración constitucional de *sujeto* y su trato como *objeto*. La especie humana al momento de construir lo que percibe, se separa de la Naturaleza tanto desde la perspectiva conservacionista como desde la visión antropocéntrica. De las dos, la separación que implica dominación y control para el quehacer humano es cuando la Naturaleza funge como objeto. Así, el tratamiento de la Naturaleza mediante el ecoeficientismo, propone rehacer la Naturaleza, lo que consiste en tener un “mayor acceso al medio natural, como ‘fuente’ y como ‘vertedero’, lo cual tiene dimensiones políticas e ideológicas, así como económicas y ecológicas...” (O'Connor, 1994:32).

Si bien, la dominación se produce a lo largo de la historia, no obstante, a partir de la revolución industrial, la Naturaleza es transformada radicalmente siguiendo una racionalidad específica, su instrumentalización (Riechman, 2012:4; Marcuse, 1973:70). La relación humano – Naturaleza no la invisibiliza, porque reconoce su existencia pero con valores de uso y apropiación. Es ese preciso momento se la denomina *medioambiente*, es humanizada y se la degrada (Zizek, 2008). La economía sea esta capitalista o comunista en estricto sentido, mantienen esta visión de la Naturaleza. En lo

que se distingue la primera de la segunda forma de manejarla, es su administración, capitalización y funcionalidad como materia prima explotada por seres humanos desiguales (Marcuse, 1973:72). La Naturaleza es de cierta forma obligada a mantener relaciones dialécticas como inter - afectación y no cíclicas y reciprocas como sucede en las cosmovisiones andinas (Soliz, 2014:74).

En conclusión, el *medioambiente* es la transformación de la Naturaleza. Su instrumentalización constituye la relación extrajurídica de transformación en *recursos* con valor de uso que abastece no solo necesidades primarias humanas, sino la inflación de necesidades asimétricas humanas (Marcuse, 1973:71).

**Gráfica 4.** Degradación de la Naturaleza y desigualdad humana.



Fuente: Notas cátedra Ecología Política – Bedoya, 2014 Elaborado por: Lucía Salazar G, 2015

La gráfica expone la transformación de la Naturaleza en medioambiente; lo que se extrae son recursos naturales. Las relaciones de poder desigual y excluyente entre seres humanos sólo son posibles en calidad de privilegios. En la siguiente sección se fundamentará la razón para que los servicios ambientales sean transformados y condicionados a pocos, en cuanto a acceso y en cuanto a resultado.

### 1.2 Metabolismo social del desecho

Manuel Sacristán (1979) afirma que “somos biológicamente la especie exagerada” (Sacristán, 1979:10 citado en Riechman 2012:60). Los seres humanos tienen *necesidades* básicas de supervivencia, pero “pueden expandir su sistema de necesidades

constantemente, dado que este sistema [de producción capitalista de consumo] posee una dimensión simbólica y de prestigio (las necesidades son en parte ideológicas)” (Soliz, 2014:67). María Fernanda Solíz (2014) enfatiza que estas necesidades no se expanden a partir de una familia o un clan, surgen de la *individualización ideológica* que desnaturaliza las necesidades originarias (Soliz, 2014:68).

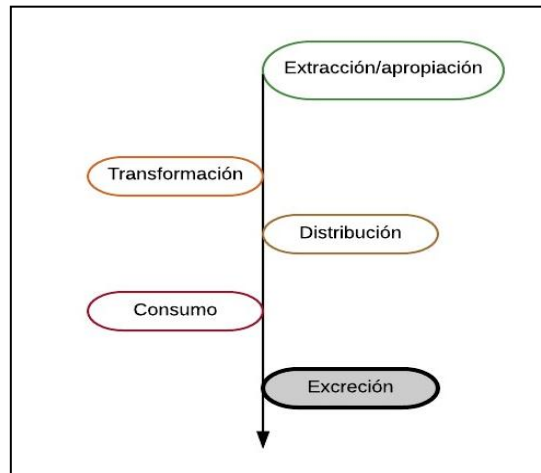
Para satisfacer las necesidades básicas y expandidas se recurre al acto que transforma a la Naturaleza, denominado metabolismo socio – económico (Riechman, 2012:28; Soliz, 2014:19). Dicho proceso cumple cinco fases entre *sacar – fabricar – tirar* al mismo tiempo que evidencian el intercambio desigual y la injusticia distributiva en la humanidad (Leonard, 2011:25; Soliz, 2014:77).

En la primera fase de extracción y apropiación, recordando a Jaques Rancière (1996:8), la *justicia* será la distribución de lo común de manera selectiva por las instituciones no jurídicas que reconozcan privilegios y no derechos ambientales. Los conglomerados humanos en esta fase, se encuentran condicionados a los *recursos ambientales* dispuestos por las leyes del mercado. La apropiación de un grupo o grupos sociales en desmedro de otros, no solo aliena a la especie y destruye conexiones con la Naturaleza, en añadidura, tergiversa y desiguala responsabilidades ambientales.

En la fase de transformación, se refuerza la segmentación por patrones impuestos según poderes decisionales y operativos. Aquí se producen las *cosas* no sustanciales para suplir las necesidades ideológicas. La condicionalidad del objeto privilegia a determinados grupos sociales según el costo de producción e intermediación. Por lo que, en la determinación de su valor de uso y cambio participa la obsolescencia planificada o condicionamiento en tiempo y espacio (Leonard, 2011:43); vulnerando derechos del consumidor. Así ingresamos a la tercera fase, la distribución, caracterizada por hechos de desigualdad hacia ciertos productores en la distribución de lo producido.

La cuarta fase constituye el acto de consumir. El incremento en consumo no modifica sustancialmente la calidad de vida humana, menos procura la igual redistribución o transformación de relaciones de poder (Soliz, 2014:78). Sin embargo, el denominado *consumismo e hiperconsumismo* se han convertido en un espiral ilimitado (Leonard, 2011: 219). El resultado es que no todos consumen igual, no todos desperdician igual y no todos contaminan proporcionalmente. La siguiente gráfica demuestra las fases del metabolismo socio - económico:

**Gráfica 5.** Metabolismo socio – económico lineal



Fuente: (Soliz, 2014)

Elaborado por: Lucía Belén Salazar Gómez, 2015

Finalmente, la quinta fase del metabolismo socio – económico es la excreción de Naturaleza. Annie Leonard (2011) considera que “la basura se define por el lugar, no por el ser: no se trata de contenido, sino de contexto” (Leonard, 2011:247). Es decir, una *cosa* es considerada *desecho* según el lugar en el que se disponga, sea un vertedero, un incinerador o en un relleno sanitario. Mientras el *residuo*, en lógica de ciclos regenerativos de la Naturaleza, es el sustitutivo de su derecho de restauración como compostaje y reciclaje.

Sin embargo, según el artículo 2 del Convenio de Basilea, por “desechos se entienden las sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional.” (Basel Secretariat, 2011; TULAS: art. 151). Mientras que *residuo sólido* es “cualquier objeto, materia, sustancia o elemento sólido que se abandona, bota o rechaza después de haber sido consumido o usado en actividades domésticas, comerciales, institucionales, de servicios e instituciones de salud y que es susceptible de aprovechamiento o transformación en un nuevo bien, con valor económico” (Ord. No. 0332., 2010)<sup>4</sup>.

María Fernanda Solíz (2014:27) considera que la segunda denominación se utiliza en los Municipios del Ecuador para erróneamente referirse a desechos. El desecho como categoría conceptual, implica el resultado del metabolismo social que no reingresa al circuito metabólico, es el factor que irrumpe e impide regenerar Naturaleza.

<sup>4</sup> Sobre su sub -clasificación véase Anexo Ordenanza N° 332 del Municipio de Quito.

Desde las primeras investigaciones sobre desechos realizadas en 1862 por Justus von Liebig (Riechman, 2012:32; Solíz,2014:49), se determina que no toda sociedad produce desechos y que no toda sociedad que produce desechos no gestiona siguiendo patrones cíclicos. La sociedad capitalista moderna “es la única que conforme más se ha desarrollado, ‘se ha civilizado’ y ha producido no solo mayor basura, sino cada vez más nociva” (Veraza Urtuzuástegui, 2008:7). Padeciendo una crisis doble, cualitativamente en razón de su contenido y cuantitativamente, en razón de su proporción y disposición física (Solíz, 2014:51). De ahí que a medida que un país se *desarrolla*, aumenta la generación de desechos y residuos a ser gestionados (Acción Ecológica, 2011:2).

### 1.2.1 Gestión del residuo o gestión del desecho

La importancia de

estudiar el desecho que produce una ciudad, un país, una región; nos permite comprender la estructura de producción – reproducción, (in) sustentabilidad de su modelo económico, la (in)justicia ambiental y social en los procesos de extracción, transformación y distribución (Soliz, 2014:79).

Ahora bien, la excreción también implica internamente un proceso de producción, circulación y distribución, dependiendo del consumo (Veraza Urtuzuástegui, 2008:5). En este contexto, aparece el *evangelio ecoeficientista* (Martínez Allier, 2005:27) como solución desde el mismo sistema. Esta visión del mundo incurre en una falacia porque “los problemas no pueden resolverse dentro del mismo paradigma en el que fueron creados” (Leonard, 2011:25).

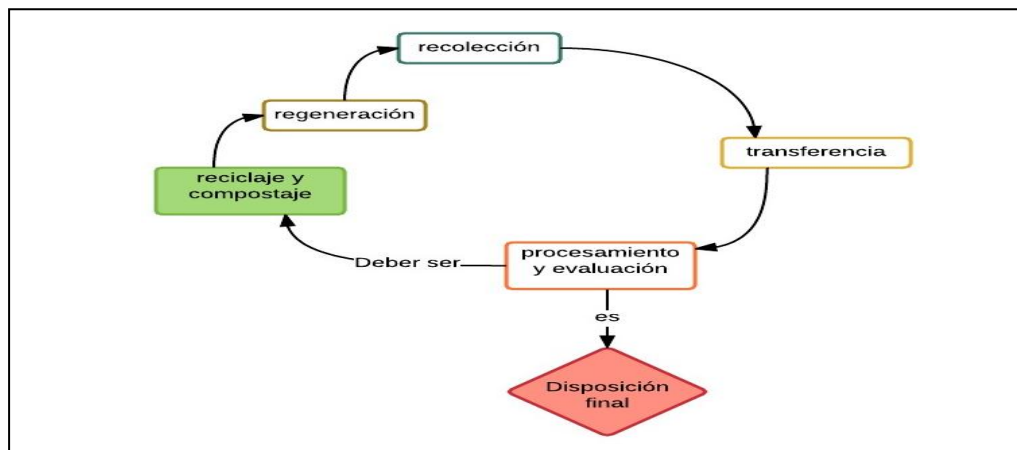
El Convenio de Basilea mantiene una visión ecoeficientista y define dos modalidades de gestión dependiendo de su operatividad a) como gestión de desechos, cuando cumple operaciones de no retorno o recuperación y b) gestión de residuos cuando cumple operaciones de recuperación y reciclaje (Basel Secretariat, 2011:Anexo IV- A;B). El tratamiento y manejo de estas dos modalidades, conlleva la internalización de costos de gestión e incremento de costos ambientales y de salud dependiendo de su implementación (Soliz, 2014:20).

Pues bien, la Constitución manda que toda política de desarrollo, gestión social y ambiental se encuentre conforme a la consecución del Sumak Kawsay y garantizando derechos de la Naturaleza y derechos ambientales humanos en inclusión y equidad (CRE, 2008: arts 276;340). Entonces se debería implementar íntegramente la gestión de residuos. Carlos Marx (1971) ya anticipaba que

los excrementos producidos por el metabolismo humano natural, junto con los desechos de la producción industrial y de consumo, tenían que ser devueltos al suelo, como parte del ciclo metabólico completo (1971:301 citado en Soliz, 2014:58).

En la siguiente gráfica se expone los dos tipos de gestión. Como muestra la gráfica, en la última fase, en el un proceso lineal se coloca el desecho en la *disposición final*.

**Gráfica 6.** Gestión integral de residuos o gestión de desechos.



Fuente: (Jiménez Martínez, 2015)

Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015

### La disposición final de

excreencias sólidas del metabolismo social, tiene un sentido: convertir a la basura en algo menos alejado, menos oloroso, menos desagradable, menos peyorativo, menos asociado con lo que no queremos ver. Convertirla en algo sobre el cual tenemos una responsabilidad, y que es lo que llamásemos basura, nos remitiría hacia algo que no nos compete más allá del deshacernos de ella. (Cuvi, 2015:3).

En el modelo de gestión de desechos, según Jorge Veraza (2008:18) históricamente se han establecido medidas tales como: 1) tire la basura en su lugar, locación determinada por vertederos a cielo abierto; y 2) separe los desechos y pase a un relleno sanitario. Las alternativas que en la actualidad son implementadas propias del ecoeficientismo consisten en enterrar o quemar. Estas participan de la “disposición final” perjudicando a la salud y calidad de los servicios ambientales.

Al enterrar o disponer en un *relleno sanitario*, opera bajo la lógica del mercado, definiendo qué se recicla y qué es rentable, en adición a no dejar de contaminar (Leonard, 2011:253). En tal razón, necesitará del control de lixiviados, gas metano y pasará por la proliferación de vectores u organismos vivos desde bacterias hasta



roedores<sup>5</sup>. Por su parte, la quema por *incineradores* igual produce compuestos sumamente tóxicos; motivo que determina a ésta como una práctica restringida en varios países (Leonard, 2011:279). Estas condiciones no excluyen las prácticas ilegales de disposición en ríos y quebradas (Soliz, 2014). Por último, el costo económico de ocupación de suelo es mayor a la regeneración, al evidenciar en las consecuencias que posteriormente se deba intervenir en la mitigación ambiental y cuidado de la salud a comunidades afectadas en las cercanías.

Para concluir, la locación de disposición final de desechos debe observar: 1) una eventual adversidad o contingencia asociada a la acción antrópica, de ahí la necesidad de su evaluación mediante el Estudio de Impacto Ambiental y la participación ciudadana constante; 2) las consecuencias según su cumplimiento con parámetros legales y técnicos; 3) la consideración de todos los aspectos relevantes al momento de efectuarlo, como es la locación y 4) el contexto en el cual se encuentran los actores capacitados tanto de comunidades colindantes como el Estado (Cardona, 2001:13; Bosque Cendra, Díaz Castillo, y Díaz Muñoz, 2002:1).

Para el efecto se precisa reconocer a la gestión de desechos como una actividad de riesgo, puesto que se produce sin prever el consumo y generación de basura. El riesgo conlleva una responsabilidad y comprende la amenaza de este evento antrópico, proclive a vulnerar derechos ambientales. En efecto, se precisa distinguir que todo riesgo supone decisiones industriales o técnicas, económicas y ponderación de beneficios (Beck, 1995:21). De dichas decisiones surgen las imputaciones de responsabilidad (Cardona, 2001:13). En el siguiente apartado se examinará un aspecto reiterativo en cuanto a la imputación de responsabilidad en la locación de disposición final del desecho.

### **1.3 Selección social del riesgo ambiental y determinación de pasivos ambientales**

En particular, “la vulnerabilidad está íntimamente relacionada con la degradación ambiental...” (Cardona, 2001:12). Se ha determinado que existen poblaciones humanas susceptibles o predispuestas física, económica, política o socialmente a sufrir daños en

---

<sup>5</sup> Son líquidos hipertóxicos que surgen de la descomposición de la materia; el gas metano por su parte, es un gas de efecto invernadero, igual generado por la descomposición. A más detalle sobre repercusiones por rellenos sanitarios véase Greenpeace Argentina (2004) <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2009/9/resumen-de-los-impactos-ambien-2.pdf>. Sobre incineradores véase GAIA (s/f) <http://www.no-burn.org/section.php?id=84>.

caso de un fenómeno desestabilizador o evento antrópico debido a condiciones de desigualdad estructural (Alhuay, 2008:5).

Ahora bien, ¿Existe derecho a contaminar y las poblaciones en situación de vulnerabilidad deben tolerar esta injusticia? Jurídicamente no, sin embargo, en varias investigaciones a nivel mundial (Newell, 2005:76; Pulido, 1996:146; Leonard, 2011:138; Soliz, 2014:104) es conocido que empresas privadas y también instituciones públicas han incurrido en prácticas que determinan poblaciones a las que se puede dirigir el riesgo ambiental con mayor facilidad que otras. Estas poblaciones son silenciadas por figuras como la *responsabilidad social* y medidas de compensación (Soliz, 2014:104).

Según el modelo económico actual, la pobreza es intolerable y es un resultado inevitable (Leonard, 2011: 37). Las poblaciones en situación de vulnerabilidad por condición social preestablecida y muchas veces naturalizada, son quienes tienen que lidiar con las peores condiciones de deterioro de la Naturaleza, viviendo en sitios contaminados y con alto riesgo ambiental (Gudynas, 2010:78; Pulido, 1996:142). Estas comunidades no son las responsables del *riesgo* y si existe contaminación desde todos los seres humanos, no todos lo efectúan en la misma proporción.

De igual forma, se ha determinado que “en la actualidad, tanto ciudades como el campo tienden a desplazar los problemas ambientales a una escala espacial más amplia y a una escala temporal más larga” (Martínez Allier, 2005:199). Es decir, que la contaminación es apartada, pero su locación no se encuentra exenta de cercanía a comunidades indígenas, guettos internos y periferias, o en tierras depresiadas y de menor valor (Pulido, 1996:149). La situación de vulnerabilidad se entendería temporal por ser garantizados los derechos de estos grupos sociales progresivamente, sin embargo, el sistema socio - económico actual impide ver a todos los actores como iguales y justamente distribuidos en el acceso a servicios ambientales y protección respecto a la degradación de la Naturaleza. A decir de Zygmunt Bauman (2005:57) existen humanos *en exceso* por varios factores sociales, condicionados por un ritmo y funcionamiento sistémico imparables e inequívocos a toda la humanidad.

Estos *humanos residuales* (Bauman, 2005:58) comprenden dos grandes grupos: a) los migrantes económicos, refugiados, las personas privadas de la libertad y desplazados; y b) los consumidores, en quintiles de bajo consumo, hasta recolectores de

basura, tratadores y recicladores. Son conglomerados humanos, de ahí que se trate de *poblaciones residuales*. La producción de estos individuos suele ser para el *nosotros* un asunto impersonal y cubierto de tecnicismos donde voluntades e intenciones aparentemente no intervienen en las decisiones de ese *nosotros* sujeto de derechos.

**Tabla 4.** Caracterización de poblaciones residuales.

<b>Social y cultural</b>	<b>Condición Política</b>	<b>Condición Económica</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>*nivel de educación bajo</li> <li>*comunidades indígenas</li> <li>*mantiene mayor exposición a tóxicos.</li> <li>*desplazados o privados de la libertad</li> <li>*mujeres, niños, niñas, adolescentes, hombres y diversidad sexo-genérica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*locación rural</li> <li>*demográficamente reducida</li> <li>*conflictos de tenencia de tierra</li> <li>* falta de representación decisonal y organización política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*campesina y de obraje.</li> <li>*residentes a ser empleados en las mismas actividades de riesgo ambiental</li> <li>*falta de recursos financieros y técnicos para resistir riesgos.</li> </ul>

Fuente: (Newell, 2005)

Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015

Es así que varios tratadistas en diversos campos de estudio se han cuestionado los parámetros para ubicación de la disposición final de la basura. Si exclusivamente son considerados los parámetros técnicos y no se consideran de igual forma los parámetros sociales y económicos. También si estratégicamente son dispuestos en dichos lugares por las condiciones arriba mencionadas, a voluntad y decisión de las grandes corporaciones transnacionales y preferencia financiera de un Estado.

Es un esfuerzo conjunto que requiere el estudio de varias disciplinas para determinar con certeza las causas. Precisamente como contraargumentos frente a posiciones que consideran que las poblaciones afectadas, son poblaciones que ‘desafortunadamente’ se encuentran en las locaciones de incidencia y que no existe la mínima intención de discriminar en la toma de decisiones (Bowen, 1993 et al, citado en Pulido, 1996:150). Lo que no se cuestionan dichas posiciones es que estas personas ya han sido previamente discriminadas por motivos de etnia, género, situación económica, desplazamiento, entre otras.

Zygmunt Bauman (2005) insiste que “con cada triunfo del consumismo, crece la necesidad de basureros y disminuye el número de personas dispuestas a engrosar sus filas” (Bauman, 2005:36). Las *poblaciones residuales* han sido previamente condicionadas y seleccionadas para ser serviles y tratar con los oficios invisibles, los que no merecen su reconocimiento como trabajo y que a fuerza del sistema son asimilados como tales por ejemplo el escobraje y reciclaje. El reto en el campo jurídico consiste en evidenciar la discriminación ambiental existente en los criterios de disposición final y su ubicación (Soliz, 2014:195).

Para concluir, las estadísticas mundiales (Acción Ecológica, 2011:3) demuestran que el 20% de la población más rica del mundo, de sus ingresos genera el 82, 7% de los residuos, es decir como 5 millones 789 mil ton/día; mientras el quintil poblacional más bajo, recibe apenas el 1,4% de ingresos y genera 98 mil ton/día. La basura se concentra en una sola locación como disposición final, es decir, de todos los quintiles de la población, el último, el que menos genera, el que menos consume, suele ser el más afectado. Así se constató en los vertederos a cielo abierto de Ecuador, al ubicarse el 100% en parroquias rurales (Acción Ecológica, 2011:4). Locaciones en donde comunidades afectadas viven e inclusive son atadas al trabajo de recolección, tratamiento y reciclaje, puesto que en la realidad no se evidencia la voluntad de trabajar en un vertedero o vivir en sus cercanías, es una necesidad imperativa (Soliz, 2014:144).

## **2 Discriminación ambiental hacia poblaciones residuales**

En la presente sección se realiza el estudio de los criterios jurídicos que verifican el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación material en el campo ambiental. A fin de constar si la locación de la disposición final de desechos da lugar a la violación de este principio y consecuente vulneración de derechos ambientales. No obstante en los estudios previamente expuestos se ha efectuado un análisis breve sobre la respuesta jurídica a este conflicto socio – ambiental (Noboa, 2010; Solíz, 2014), es preciso recurrir a criterios científico – jurídicos, para tener una guía en caso de evidenciar la discriminación ambiental y el necesario ejercicio de mecanismos de exigibilidad de derechos ambientales y de igualdad por parte de las poblaciones presuntamente afectadas.

La justicia ambiental distributiva radica en la igual protección ambiental y garantía de derechos ambientales a todas y todos los seres humanos por el hecho de serlo. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe de 1997 sobre la situación de los Derechos Humanos en el Ecuador, ha manifestado que

El respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano (CIDH, 1997:92).

La discriminación puede sobrevenir por un objetivo o resultado sin justificación objetiva y razonable (Prieto Sanchís, 2010:113). En la disposición final de desechos, la discriminación es el resultado de la falta de protección ambiental y garantía de derechos ambientales. De los mandatos derivados del principio de igualdad se desprende que en la protección de derechos ambientales, se valora de por lo menos una característica en común, que es el respeto a la dignidad en cuanto ser humano, en abstracción de rasgos diferenciadores. A su vez que se distingue las circunstancias de la justicia donde precisan ser reconocidas las diferencias (Prieto Sanchís, 2010:111).

La evaluación de dicho cumplimiento, se efectúa el juicio de igualdad. Carlos Bernal Pulido (2010) en su estudio *“El juicio de igualdad en la Corte Constitucional Colombiana”* analiza los estándares utilizados por la Corte Constitucional Colombiana, la Corte IDH y de Estados Unidos; sintetizando en el modelo de *juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad*. Luis Prieto Sanchís (2010) los define como “juicios valorativos referidos conjuntamente a las igualdades o desigualdades fácticas y a las consecuencias normativas que se unen a las mismas” (2010:112).

### ***2.1 Juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad***

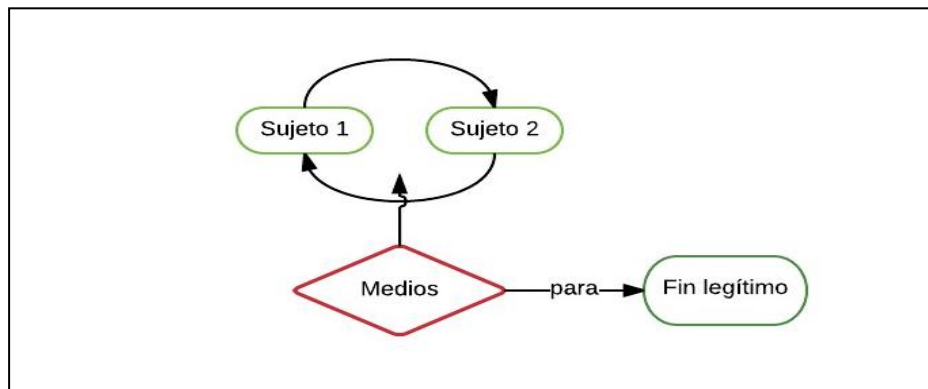
El juicio expuesto por Carlos Bernal Pulido (2010) es “un criterio estructural adecuado para aplicar tanto la prohibición de discriminación, como el deber de igualdad consistente en la ‘promoción’ y ‘protección’ de los desfavorecidos” (2010: 472). En este estudio se aplica este método de validación de la igualdad, por considerarlo completo y consecuente respecto a las variables que se necesitan tratar en el conflicto socio – ambiental sobre discriminación por la disposición final en la gestión de desechos.

#### ***2.1.1 Relacionalidad y fin legítimo***

En aplicación del principio de igualdad, primero se observará la positivización y materialidad de éste principio. En consecuencia que

Existe una injerencia en la prohibición de discriminación, cuando la medida examinada trata de una manera diferente a dos destinatarios del derecho. El principio de igualdad prohíbe *prima facie* este trato diverso, y como consecuencia, su constitucionalidad está sujeta a “que se aporten razones que lo justifiquen (Bernal Pulido, 2010:473).

### Gráfica 7. Juicio de igualdad – relacionalidad y fin legítimo



Fuente: (Bernal Pulido, 2010)

Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015

Para el caso de igualdad en garantía de derechos ambientales la medida a ser evaluada es la locación de la disposición final de los desechos. Ésta debe perseguir un fin legítimo, ser necesaria y conducente a lograrlo (Nash y David, s/f:170). El fin último de la gestión de desechos y disposición final es alcanzar el Sumak Kawsay mediante la garantía de protección ambiental y derechos ambientales, como manda la Constitución de la República (CRE, 2008: 14). Luego, se debe comparar a los sujetos, sean estos una persona o grupo de personas que se encuentren en situación diferenciada ya sea por *distinción, exclusión, restricción o preferencia* respecto a la misma (Nash y David, s/f:168). A consecuencia deberá aportarse causas de justificación (Corte IDH, 2005:prr.185).

#### 2.1.2 Escrutinio o medición de intesidades

Si se aportan causas de justificación, éstas deben ser legítimas, esto se determina mediante el *escrutinio*. El escrutinio corresponde a la medición de intensidades en cuanto a la afectación de derechos. El escrutinio entonces será: a) débil cuando la medida sea medianamente adecuada; b) intermedia cuando requiera de acciones

afirmativas; y c) estricta cuando el trato se fundamente en *criterios sospechosos* (Bernal Pulido, 2010:463). En palabras del autor,

Cuanto más razones indiquen que un trato es diferente, se funda en algún criterio potencialmente discriminatorio, más razones habrá para aplicar un escrutinio estricto (Bernal Pulido, 2010:473).

Los criterios sospechosos son las expresiones de exclusión o subordinación histórica; son aquellos que afectan desfavorablemente a minorías y grupos sociales que se encuentran en situación de vulnerabilidad manifiesta (Nash y David, s/f; Bernal Pulido, 2010). De conformidad a la Constitución, serían los mandatos de no – discriminación (CRE, 2008: art. 11.2).

Ahora bien, al constatar una situación diferenciada por criterios sospechosos se presume de hecho su trato discriminatorio. Si previamente tratamos el reconocimiento de la desigualdad estructural por la que el Estado debe tomar medidas de respeto, garantía y protección de derechos para el Buen Vivir; se ha dejado constancia de las poblaciones potencialmente expuestas a situaciones de vulnerabilidad y direccionamiento del riesgo ambiental. Entonces al aplicar el escrutinio necesariamente se debe constatar que el grupo comparado “en la práctica arrastra con desventajas y prejuicios de antigua data, enquistas ya tanto en el diseño institucional como en el ideario colectivo de nuestras sociedades” (Nash y David, s/f:174).

Se debe comprobar el condicionamiento social y la selección social del riesgo ambiental en dos etapas del metabolismo socio - económico: la primera, en la fase de extracción y apropiación de la Naturaleza, y la segunda al ser apartados de la distribución de lo producido. Este primer análisis permite comprobar una presunción de hecho respecto a desventajas y prejuicios que han naturalizado un trato discriminatorio que se fortalece cuando no existe trato igualitario respecto a la protección de derechos ambientales.

La medida en su lugar deberá ser evaluada conforme aporte o no a la superación de ésta situación. Así, si la disposición final o plantas de tratamiento de desechos, se encuentran cerca de poblaciones residuales, no debe empeorar su situación, en su lugar, ésta debe ser cotejada conforme los estándares legales de locación, consentimiento de las poblaciones colindantes y cumplimiento del control, mitigación y reparación al momento de clausurar las operaciones.

### 2.1.3 Subprincipios de proporcionalidad

“El principio de proporcionalidad se vuelve relevante si aceptamos que no existen derechos absolutos, sino que cada derecho se enfrenta a la posibilidad de ser limitado. La cuestión que interesa entonces es de qué manera y con qué requisitos se pueden limitar los derechos” (Carbonell, 2008:10). Entre las técnicas interpretativas al momento de cotejar derechos en conflicto de igualdad, encontramos a la proporcionalidad, conocida como *el límite de los límites* (Carbonell, 2008:10).

En relación al principio de igualdad, la proporcionalidad se refleja en la obediencia a la protección y garantía de los derechos a todas y todos seres humanos en reconocimiento de la diferencia, la afectación de los derechos y justificación legítima de la medida. Su funcionalidad radica en el reconocimiento definitivo de la tutela y efectividad de derechos en igualdad material en reconocimiento de diferencias y condicionamiento social.

La Corte IDH para el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay resuelve mediante el *test de proporcionalidad* por el cual las medidas restrictivas de derechos ingresan a un análisis profundo. Entonces, se reconocerá a una medida proporcional siempre y cuando cumpla: a) una necesidad social imperiosa; b) sea idónea para conseguir el fin legítimo; y c) sea proporcional en estricto sentido (Corte - IDH, 2004: 129).

#### 2.1.3.1 Sub-principio de idoneidad

Este sub-principio verifica la legitimidad constitucional del objetivo y la idoneidad de la medida exigida, efectuada u omitida. Según Bernal Pulido (2010) la regla dicta:

Si se aplica el escrutinio estricto, todo trato diferente debe ser la medida más idónea para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso ( 2010:475).

El objetivo constitucionalmente imperioso para el caso de gestión de desechos es la protección ambiental interpelada por la garantía de derechos ambientales de todas y todos, para llegar al fin que es el *sumak kawsay*. La disposición final es la medida, se deberá identificar si en efecto es adecuada para alcanzar el objetivo constitucional de protección ambiental. Si dicha medida cumple con los parámetros jurídicos de ubicación, no utiliza tecnologías contaminantes y no afecta a poblaciones cercanas en cuanto a sus derechos ambientales, no discrimina.



### *2.1.3.2 Sub-principio de necesidad*

De acuerdo a este sub – principio, por lo menos no debe existir otro medio para llegar al fin legítimo. En la falta de *alternatividad* se ve a la medida como imperiosamente necesaria en una sociedad democrática (Nash y David, s/f:171). La regla según Bernal Pulido (2010) dicta:

Si se aplica el escrutinio estricto, para que un trato sea diferente, necesariamente, no debe existir ninguna medida alternativa que revista la misma idonea para alcanzar el objetivo constitucionalmente imperioso, y que no implique una injerencia en el principio de igualdad o implique una injerencia de menor grado (Bernal Pulido, 2010:476).

En este sentido se determinará si existe otra alternativa más idónea en cuanto a la locación de desechos. De lo contrario se reconocerá a la medida como necesaria y no discriminatoria.

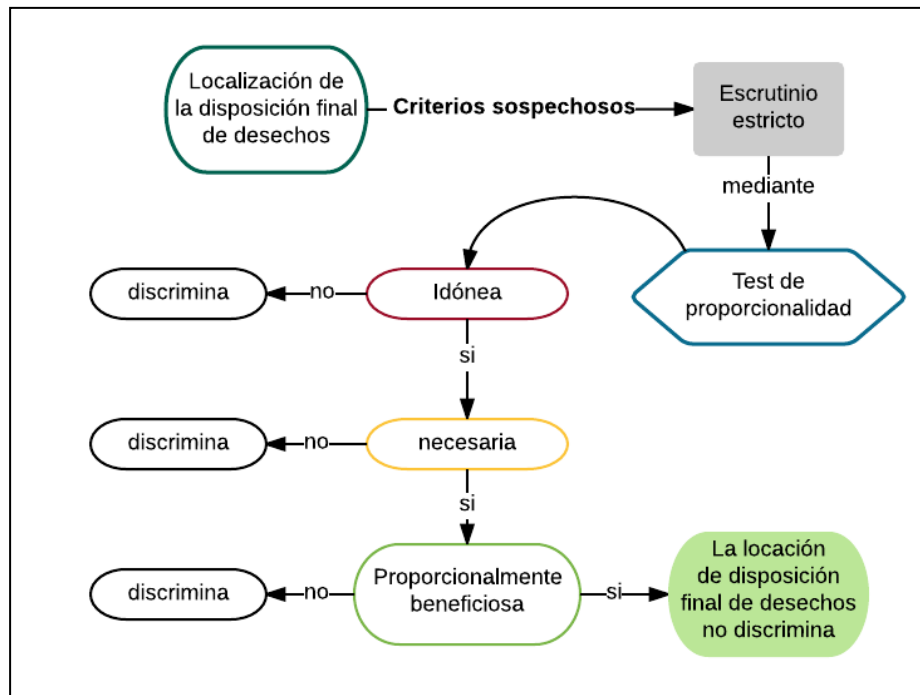
### *2.1.3.3 Sub – principio de proporcionalidad estricta*

La proporcionalidad estricta evalúa con mayor certeza que si bien hay afectación de un derecho, existía un riesgo cierto de daño si no se destinaba la medida (Bernal Pulido, 2010:477). Se compararán la afectación al grupo determinado y el beneficio del otro grupo mediante: a) la realización del fin con la medida y b) la magnitud de afectación del derecho fundamental. La regla según Bernal Pulido (2010) dicta:

Si se aplica el escrutinio estricto, para que un trato diferente sea proporcional en sentido estricto, el grado de realización del objetivo constitucionalmente imperioso debe ser por lo menos equivalente al grado de afectación del principio de igualdad (Bernal Pulido, 2010:476).

Para determinar que la medida de localizar la disposición final sea proporcional en sentido estricto, se reconocerá las cualidades de los pobladores, sus derechos ambientales, necesidades y la intensidad de afectación de derechos ambientales de análisis cualitativos y cuantitativos.

**Gráfica 8.** Análisis del medio – escrutinio y proporcionalidad



Fuente: (Bernal Pulido, 2010)

Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015.

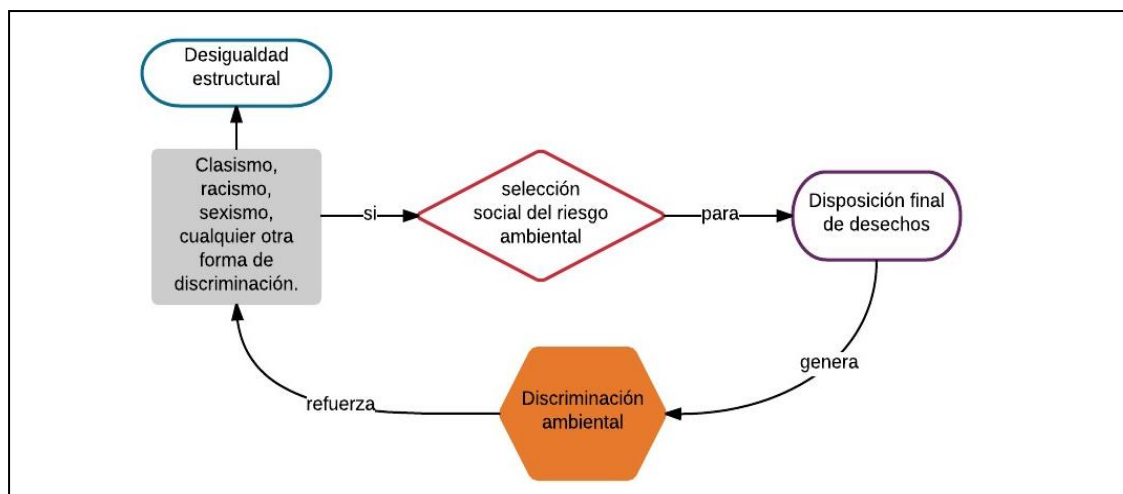
## 2.2 Discriminación ambiental de facto

La justicia ambiental distributiva no radica en la igual contaminación y disposición de externalidades, sino en la distribución de las oportunidades de protección ambiental. La igualdad ambiental entre los seres humanos debe efectivizarse conforme sus circunstancias y responsabilidades. La igualdad *material* se evidencia cuando el ejercicio de derechos ambientales es efectivo mediante la legitimidad y constitucionalidad del actuar y el respeto tanto desde el Estado como de la sociedad.

En concordancia con lo expuesto en acápites anteriores, las poblaciones potencialmente afectadas por discriminación ambiental sustantiva cumplirían con las siguientes condiciones: a) distinción y desigualdad previa al no estar al alcance de seguir el curso del sistema económico y por tal razón se encuentran en desventaja; b) la medida resulta excluyente de las diferencias naturales y culturales, considerando a estas poblaciones *diferentes* como poblaciones *residuales*; y c) preferencia en selección territorial por depreciación.

En definitiva para proceder al juicio de igualdad a nivel jurídico, primero comparando los sujetos que intervienen, debe ponerse en evidencia la desigualdad y exclusión material en la distribución espacial y social hacia uno de estos, como muestra de la desigualdad estructural. Posteriormente se debe reflexionar sobre la negación de la igualdad como principio y ejercicio de derechos ambientales, respondiendo jurídicamente a la pregunta “¿Quiénes tienen derechos a la protección ambiental y a quiénes se dirigen los riesgos por contaminación?” (Newell, 2005:74). Este análisis completo permitiría al mismo tiempo visibilizar las discriminaciones encubiertas. En la gráfica se muestra en qué consistiría la discriminación ambiental de facto como vulneración de derechos ambientales por violación al principio de igualdad y no discriminación.

**Gráfica 9.** Discriminación ambiental de facto



Fuente: (Newell, 2005; Acsehrad, 2006)

Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015

### 2.2.1 Derechos ambientales vulnerados y Naturaleza degradada

Las poblaciones residuales son conglomerados de individuos que posiblemente son víctimas de múltiples discriminaciones y más de una situación de vulnerabilidad. En estas poblaciones también están miembros de grupos de atención prioritaria que en su situación de vulnerabilidad son propensos a riesgos ambientales y desastres antropogénicos. Los individuos que las conforman, son seres humanos, por ende tienen dignidad y son sujetos de derechos ambientales; pero son *invisibilizados* y hasta *objetivizados*. Son poblaciones que por degradación a la Naturaleza se han visto

vulnerados en sus derechos, obligados y responsabilizados de un conflicto socio – ambiental del que todos somos parte, y el que todos generamos.

En la Constitución del Ecuador se encuentran como derechos del Buen Vivir a los derechos ambientales sustantivos. Sin embargo, estos derechos no son ni igual ni efectivamente garantizados a las poblaciones residuales. El derecho al *ambiente sano* y ecológicamente equilibrado es prácticamente inconcebible en locaciones predispuestas y seleccionadas a ser depósitos de desechos. Asimismo, la vulneración a derechos vinculados como la salud, alimentación y vivienda de estas poblaciones. Las poblaciones residuales son quienes debido a la mayor exposición a toxicidad, tienen más enfermedades y menos posibilidades económicas y sociales para sanar (Soliz, 2014:216). Así también, estas poblaciones no suelen tener una vivienda o viven en situación de riesgo absoluto, sin mencionar que niñas, niños o adolescentes podría alimentarse de los mismos residuos que encuentren.

Finalmente, la Constitución manda que la sociedad ecuatoriana deba alcanzar el Sumak Kawsay. ¿Las poblaciones residuales, son parte de este mandato? Se alcanzaría el Sumak Kawsay comprendiendo la triada de principio – sistema de garantías del Buen Vivir y derechos. Sin embargo, en la disposición final de los desechos, las poblaciones residuales conforme los hechos, no alcanzarían el Sumak Kawsay por falta de inclusión y equidad en el acceso y garantía de derechos ambientales sustantivos y procedimentales como la participación y su reconocimiento.

### **3 Responsabilidad por discriminación ambiental**

En la presente sección se expone el análisis socio - jurídico sobre la responsabilidad por discriminación ambiental. Empero, desde el Constitucionalismo andino y ecológico existe la necesidad de tratar el tema desde el derecho ambiental y el enfoque de derechos humanos. A fin de distinguir dos tipos de responsabilidad, la responsabilidad ambiental y la responsabilidad por discriminación ambiental. De manera que se reconozcan sus elementos y relación en cuanto refuerzo de derechos humanos ambientales en observancia de los derechos de la Naturaleza.

#### ***3.1 El principio de responsabilidad***

La responsabilidad definida como “el cuidado, reconocido como deber, por otro ser cuidado que, dada la amenaza de su vulnerabilidad, se convierte en preocupación” (Jonas, 1995:357), implica reconocer *el hacer* frente al otro. Este es el principio de responsabilidad, que afirma que una persona debe obrar “de tal modo que los efectos de [ su ] acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica en la Tierra” (Jonas, 1995:36). En cuanto al resultado, Jans Jonas (1995) afirma que es el daño causado a ser reparado, así éste no fuese necesariamente intencionado y la reparación en sentido jurídico repercute en sus consecuencias (1995:161).

De donde se desprende que dependerá del grado de poder de quien lo detente y el resultado para ser considerado responsable. Existe entonces la responsabilidad social frente a la Naturaleza y frente a los demás en sus derechos; y por otro lado, la responsabilidad desde el Estado, ante la comunidad internacional y sobre sus ciudadanos (Jonas, 1995:161). En cuanto al Estado, el principio de responsabilidad surge como el más alto deber de tutela efectiva de derechos y respuesta en caso de violación a los mismos (Ávila Santamaría, 2012:95).

Conforme la Constitución, el límite al poder de imperio del Estado surge al ratificar tratados internacionales sobre Derechos Humanos y se manifiesta en el deber de garantizar y respetarlos (CRE, 2008: 3.1; arts. 10 inciso 1; 11. 9); el cual se extiende a toda persona que actúe investido de una potestad pública, en quienes el Estado ejercerá su derecho de repetición (CRE, 2008:Art.3.9). Asimismo, la responsabilidad de garantizar los derechos de la Naturaleza (CRE, 2008:Art. 10 inciso 2) y promover su respeto (CRE, 2008: Art. 71 inciso 3). Es ahí cuando la fuerza vinculante de los tratados internacionales de derecho ambiental establece obligaciones, reconociendo que los principios de instrumentos no vinculantes desempeñan un papel importante y decisivo (Orellana, 2014:8).

### ***3.2 La responsabilidad ambiental***

La Constitución propone un cambio de paradigma en su parte dogmática, sin embargo, la parte orgánica donde se encuentra la estructura del Estado y lineamientos de los diferentes campos de incidencia jurídica (Naranjo Mesa, 1995:312), mantiene la posición pragmática por la cual el derecho ambiental lo que regula es el *uso* controlado

de la Naturaleza (PNBV, 2013:26) <sup>6</sup>. La parte orgánica responde a una racionalidad propia del derecho ambiental moderno, que involucra la construcción epistemológica de la Naturaleza como *medioambiente*<sup>7</sup>. Basta como muestra su definición en la Declaración de Estocolmo de 1972:

El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma. (Declaración de Estocolmo, 1972:pr.1).

Desde Estocolmo en 1972, el sistema jurídico retornó su mirada a lo que rodea al ser humano, como sustento material y evolutivo. El interés surge debido al desarrollo acelerado de la ciencia y tecnología, reconociendo el *poder de transformar* la Naturaleza en lo que no solamente necesite sino, desee el ser humano y las repercusiones hacia si mismo. El reconocimiento del hacer respecto al medioambiente o *responsabilidad ambiental*, responde en última instancia a precautelar la vida de la especie humana (Carlson, 1962:12). Ahora bien, la responsabilidad ambiental implica reconocer que: 1) para que exista responsabilidad ambiental, los actos u omisiones incumplieron obligaciones ambientales; 2) los principios son sancionadores o correctivos; y 3) pueden proporcionar soluciones o previsiones en actividades que incidan con el ambiente (Sands, 2003:869). Estos elementos serán expuestos en los siguientes acápite, con especial atención en la gestión de desechos y disposición final.

### **3.3 Obligaciones ambientales**

En cuanto a las obligaciones ambientales en este apartado se apreciarán como la contracara de los derechos de la Naturaleza, advirtiendo que su cumplimiento garantiza al mismo tiempo los derechos humanos ambientales<sup>8</sup>. Asimismo, conviene sugrayar que,

---

<sup>6</sup> Sobre la cultura legal ambiental véase Capítulo I sección I.

<sup>7</sup> Sobre la transformación de la Naturaleza véase Capítulo II sección I.

<sup>8</sup> Sobre la garantía de derechos humanos ambientales por cumplimiento de derechos de la Naturaleza, véase Capítulo I Sección II.

La aplicación de cada principio en relación con una actividad en particular o incidente, y sus consecuencias, se debe considerar en los hechos y circunstancias de cada cosa; teniendo en cuenta varios factores, entre ellos: la fuente del principio, su contenido textual y el lenguaje; la actividad particular de que se trata; las consecuencias medioambientales y de otra índole de la actividad; y las circunstancias en que se produce (entre ellos los actores y la región geográfica). (Sands, 2003:231).

Por consiguiente, a efectos de estudio de la gestión de desechos se tendrá en consideración todos los factores expuestos que incidan tanto hacia la Naturaleza como en los derechos humanos ambientales.

### *3.3.1 Principio de conservación*

El derecho – deber de conservación de la Naturaleza es por excelencia el principio de tinte biocéntrico que participa de la idea del cambio de paradigma desde la Constitución, en cuanto al respeto de su existencia, integridad y regeneración de ciclos (CRE,2008:Arts.14, 71).

No obstante, la objetivización de la Naturaleza correspondiente al metabolismo socio – económico, implica inevitablemente direccionar el actuar antrópico hacia la misma, a fin de transformarla<sup>9</sup>. De donde se infiere que las consecuencias de esta incidencia o impacto pueden ser tanto negativas como positivas. Si el impacto es negativo se entiende al impacto como daño ambiental, consecuencia del acto que direcciona a la responsabilidad ambiental (Bedón, 2013).

### *3.3.2 Principio preventivo y principio precautorio*

Estos principios tiene por objetivo anticipar los impactos negativos resultantes de una actividad antrópica (Bedón, 2013). La Declaración de Río (1992) manda que,

Con el fin de proteger el medioambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de costos para impedir la degradación del medioambiente (Declaración de Río, 1992:pr. 15).

El principio precautorio se distingue por no tener certeza científica del daño que se anticipa. De manera análoga, “bajo el principio preventivo, el Estado tiene la obligación de prevenir el daño ambiental en su jurisdicción, incluyendo medios apropiados de regulación, administrativos y otros posibles” (Sands, 2003:247). La precaución tiene prelación sobre la prevención.

---

<sup>9</sup> Sobre el metabolismo socio – económico véase Capítulo II Sección I

La Constitución manda la aplicación de medidas de precaución y *restricción* para las actividades que puedan conducir a extinción de especies, destrucción de ecosistemas o alteración permanente de los ciclos vitales (CRE, 2008: Art.73). Para garantizar el derecho al ambiente sano, se declara de interés público la prevención del daño ambiental (CRE, 2008:Art. 14). Por último, ante la certeza de daño, se deben adoptar medidas oportunas que eviten el impacto (CRE, 2008:Art.396). La falta de certeza comprende la duda sobre una posible afectación, se dispone del principio *in dubio pro natura*, resultando en la prevalencia de los derechos de la Naturaleza (CRE, 2008:Art.395).

En lo que respecta a la gestión de desechos y su disposición final como generador de contaminación, intrínsecamente implica una certeza de impacto negativo, por lo que su regulación y control fáctico es crucial. Phillipe Sands (2003) insiste en que

a nivel internacional, a excepción de reglas de comercio internacional del desecho, no se ha desarrollado una solución al problema en concreto, es decir a *prevenir* la generación del desecho, lo que se cambia es el límite regulatorio del medio de locación del conflicto (2003:675).

La gestión del desecho no es preventiva de ahí que *en caso de daños ambientales*, el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas al

garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: 3. Regular la producción, importación, distribución, uso y disposición final de materiales tóxicos y peligrosos para las personas o el ambiente (CRE, 2008:Art. 397.3).

### 3.3.3 Principio de solidaridad y responsabilidad común pero diferenciada

Estos dos principios parten de la responsabilidad entre iguales. Según Phillipe Sands (2003) la responsabilidad común pero diferenciada “se desarrolla desde el principio de igualdad en los tratados internacionales de Derechos Humanos, en cuanto a necesidades especiales de países en desarrollo.” (2003:285). Es así que en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992 (CMNUCC) se establece que,

Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos (CMNUCC, 1992:pr. 3).



Si partimos de la premisa que existe desigualdad estructural, en correspondencia las responsabilidades también deben ser diferenciadas. En relación a la generación de desechos y su gestión, no todos los seres humanos consumimos igual y no todos contaminamos en las mismas proporciones. Desde el enfoque de derechos humanos, se *equipararía* al principio de solidaridad entre humanos iguales, mediante el cual toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y humanidad; derechos y libertades individuales que son limitadas por las del otro (CADH, 1969:Art.32.1).

Más aún si el fundamento del derecho al ambiente sano es la valoración de la solidaridad. El derecho al ambiente sano “se proyectará en la esfera de los particulares, que a su derecho al ambiente sano, añadirían el deber de preservarlo” (Vernet y Jaria, 2007:516). La Constitución manda entre los deberes de las y los ecuatorianos: a) respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento b) respetar los derechos de la Naturaleza y c) promover la igualdad en la diversidad (CRE, 2008:Art. 83).

Ahora bien, en cuanto a la generación de desechos y gestión de los mismos; en reconocimiento de las diferencias, implica graduar la responsabilidad conforme la estimación de riesgos (Guaranda Mendoza, 2010:71). En este sentido, existiría mayor responsabilidad en dos momentos. Primero desde quienes extraen y producen las *cosas* como *responsabilidad extendida del productor* (REP) y segundo en la responsabilidad de los consumidores (Leonard,2011: 327).

La REP abarca mejoras ambientales respecto a la realización de productos, el control de la obsolescencia planificada y regenerar la Naturaleza y sus componentes (Greenpeace, 2010). La Constitución manda este principio como *responsabilidad directa* de mantener un sistema de control permanente (CRE, 2008:Art.396). En este punto cabe señalar que la REP se aplica como prevención y reparación de daños. Por otro lado, la responsabilidad de los consumidores se relacionaría con la gestión de desechos o residuos desde cada individuo consumidor y en *corresponsabilidad ciudadana* (CRE, 2008:Art.399).

### 3.3.4 Principio de información y participación ciudadana

La planificación de una actividad que provocará un impacto ambiental es de interés social y estatal. En los derechos procedimentales ambientales<sup>10</sup> encontramos el

---

<sup>10</sup> Sobre derechos ambientales sustantivos y procedimentales véase Capítulo I Sección II

derecho a la información y el derecho de participación ciudadana. La participación en la disposición final de desechos, implica la garantía del Estado de velar por el ejercicio de éste derecho. La Constitución manda que sea una participación *activa y permanente* de las comunidades que se sientan afectadas al momento de planificar, ya sea por precaución de impacto o prevención del daño, mediante consulta o socialización según determine la ley (CRE, 2008:Art. 395.3). La participación al ser activa y permanente consiste en que sea garantizada antes de ejecutar y *ex post* de monitoreo hasta que concluya dicha actividad de incidencia ambiental.

Para ejercer este derecho es necesaria la debida información cuando se requiera. La Constitución manda el acceso a la información generada en entidades públicas o instituciones privadas que manejen fondos del Estado (CRE, 2008: Art.18.2). En concreto, sobre toda actuación o autorización estatal que pueda afectar al ambiente que deberá ser consultada e informada *amplia y oportunamente* a la comunidad (CRE, 2008: Art.398) en consideración al principio de igualdad.

### 3.3.5 Principio de responsabilidad objetiva

Hasta el momento se han expuesto los principios aplicables antes de un impacto negativo o daño ambiental. La responsabilidad ambiental surge por el reconocimiento de daño. En consonancia, la Constitución manda que la responsabilidad por daños ambientales es objetiva (CRE, 2008: art.396 inciso 2).

La responsabilidad objetiva,

es una responsabilidad por riesgo conforme a la cual quien crea en su propio beneficio una situación de riesgo o de peligro es responsable del daño causado sin entrar en consideración de cómo haya sido su conducta '*ubi commodum, ibi incommodum*' (Guaranda Mendoza, 2010:55).

Es decir que para su identificación se considera: a) el riesgo, entiéndase como resultado ocasionado y no la intención del agente, b) una actividad que cumple un fin de interés para el agente y c) la relación causal; existe presunción de daño (CRE, 2008:397.1). A condición de que se trate de un *daño ambiental*, se debe comprender su alcance. De acuerdo con Wilton Guaranda (2010), la Constitución de la República en sus artículos 14, 71 y 396 proporciona los fundamentos jurídicos que caracterizan el daño ambiental diferente de otro tipo de daños, estos son:

1. La alteración negativa o extinción de los elementos eco sistémicos (agua, aire, suelo, fauna, flora)

2. La afectación a los derechos subjetivos y objetivos, difusos y colectivos de las personas, vinculados con el daño ambiental (derecho de propiedad, salud, ambiente sano, integridad física, derecho al territorio, a la cultura, etc.)
3. La afectación a los derechos patrimoniales públicos, ejemplo: parques nacionales, áreas protegidas. La afectación a los derechos de la naturaleza (a la existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales).
5. La existencia de uno o más autores identificables.
6. El daño tiene que ser concreto, real y cuantificable (aunque no necesariamente significativo).
7. Debe existir una relación de causa-efecto entre el daño y los causantes del mismo (Guaranda Mendoza, 2010:39-40).

La gestión del desecho es una actividad de riesgo puesto que se produce ex post a una prevención respecto al consumo y su generación. El interés estatal en la implementación de dicha actividad es garantizar la protección ambiental de todos. Los actores responsables no son difíciles de distinguir. Si “el significado y magnitud con que se califica al daño ambiental, depende de las variables políticas, sociales y culturales determinadas por las interrelaciones del sistema de poder” (Guaranda Mendoza, 2010:38). En un Estado de Derechos y justicia, se constatará la alteración negativa en la Naturaleza, la afectación a derechos humanos ambientales, la realidad y cuantificación del daño.

### *3.3.6 Principio ‘el que contamina paga’ y reparación integral*

El principio ‘quien contamina paga’ parte de la premisa de que el costo de contaminación debe ser solventado por el responsable de la contaminación (Sands, 2003:279). Sin embargo, existe un limitante fáctico respecto al sistema de consumo en ejecución, y el intento de control de actividades destructivas, degradantes y alienantes, análisis que no corresponde realizarlo a profundidad al pertenecer a otras ramas del Derecho. Por el momento, existen dos elementos a considerar: a) la responsabilidad del operador de restaurar y retornar a línea base, e b) internalizar los costos asociados al riesgo generado, a fin de reducir daños potenciales (Guaranda Mendoza, 2010:47).

La regulación de gestión del desecho “tiene una lógica: hay una evidencia cierta que sugiere fortalecer la normativa internacional e interna de cada Estado; y al hacerlo incrementa el costo del ‘que contamina paga’, adicionalmente incentiva a la gente a genera menos desechos” (Sands, 2003:709). Desde este punto de vista comprendería tres controles: a) un inicial al momento de consumir, que aparentemente perjudica al consumidor pero que, b) en un segundo momento lo compensa el productor o generador

del objeto contaminante, y c) al momento de establecer responsabilidades frente al desecho, el consumidor no es él responsable *per sé* sino el productor y el Estado.

La Constitución manda que la responsabilidad en los procesos de producción, distribución y comercialización se extiende hasta mitigar y reparar los daños causados (CRE, 2008:396). En consonancia con el principio *REP*, se determinarían actores por el tipo de desecho según características y proveniencia establecidas en el Anexo III del Convenio de Basilea. Por ejemplo, los residuos de materia inorgánica y orgánica urbanos, no son considerados peligrosos, por lo general incluyen desechos generados en los hogares, comercios, oficinas y otras unidades comerciales. La generación de estos desechos conocidos como *municipales* se relaciona con niveles de industrialización e ingresos (Sands, 2003:678).

En el caso ecuatoriano, el Estado es el encargado de localizar los emplazamientos para la disposición final de los desechos y de su administración, los sujetos responsables son los gobiernos municipales (CRE, 2008:264.4). En caso de ser una entidad privada concesionada, el Estado repetirá las obligaciones que conlleve la reparación integral, conforme la ley. Si la intervención es exclusivamente estatal, la responsabilidad recaerá sobre servidores públicos responsables del control ambiental (CRE, 2008:397).

Finalmente, la *reparación integral* como parte de un proceso sancionatorio, es el mecanismo para reparar y subsanar la violación de derechos humanos ambientales y de la Naturaleza (Guaranda Mendoza, 2010:297). La misma consiste en conocer la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado (CRE, 2008: Art.78). Es necesario aclarar que los derechos de la Naturaleza se reparan por restauración, que incluye: la mitigación, remediación y de ser posible la recuperación del ecosistema; mientras que los derechos humanos ambientales se reparan por indemnización y compensación (CRE, 2008: Art. 72; Bedón, 2013).

### ***3.4 Responsabilidad por violación al principio de igualdad y no discriminación***

Si se toma en cuenta el postulado de justicia ambiental distributiva “de cada cual según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades básicas y teniendo en cuenta los límites biofísicos del planeta” (Riechman, 2012:58). Se entendería la incidencia de

las obligaciones ambientales expuestas previamente, frente al seguimiento en cuanto eficacia y efectividad del derecho a la igualdad en el campo ambiental. De conformidad, se reconocería la necesidad de superar la desigualdad estructural mediante políticas públicas elaboradas con debida diligencia y buena fe (Melish, 2003:172). La Constitución manda que “se priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad” (CRE, 2008: Art. 341).

La injusticia ambiental no radica en la distribución inequitativa de externalidades no compensadas, sino de desigualdad en oportunidades de acceso a derechos ambientales y protección ambiental (Martínez Allier, 2005:218)<sup>11</sup>. Es decir, respecto a la igualdad material o de trato, en cuanto garantía y respeto al ejercicio de derechos, el Estado al incumplir su deber constitucional (CRE, 2008: Art.11 numeral 9), incurre en responsabilidad respecto a sus ciudadanos.

Si la responsabilidad ambiental surge de actos u omisiones que incumplen obligaciones ambientales, entonces se basaría también en el principio de igualdad y no discriminación como principio de protección de derechos según el Sistema Internacional e Interamericano de Derechos Humanos (Melish, 2003:171). La responsabilidad respecto a derechos vulnerados por parte del Estado constituye una obligación de *hacer* al garantizar formal y materialmente los derechos ambientales, reparando la vulneración al principio – derecho de igualdad y no discriminación; asimismo, una obligación *de no hacer* al prevenir que suceda en casos futuros (PIDESC Arts. 2 numeral 1 y 3; Protocolo de San Salvador Art. 3). Al respecto, la Corte - IDH en el caso *Vásquez Rodríguez vs. Honduras*, consideró que

Como consecuencia de ésta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos (Corte - IDH, 1988: prr.166).

Las políticas públicas conforme a la Constitución, son los medios por los cuales el Estado garantiza los derechos humanos. De conformidad, al ejecutarse si sus efectos llegan a vulnerar o amenazar con vulnerar derechos, deben reformularse o adoptar medidas alternativas para conciliar los derechos en conflicto (CRE, 2008: art. 85). En la

---

<sup>11</sup> Sobre el principio de igualdad y no discriminación de derechos ambientales véase Capítulo I sección III.

disposición final de desechos si involucra la distribución espacial y social de impactos ambientales negativos (Arriaga Legarda y Pardo Buendía, 2011:643) a una población residual<sup>12</sup> evaluado por el juicio de igualdad como juicio de proporcionalidad, la responsabilidad ambiental se extiende a reparar los daños.

#### 3.4.1 Medidas reparatorias

De acuerdo a un Estado constitucional de derechos y justicia, la responsabilidad por discriminación ambiental a causa de la disposición final, se adecuaría al sistema de responsabilidad constitucional (Guaranda Mendoza, 2010:75), si se asimila la posibilidad de ejercer derechos sustantivos y procedimentales directamente, como es el caso del acceso a la justicia ambiental (CRE, Arts: 11.3; 397.1). En cuanto al bien jurídico, la exigibilidad del derecho a la igualdad y no discriminación en materia ambiental no está necesariamente sujeto a los procesos tradicionales porque

Constitucionalmente ya existen obligaciones positivas y negativas en contra de los gestores de la actividad ambiental que incluye sanciones en el ámbito constitucional, entre los que se destacan los sistemas de reparación integral, medidas cautelares a nivel constitucional y otros mecanismos que sólo pueden disponerse en una acción de garantía constitucional (Guaranda Mendoza, 2010:96).

En cuanto a los sujetos en los que recae la responsabilidad constitucional puede contener elementos de responsabilidad civil, administrativa y/o penal; tanto hacia el operador como subsidiariamente del Estado para reparar el daño generado (CRE, 2008:Art. 397). Por lo que se refiere a las medidas de reparación a las poblaciones afectadas en sus derechos ambientales por discriminación ambiental, cumple las consecuencias por daño ambiental más la necesidad de aplicar el *principio de reparación integral* conforme el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De conformidad con los parámetros expuestos por la Corte IDH, para el caso Campo Algodero vs. México (2009:prr 450)<sup>13</sup> consistiría en: a) *la restitución (restitutio in integrum)* entendida como regreso a su situación anterior, siempre que no exista previamente desigualdad estructural; momento que la restitución debe ser transformadora y corregir la situación de discriminaciones invisibles que cubre la discriminación ambiental.

---

<sup>12</sup> Sobre población residual véase Capítulo II sección I.

<sup>13</sup> La prelación de las medidas de reparación integral dependen de su aplicación para cada caso. En el caso de discriminación ambiental se reconoce que el orden establecido por la Corte para el caso en mención, es el adecuado para tratar la responsabilidad por discriminación ambiental.

Por su parte b) la *eliminación* de los efectos que la violación al derecho a la igualdad produjo y rehabilitación, es decir, la garantía y resarcimiento de los derechos ambientales de las comunidades. Luego, c) una indemnización *como compensación* por daños causados, aquí es sustancial distinguir que la indemnización implica responder por los daños y perjuicios no solamente con una medida dineraria sino con obligaciones *de hacer*. La compensación es el resarcimiento por reconocimiento del daño, lo que se contrapone a considerarla como medida adicional a la implementación de una actividad de impacto negativo. La compensación no debe servir de estrategia para silenciar a las comunidades. Finalmente, d) la garantía de no repetición. Se precisa entender que la restitución en medidas reparatorias dependen de la magnitud del daño ambiental ocasionado, tanto en el aspecto material como inmaterial. Debe ser consecuente con la graduación del impacto y la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las poblaciones. Esto permitirá verificar inclusive si existe una necesidad imperativa de reubicar el emplazamiento, alejado de todo contacto humano.

#### **4 La Iniciativa Basura Cero, una alternativa viable.**

Del análisis que precede, se reconoce que la gestión del desecho cumple con una función no regenerativa de ciclos de la Naturaleza de ahí que sea incompatible con el principio de conservación, constituya una actividad de riesgo y lo que se gestione el daño ambiental. Afortunadamente existe una alternativa a la gestión de desechos conocida como la iniciativa *Basura Cero*.

##### **4.1 Planteamiento**

La iniciativa Basura Cero es una propuesta regenerativa de ciclos de la Naturaleza y reconocimiento de justicia ambiental distributiva que se ha implementado en varios países<sup>14</sup>. La misma es una postura radical y crítica que cuestiona la aceptabilidad e inevitabilidad de desechos y su gestión como residuo (Leonard, 2011:302). A consideración de María Fernanda Solíz (2014:408) surge desde la sociedad civil en el ecologismo popular, que permite el intercambio y fortalecimiento de experiencias reparatorias de la relación humano – Naturaleza.

---

<sup>14</sup> Para saber cuáles y cuántos países han recurrido a la iniciativa Basura Cero, véase Greenpeace Argentina (2011). Basura Cero. <http://www.greenpeace.org/argentina/es/campanas/contaminacion/basura-cero/>

Annie Leonard (2011:301) afirma que es una estrategia práctica que va más allá de principios como REP. De manera que nuestra relación con la Naturaleza cambie del *descarte al rescate* (Gatti, 2009:11). Es decir, La iniciativa Basura Cero es precisamente el rechazo a la existencia del desecho, y su gestión por disposición final en rellenos sanitarios o incinerados (Leonard, 2011:303). La iniciativa Basura Cero resulta beneficiosa porque acompaña y supera al movimiento NIAB, en cuanto el segundo procura alejar los desechos de toda comunidad, mientras en Basura Cero, lo que restringidamente se consideraría desecho no afectaría a derechos ambientales de ningún ser humano en cuanto a ubicación.

Las directrices de la iniciativa Basura Cero según la organización no gubernamental GAIA (2009) son:

- a) reducir el consumo y los desechos
- b) reutilizar los desechos
- c) responsabilidad extendida de los productores (REP)
- d) Reciclado integral
- e) compostaje integral o biodigestión de materiales orgánicos.
- f) participación ciudadana
- g) prohibición de incineración de desechos
- h) mejorar el diseño de productos corriete arriba para eliminar sustancias tóxicas, además de diseñar para la durabilidad y la reparación.
- i) políticas eficaces, regulaciones, incentivos y estructuras de financiamiento que respalden los sistemas(GAIA 2009 citado en Lenonard, 2011:302).

#### 4.1.1 ¿Es jurídicamente viable?

En el debate económico para adoptar enteramente de la iniciativa Basura Cero, no se reconoce que “los contribuyentes pagan a través de sus impuestos municipales por el enterramiento de bienes descartables o embalajes excesivos subsidiando a los fabricantes de esos productos” (Odriozola, 2004:13). Aquí se precisa revisar los sujetos de derechos ambientales, la justicia ambiental distributiva y el cambio de paradigma establecido en la Constitución de la República. La iniciativa Basura Cero es una perspectiva que al ser implementada en su totalidad, garantiza derechos humanos ambientales; al mismo tiempo que brinda previsibilidad y seguridad jurídica (Zubillaga, 2013:3). Es ahí cuando una política inclusiva supera condicionamientos excluyentes y permite regenerar la Naturaleza, reconociendo y garantizando sus derechos.



Ahora, conviene subrayar que “las problemáticas tan complejas no se resuelven en horizontes temporales acotados y tampoco con acciones inducidas por las urgencias a corto plazo” (Zubillaga, 2013:81). Para este fin Fernanda Soliz (2014) aporta con un proceso gradual siguiendo los ejes centrales que rigen a la iniciativa Basura Cero así<sup>15</sup>:

a) rechazo al modelo de consumo masivo y por ende reducción de generación de desechos. El residuo resultaría en la materia regenerativa mediante reciclaje y compostaje.

b) normas de prohibición de materiales no reciclables y tóxicos; reemplazo gradual de envases descartables por retornables que incide en la cultura del empaque y obsolescencia planificada, ésta debe ser prohibida indefectiblemente al comprobar que vulnera derechos del consumidor.

c) en cuanto a la gestión de desechos restringida se velaría por regular el cobro y acceso a la gestión de manera diferenciada. Esto se realizaría en función del ingreso y generación del desecho.

d) separación de desechos y residuos en la fuente para fomentar el principio de solidaridad y de responsabilidad compartida. Asimismo, reutilizar residuos orgánicos a nivel familiar, barrial y comunitario.

f) fortalecimiento de las asociaciones de recicladores y recicladoras, intervención en el campo laboral y garantía de derechos y trabajo digno.

g) en cuanto al metabolismo socio – económico, se restringe y prohíbe a largo plazo la extracción primaria de *recursos naturales*, producción y comercialización derivada de recursos no renovables, entre otros (Solíz, 2014:409-412).

Asimismo, la iniciativa Basura Cero se enfoca en el territorio y relaciones comunitarias (Solíz, 2014:412). Se propende a la autogestión, la responsabilidad compartida y solidaridad. Constituye un cambio en las relaciones interpersonales, al mismo tiempo que reconoce y valora a la Naturaleza como fuente de vida, sustento y reciprocidad imperativa. La Basura Cero es una iniciativa a nivel mundial compatible en varios aspectos con la vida en el sistema del Sumak Kawsay y su triada (Solíz, 2014:410). Esto lleva a afirmar que jurídicamente la iniciativa Basura Cero es viable.

---

<sup>15</sup> En Ecuador algunas políticas han sido consideradas, al respecto véase M. F. Solíz. *Metabolismo del desecho en la determinación social de la salud. Economía política y geografía crítica de la basura en el Ecuador 2009-2013*. UASB, Quito – Ecuador 2014.

## **CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO SOBRE DISCRIMINACIÓN AMBIENTAL POR DISPOSICIÓN FINAL DEL DESECHO.**

### **1 Diagnóstico socio – jurídico de la gestión de desechos en el Ecuador.**

En la presente sección se determina el estado de la gestión de desechos en el Ecuador y su marco legislativo. Este paso permitirá verificar la obligación del Estado de garantizar la igualdad formal respecto a derechos ambientales en todo el ordenamiento jurídico y a todo nivel institucional. De modo que se verifique la adecuación de los tratados internacionales sobre derechos humanos ambientales y los mecanismos que garantizan estos derechos en la elaboración de indicadores estructurales (ACNUDH, 2012:39).

#### ***1.1 Estado de la cuestión en Ecuador***

De conformidad con lo dicho en líneas anteriores, la última fase de transformación de la Naturaleza es la excreción<sup>16</sup>, ésta comprende un proceso de gestión. En cuanto a su diagnóstico en Ecuador, María Fernanda Solíz (2014) realiza un exhaustivo estudio sociohistórico, geográfico y económico basándose en determinantes estructurales de desigualdad (PAHO, 2012), para comprender la *crisis doble de la basura* a nivel cuantitativo y cualitativo.

Los determinantes estructurales parten del análisis del metabolismo socio – económico de modelos de acumulación capitalista (Soliz, 2014). El estudio en mención se enfoca en el auge del neoliberalismo y el pos-neoliberalismo en referencia a los períodos de gobierno del presidente Rafael Correa (Solíz, 2014:223). Fernanda Soliz (2014) demuestra que en el segundo modelo se genera más desechos, lo que denomina *boom de la basura* (Soliz, 2014). En la siguiente tabla a modo de marco referencial, se exponen los dos modelos capitalistas según las fases del metabolismo socio – económico.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sobre la excreción de la Naturaleza y su gestión véase Capítulo II Sección I.

<sup>17</sup> El estudio completo véase Fernanda Soliz (2014) Op. Cit.

**Tabla 5.** Metabolismo socio económico según el modelo político – económico de acumulación capitalista en Ecuador<sup>18</sup>

<i>Metabolismo socio - económico</i> →					
<i>Período revelador / Modelo</i>	<i>Extracción y apropiación de la naturaleza</i>	<i>Transformación y producción de insumos</i>	<i>Distribución</i>	<i>Consumo</i>	<i>Generación y gestión del desecho</i>
(1960-1980) Neoliberal	Boom petrolero, Ecuador consolida su economía primario exportadora, atractivo hacia transnacionales. Monocultivo.	Presencia de agroindustria y empresas extractivas. Exportación y créditos detonantes de deuda externa.	La extracción primaria no tiene un efecto dinamizador ni redistributivo positivo (favorece burguesía y agroindustria)	Importación y consumo exponencial en crecimiento.	Hasta 1975 no se registra la lógica de acumulación. Reporte de primeros vertederos a cielo abierto.
(1990-2000) Neoliberal	Desde 1986 caída del precio del petróleo y crecimiento de deuda externa (2003-2004).	Enfoque a factores externos como créditos, extracción petrolera y remesas de migración. Irrumpe la obsolescencia planificada.	Consenso de Washington (1989): privatización de servicios básicos, liberación comercial y reformas tributarias.	Cambio a “dolarización”. Junto a remesas de migración produce efecto expansivo de consumismo.	Crecimiento exponencial de residuos inorgánicos, colapso de vertederos y transición a rellenos sanitarios.
(2007-2013) Pos-neoliberal	Economía exportadora continua de materias primas. Boom de la mega minería.	Valor reducido de productos importados en contraposición al producto nacional.	Procura el desarrollo empresarial. Normalización de trabajos informales en ‘subempleo’.	Se eleva el salario básico junto a la canasta básica. El consumismo se incrementa como medida de progreso.	Crisis doble de la basura. Soluciones mixtas ecoeficientistas.

<sup>18</sup> M.F. Solíz (2014). Op. cit, pgs. 121-268. *Tabla elaborada por:* Lucía Salazar Gómez, 2015.

### 1.1.1 Gestión del residuo y del desecho

Como se observa en la tabla, desde el período neoliberal entre 1960 -1980 hasta la actualidad, la generación de desechos y su gestión han cambiado drásticamente. En la práctica la generación del desecho ha incrementado en cuanto a su calidad (inorgánica) y en cuanto a su cantidad (colapso de vertederos e inclusive rellenos sanitarios). “La crisis de la basura construye una cronología homóloga al desarrollo económico territorial y al fenómeno de urbanización/ industrialización creciente” (Soliz, 2014:132). Fernanda Soliz (2014) compara las etapas de solución expuestas por Jorge Veraza (2008:18) mediante un análisis del discurso oficial.

El estudio constata que no es hasta el año de 1975 que se reportan los primeros vertederos a cielo abierto como disposición en lugares fijos: en Guayaquil (1974), Quito (1977) y Cuenca (1980) (Solíz, 2015:8). Sin embargo, es en el año 1990 que acontece el incremento desenfrenado de residuos inorgánicos y se apuesta a disponer en rellenos sanitarios, clasificar los desechos y se propone eliminar el sector informal de reciclaje (Soliz, 2014: 92-93).

Asimismo, surgen tres consideraciones. La primera respecto a la generación de desechos, es preciso relacionar la generación del desecho con el territorio, la capacidad de consumo y producción de *cosas* (Soliz, 2014:70). Porque el crecimiento demográfico varía y no es el único determinante al momento de calcular los desechos. Por ejemplo, un vertedero a cielo abierto puede colapsar por desechos agroindustriales o extractivos y ser una localidad con pocos habitantes. La capacidad de consumo no necesariamente se relaciona con el incremento demográfico y no puede ser ni una variante aislada, menos, la más importante.

La segunda consideración es el reconocimiento del tipo de gestión y los grupos vulnerables en cada etapa del proceso. En Ecuador la gestión es mixta (residuo – desecho); se ha implementado el reciclaje y compostaje muy reducido; mientras se mantiene la disposición final en rellenos sanitarios (SENPLADES-MAE, 2013:26). Así, en las etapas de recolección, transferencia y procesamiento del desecho los involucrados son recolectores, escombreros y recicladores. Mientras en la disposición final de desechos, se ven involucradas las comunidades de incidencia cercana, que en ciertos casos también son recicladores o trabajadores de los rellenos sanitarios.

En última instancia se debe diferenciar el sistema de disposición final en la gestión de desechos. Este aspecto incide en designar responsabilidades, ya que cada sistema tiene un modelo de operación dependiendo de su desarrollo técnico. Los sistemas de disposición son: vertedero a cielo abierto (todos se encuentran en proceso de cierre), vertedero controlado (suele simular un relleno), relleno sanitario (manejo técnico de ingeniería sanitaria), locación irregular (quebradas y ríos) e incineración (quema de desechos) (Soliz, 2014:112).

A nivel nacional se verifica que:

- Una persona produce 0.57 kg/hab/día de residuos sólidos (MAE-AME, 2015). El incremento de residuos/desechos a nivel nacional es del 3% anual (SENPLADES-MAE, 2013:47).
- El 43% de los desechos por ciudades se producen en Guayaquil y Quito; de los cuales el 62% son orgánicos, 25% inorgánicos para reciclar y 13% inorgánicos que no se pueden aprovechar<sup>19</sup> (Agencia Andes, 2015).
- Entre los años 2010-2013 existe un incremento en importación de residuos especialmente en chatarra y desperdicios de industria alimentaria, para *uso* nacional. Empero incrementa considerablemente la exportación de residuos alimentarios y papel/cartón (BCE, 2014).
- La gestión ambiental empresarial es menor al 10 % (INEC, 2013). A pesar de los incentivos por impuestos verdes.

De los 221 municipios el 39% disponen los desechos en rellenos sanitarios; el 26% en vertederos controlados; el 23% en vertederos a cielo abierto y 12% en celdas emergentes (por colapso de relleno sanitario o transición al mismo). Del total, el 52% no tratan los desechos peligrosos y de ser tratados son incinerados (MAE-AME, 2015).

- 1 de cada 4 municipios realiza la recolección diferenciada (Tamariz, 2014).

Los datos que preceden son datos referenciales que permiten evidenciar la gestión de desechos/residuos a nivel nacional. La EMS tendrá sus propios factores de estudio que incidan adicionalmente en el conflicto socio – ambiental (Solíz, 2014:148).

---

<sup>19</sup> Los inorgánicos que no se pueden aprovechar son los desechos propiamente dichos.

## ***1.2 Historicidad de responsabilidad institucional en la gestión de desechos.***

Reconocer que el Ecuador es suscriptor y ha ratificado todos los tratados internacionales en materia ambiental y de derechos humanos, tiene su consecuencia sobre el compromiso y cumplimiento de las obligaciones acordadas (Convención de Viena, 1969:pr. 14). En el presente apartado se perfila la responsabilidad institucional y surgimiento de la normativa sobre gestión del desecho en Ecuador.

Es así que en pleno modelo neoliberal, el 21 de mayo de 1976, mediante decreto supremo N° 374 publicado en R.O. N° 97, se promulga la Ley de Prevención y Control de Contaminación Ambiental con rectoría en el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), adscrito al Ministerio de Salud. Dicha normativa ya determina como fuente de contaminación a la incineración de residuos. El 3 de agosto de 1992 se expide el Reglamento a la Ley específicamente en el *recurso suelo* mediante R.O. N° 991; especificando el manejo de desechos sólidos como potencial contaminante. Estos cuerpos legales se codificaron el 10 de septiembre de 2004 mediante R.O. Suplemento 418 (ALFATECLIMIN, 2007).

Por Decreto Ejecutivo N°. 195, publicado en suplemento R.O. No. 40 de 4 de octubre de 1996 se crea el Ministerio de Ambiente (MAE) como ente rector en materia ambiental; aunque todavía no era la entidad encargada de gestión de desechos. En su lugar estaba el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI, al cual todas las competencias del IEOS fueron trasladadas (Soliz, 2014:103).

La Constitución de 1998 reconoció el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, motivo que permitió la apertura del ordenamiento jurídico y se promulga en 1999 la Ley de Gestión Ambiental. A 31 de marzo de 2003 tras un proceso extenso de codificación y consolidación de la normativa ambiental, se promulga mediante R.O. Edición Especial N°2 el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS) y de sus nueve libros el VI sobre Calidad Ambiental, como la ley rectora en el manejo y disposición final de desechos sólidos no peligrosos municipales.

La Constitución de 2008 como se estudió, consolida el interés por el cambio de paradigma al considerar a la Naturaleza como sujeto y garantizar la adecuada gestión de desechos. Finalmente, a partir del año 2011 el MAE es el ente rector en gestión ambiental, quien desconcentra la actividad de gestión de desechos al gobierno local

cantonal y parroquial, conforme la Constitución de la República (CRE, 2008: art. 264.4) y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010: art. 55).

El Ministerio de Ambiente en el año 2002 realiza el “Análisis Sectorial de Residuos Sólidos en el Ecuador”. Por el cual inicia la planificación del Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS) en abril de 2010 de conformidad con el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013. Sin embargo, no es hasta el año 2014, al declarar el Ejecutivo el “año de saneamiento ambiental”, que se da a conocer a la ciudadanía oficialmente la etapa preliminar del proyecto (SECOM, 2014). Hasta la presente, el PNGIDS ha cubierto algunas mancomunidades y se encuentra en ejecución intersectorial con municipios a nivel nacional (MAE,2014). Adicionalmente a la disponibilidad del SIEA desde diciembre de 2015, donde se muestra a nivel nacional estadísticas ambientales y de gestión de desechos.

### ***1.3 Marco legislativo sobre gestión de desechos vigente***

La Constitución de la República del Ecuador manda que los gobiernos municipales planifiquen el ordenamiento territorial articulado con planes regionales y nacionales en razón de ocupación de suelo (CRE, art. 264.1) Así como la consideración de manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental como servicio público a ser prestado a la ciudadanía (CRE, art. 264.4; COOTAD, 2010 art. 55); así como concesionar a empresas privadas si es necesario (COOTAD, 2010 art. 277).

Por su parte, la Ley de Gestión Ambiental (2004) detalla los proyectos que puedan ser causantes de impactos ambientales a ser calificados conforme el Sistema Unificado de Manejo Ambiental SUMA, donde se incluye a la gestión de desechos. Respecto a estos proyectos, es importante la obtención de EsIAs (Ley de Gestión Ambiental, 2004 art. 23; TULAS, 2003:13-17) como instrumento de acceso a la información previo a su ejecución y planes de manejo ambiental para la obtención de la licencia (Ley de Gestión Ambiental, 2004: art. 20). Los GAD provinciales son las autoridades administrativas acreditadas por el MAE para conceder las licencias ambientales en la zona (Ley de Prevención y Control de Contaminación Ambiental, 2004:arts. 13-15) Siempre que los gobiernos parroquiales vigilen la ejecución de obras y calidad de servicios brindados (Ley de Gestión Ambiental, 2004: art. 267.8).

En este orden, se delimita la consulta previa a localidades y pueblos vulnerables cerca de la zona de impacto (Ley de Gestión Ambiental, 2004: art. 13). Así como la responsabilidad de vigilancia comunitaria y participación en el orden de proceso respectivo por parte de la ciudadanía (TULAS, 2003: art. 19 y 20)

El Título II, Libro VI del TULAS, sobre Políticas Nacionales de Residuos Sólidos manda que la gestión de desechos sea considerada de *prioridad nacional* (art.30), en obediencia al principio precautorio y minimizar impactos, debiendo existir mecanismos de control y sanción. Es así que mediante el discurso “botar la basura en su lugar” se prohíbe el descargo de desechos sin cumplir con las regulaciones establecidas y no alterar los ecosistemas (Ley de Prevención y Control de Contaminación Ambiental, 2004:art. 10). Los desechos sólidos de cualquier procedencia, sea industrial hasta doméstica son considerados fuentes potenciales de contaminación (Ley de Prevención y Control de Contaminación Ambiental, 2004art. 11). A la par se armoniza criterios ambientales, ciudadanos y educativos en materia ambiental (TULAS, 2003: art.31). Asimismo, la gestión ambiental se sujetará a principios como la corresponsabilidad, reutilización de desechos y tecnologías alternativas, respetando culturas tradicionales (Ley de Gestión Ambiental, 2004: art.2).

Por su parte, el reglamento a la Ley de Gestión Ambiental, manda el pago al Estado de la tasa por vertidos como servicio ambiental y gestión del mismo (TULAS, 2003: art.133). Por su parte, el Reglamento para prevenir y controlar la contaminación por *desechos peligrosos* establece todos los parámetros legales que deben cumplir todo generador y su responsabilidad. Particularmente el Anexo 6 sobre Calidad Ambiental del TULAS, en cuanto al manejo y disposición final de desechos sólidos no-peligrosos, establece como objetivo la prevención y control de contaminación. Pudiendo la municipalidad conceder a otras entidades el servicio, pero no desvincula su responsabilidad. Se establece las regulaciones sobre separación en la fuente y prohibición de quema de basura a cielo abierto, así como el empleo de niños, niñas y adolescentes en la gestión del desecho. Por último, en la especificación territorial para el relleno sanitario manda la distancia respecto a zonas hídricas y pistas de aterrizaje sea de 18 km. Respecto a zonas inestables y poblados sea de 500 m. Adicionalmente al tiempo de vida mínimo (10 años) y el límite máximo de contaminantes.



#### ***1.4 Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS)***

La Constitución del Ecuador manda la formulación de las políticas públicas conforme a los derechos consagrados y reconocimiento de las leyes según la materia (CRE, 2008: art. 85). En consonancia, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) es un instrumento de programación y ejecución de proyectos coordinado con competencias en los GADs y de observancia obligatoria para sector público e indicativo al sector privado (CRE, 2008:280). El PNBV a 2013 – 2017 en su objetivo N°7 establece “Garantizar los derechos de la Naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global”.

Mediante el reconocimiento del crecimiento económico como una afectación, su *desorganización* y consecuente contaminación. En adición a la inadecuada disposición y tratamiento de residuos domiciliarios e industriales. Planteando la necesidad imperativa de reducir, controlar y prevenir la contaminación (SENPLADES, 2013:230). Dentro de sus lineamientos, el numeral 1 pone de relevancia la promoción, vigencia y exigibilidad de los derechos de la Naturaleza; y el numeral 8 la prevención, control y mitigación de contaminación ambiental junto a la perspectiva cíclica de reciclaje.

De conformidad con éste objetivo el PNGIDS (2013) es

El Programa [que] busca establecer un proceso para la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos, desde su generación hasta la disposición final en 221 municipios del país, basado en acciones de índole ambiental, técnico, económico, legal y social; además de esquemas de responsabilidad compartida pero diferenciada, de manera que se contribuya a la mejora de la calidad del ambiente y la calidad de vida de la población (SENPLADES-MAE, 2013:46).

El mismo comprende las siguientes políticas sectoriales:

1. El acuerdo económico – ambiental que consiste en reconocer al *ambiente como base* para toda actividad humana incluida la económica, y ésta última como subsistema que genera mayor contaminación y desechos. Según los lineamientos, el sector productivo se debe *adaptar* a las buenas prácticas ambientales e implementar mecanismos de extracción y producción sustentables .
2. Uso eficiente de *recursos* estratégicos conforme el metabolismo de los ecosistemas, incompatible con la regeneración de la Naturaleza.
3. Gestionar el impacto del cambio climático, prevenir y mitigar los riesgos, reduciendo gases de efecto invernadero (GEI).

4. Prevenir y controlar la contaminación para *mejorar* la calidad de vida. Se reconoce que el resultado del progreso tecnológico ha alterado el equilibrio físico de los ecosistemas, generando graves daños a seres humanos. Como lineamientos se encuentra el manejo integral de *desechos y residuos*.

5. Insertar la *dimensión social* en la temática ambiental para asegurar la participación ciudadana. Los lineamientos son: el manejo integral de los conflictos socio – ambientales; fortalecimiento de capacidades ciudadanas ambientalmente y reconocimiento de interculturalidad a nivel ambiental.

6. Fortalecimiento de la institucionalidad operante y organización intersectorial (SENPLADES-MAE, 2013:8-10).

#### 1.4.1 Efectividad del PNGIDS

De los resultados del Análisis Sectorial a 2002, el PNGIDS consiente en: 1) la baja capacidad de gestión municipal; 2) el desconocimiento del marco legal; 3) situación de minadores en el sector; 4) contaminación por vertederos clandestinos y carencia de centros de tratamiento. Los últimos numerales referentes sobre sistemas de disposición final en vertederos a cielo abierto y controlados.

En este orden de cosas, como parte de las políticas sectoriales, el PNGIDS se posiciona en la apropiada *gestión* de desechos mas no su reducción y ratifica que un relleno sanitario es la “solución técnica” adecuada al crecimiento del consumo. Se establece que los rellenos sanitarios de categoría 1, los de mayor capacidad, “por su naturaleza” no requerirán de EsIA para la obtención de la licencia. Debido a que este sistema de disposición final es considerado un proyecto de *impacto positivo* (SENPLADES-MAE, 2013:58). Empero, si se considerada una solución, más aún debe tener un control mayor y estudios de factibilidad que constaten el resultado positivo que se esperarí, en cumplimiento de la normativa ambiental.

Respecto a la capacidad de gestión municipal sobretodo el aspecto financiero, se dispone a conformar mancomunidades solo de cantones pequeños y medianos de acuerdo a la Constitución de la República (CRE, 2008: 243). Éstos son categorizados conforme la generación por toneladas de desechos sólidos (SENPLADES-MAE, 2013:72). Finlamente como parte de los lineamientos jurídicos se propone realizar un proyecto de ley orgánica de residuos tomando en cuenta la responsabilidad extendida

del productor. Los dos ejes centrales para el efecto son a) la participación ciudadana como prioridad que involucra a empresas productoras y sociedad civil y b) la inclusión económico – social de recicladores como grupo vulnerable (SENPLADES-MAE, 2013:21).

## **2 Delimitación del caso de estudio.**

En la presente sección se estudia la gestión de desechos en una localidad concreta (EMS). Al respecto, ésta se encuentra condicionada a la realidad nacional por lo que es elimitada conforme a) la existencia de disposición final en rellenos sanitarios; b) los cantones con mayor generación de desechos y c) conflictividad e incidencia histórica.

Quito, capital del Ecuador es una de las ciudades que mayor contaminación produce, entre ellas, la generación de desechos (Agencia Andes, 2015). En perspectiva, la disposición final de los desechos ha sido históricamente un tema controversial (Solíz, 2014:136). De modo que la locación de estudio es el Relleno Sanitario de El Inga (RS – El Inga), como disposición final del Distrito Metropolitano de Quito (Quito DM).

Por su parte, la locación de emplazamientos para disposición de desechos forma parte del ordenamiento territorial por catastro, según la planificación de suelo del Concejo Metropolitano estipulado en la Ley de Régimen Metropolitano (2001:art.8). Paralelamente, la Ordenanza N° 332 (2010) expedida a 10 de noviembre de 2010 sustitutiva al Capítulo I del Título V del Código Municipal, manda el cumplimiento de la gestión integral de residuos conforme la garantía y ejercicio de derechos consagrados en la Constitución, tanto de la Naturaleza como de seres humanos y alcanzar el Buen Vivir (2010:art.2).

Es importante recalcar que la reforma efectuada por la Ordenanza N° 332 marca avances en la normativa sobre gestión de desechos. Entre estas, la prevención de generación y reducción de desechos, la reutilización consciente de residuos y asegurar un método adecuado de gestión del desecho (Ord. 332, 2010:arts. 8- 50). Se incorporan acciones afirmativas para apoyar a gestores ambientales (Ord. 332, 2010: art. 5.8). Finalmente la municipalidad deberá mantener un registro de posibles terrenos para diposición final y la justificación técnica, ambiental y social de los emplazamientos (Ord. 332, 2010: art. 57).

## ***2.1 Antecedentes sobre el relleno sanitario en El Inga***

Los primeros registros datan del año 1977 (Soliz, 2014:8), con el vertedero a cielo abierto en Zámbriza como primera locación en ser destinada para la disposición final. Después de más de 34 años de ocupación, la situación crítica de generación de desechos se agravó a tal punto que en el año 2002 colapsó y a consecuencia, sus habitantes inician protestas exigiendo el cierre y desplazamiento del mismo (Soliz, 2014:137).

Conviene subrayar que desde la administración del ex alcalde Rodrigo Paz en 1992, ya existían planes piloto para efectuar la transición a relleno sanitario (Concejo Metropolitano de Quito, 2003). Así en el año 2000, la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO) contrata a la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL) para realizar estudios técnicos de factibilidad y determinar un lugar adecuado para la locación del relleno sanitario (Gallardo Gallardo, 2006:16). Se determina como sitio idóneo al sector de Jalanguilla, en la parroquia de Calderón. No obstante, se pospuso debido al reclamo de moradores de barrios cercanos al sector (4 km distancia), que insistían en precautelar el lugar sagrado parte de la nacionalidad Kitu Kara (Tasiguano, 2002). Aunque para el Municipio el motivo para no realizar en el lugar, era el costo de producción que determinó el informe definitivo de la ESPOL. El Municipio consideró que el costo era elevado, independientemente de la garantía de duración a 40 años (Gallardo Gallardo, 2006:16; Universo, 2002).

Finalmente mediante Decreto Ejecutivo a 14 de agosto de 2002, concedido por el Gobierno central, en la administración del ex alcalde Paco Moncayo, Zámbriza fue declarado en emergencia sanitaria (Gallardo Gallardo, 2006:17). A partir del 31 de diciembre del año en curso inicia el cierre del vertedero y EMASEO contrata al Consorcio de Construcciones y Servicios S.A. (CORPCYS) para asumir operaciones de construcción del nuevo relleno sanitario en El Inga Bajo (Vázquez, 2008). Al respecto cabe señalar que no existió un estudio técnico de factibilidad para el emplazamiento y que la contratación a CORPCYS no se efectuó por licitación, sino directamente (CGE, 2011:11).

Mediante Boletín Oficial a la fecha, *se informa* a las comunidades del inicio de la construcción del ‘Complejo Industrial Sanitario de El Inga’, en base a la ordenanza N°

005<sup>20</sup> (Gallardo Gallardo, 2006:17). A 23 de diciembre de 2002 EMASEO, solicita la *licencia ambiental provisional* a la Dirección Metropolitana de Medio ambiente con expectativa de entrega de EsIAs *ex post* por cada celda a ser construida progresivamente (Gallardo Gallardo, 2006:19). La licencia es aprobada sin competencia para ello hasta el año 2007, conforme la ordenanza N° 213 que otorga las competencias para emitir licencias ambientales como autoridad ambiental de aplicación responsable y reformada someramente por la ordenanza N° 404 (CGE, 2011:11).

En el proceso existieron diversos conflictos entre las autoridades municipales, los moradores de Zábiza y las poblaciones de incidencia al relleno sanitario en El Inga. En cuanto a los problemas más trascendentales a los que se vieron abocados los moradores de Zábiza eran: a) la preocupación de familias minadoras que se quedarían sin sustento económico para sobrevivir y b) la sospecha de que no se cerrarían el vertedero (Vázquez, 2008; Solíz, 2014). Los dos problemas fueron subsanados parcialmente. El vertedero se clausuró en 2003 para convertirse en la Estación de Transferencia Norte (ET-N); mientras las familias minadoras de Zábiza en un 20% fueron acogidas como recicladoras (El Telégrafo, 2012). Actualmente conforman las organizaciones de gestores ambientales autorizados y los Centros de Educación y Gestión Ambiental (CEGAM) (Cuvi, 2015:18).

Las comunidades de incidencia directa al relleno sanitario- El Inga Bajo, Itulcachi, El Belén y Santa Ana - rechazaron el emplazamiento. Su resistencia se manifestó en cuestionar a la autoridad municipal la locación de toda la basura cerca de sus comunidades, sin estudio previo y sin cumplimiento de la normativa ambiental vigente a la época.

...si se encuentra en lugares poblados, quizá en sitios desolados, para que sea beneficioso y no se perjudique a la comunidad. En sitios alejados para que no tenga ese tipo de inconvenientes... Beneficios como tal ninguno, mejor debía ser socializado, primero mataron, metieron bala y después socializaron. Hubo como cinco heridos más (D. Alquina, entrevista interpretativa, 2015)

...toda la comunidad se levantó a hacer paros, quemar llantas. Nosotros recordamos todo lo que pasó con nosotros (Testimonio en encuesta de percepción directa, 2015).

---

<sup>20</sup> La ordenanza N° 005 ha sido analizada y especifica la reforma a zonificación de suelo en Itulcachi de residencial agrícola a industrial peligrosa de alto impacto.

A consecuencia de las insistencias y presión política, las cuatro comunidades al frente se fragmentaron a nivel interno y entre directivas. El Inga Bajo y El Belén terminaron accediendo con la condición de recibir *compensaciones*.

...¿Por qué aceptamos? Porque necesitamos que acá también vengan empresas de mediano impacto como por ejemplo mecánicas industriales, carpinterías; para que abran fuentes de trabajo a la gente que estamos viviendo por estos lugares. Pero qué hacemos en toda vivienda si no tenemos dónde trabajar, tenemos que migrar a Calderón y otros lugares para trabajar (F. Alquina, entrevista interpretativa, 2015).

...nunca cumplieron con la compensación que se debe, ésta carretera que está acá por ejemplo – indica- dicen que es producto de las compensaciones pero nos piden luego impuestos. Esto no se llama compensación... (J. Cumbal, entrevista interpretativa, 2015).

La resistencia de las demás comunidades culminó con la muerte del comunero de Itulcachi, José Tonguino<sup>21</sup> (El universo, 2003). A pesar de todo lo sucedido, CORPCYS da inicio el 12 de enero del año 2003 a sus operaciones con resguardo militar.

El municipio llegó con un engaño que “sólo van a trabajar en las quebradas”, luego vinieron las maquinarias y nos dijeron que el terreno va a ser expropiado por ser “apto para el relleno sanitario”. Nosotros desconocíamos qué era un relleno y luego supimos que era como un botadero de basura (J. Cumbal, entrevista interpretativa, 2015).

El botadero de basura perjudicó a la unidad... Tuvimos una reunión en Puenbo y quedamos en que no venía el relleno sanitario aquí, luego de tres días nos informaron mediante boletín que ya nos traían el relleno. Un acuerdo que firmaron algunos pero no llegaron a avisarnos a todos (J. Guanoluiza, entrevista interpretativa, 2015).

No es hasta el año 2004 que se firma un *acuerdo provisional* con las directivas de las cuatro comunidades al frente (Gallardo Gallardo, 2006:48). Entonces existían a la fecha dos acuerdos, el primero exclusivamente para recibir compensación en El Belén y el Inga Bajo sobre transporte de desechos del ET-N al RS - El Inga y el segundo conocido como el ‘Acuerdo de San José de Puenbo’ a 14 días del mes de enero de 2004; para recibir las cuatro comunidades una compensación equitativa del 25% mensual a cobrar al municipio y el permiso de funcionamiento del relleno de 6 meses hasta que encuentren un lugar apropiado (Gallardo Gallardo, 2006:49). La compensación consistía en el cobro de 0,75 ctvs. de dólar por ton/día recibida en el Relleno Sanitario (F. Alquina, entrevista interpretativa, 2015).

---

<sup>21</sup> Desde la madrugada del 6 de Enero de 2003 aproximadamente 200 comuneros cerraron las vías de acceso al relleno; llegaron aproximadamente 600 militares y un comunero es apresado, José Tonguino se dirige al vehículo y recibe un disparo. El caso queda en la impunidad (El Universo, 2003; Salinas Medina, 2005: 60-61).

El relleno sanitario se queda en el lugar, incumpliendo el Acuerdo de Puembo. Para el año 2005 por problemas técnicos como la falta de tratamiento de desechos hospitalarios (Soliz, 2014:142), el Municipio retira la concesión a CORPCYS y contrata a Fundación Natura y Natura Inc para operar en el relleno sanitario (Vázquez, 2008). Junto a Corporación Vida para Quito, suscriben el contrato con para laborar en El Inga y ET- N. Adicionalmente, Natura Inc. contrata a INTERASEO y GAS GREEN para operar en el manejo de desechos e incineración respectivamente (Soliz, 2014:140). Por último, se realiza un convenio de cooperatividad entre Natura Inc. y el Municipio del cantón Rumiñahui para disponer de sus desechos sin consentimiento inicial del Municipio de Quito. Este convenio posteriormente sería aprobado para conformar una *mancomunidad* conforme determina la Constitución de la República (CGE, 2011; CRE, 2008: art. 243).

Según el Informe de Contraloría General del Estado a 25 de noviembre de 2011, se constata que a 28 de junio de 2007, los lixiviados vertidos al río Inga no se trataban conforme los lineamientos ambientales y persistían malos olores por la celda N°1 incorrectamente cerrada (CGE, 2011:30). Para el año 2010, EMASEO pierde competencias y Corporación Vida para Quito entra en liquidación (Soliz, 2014:140). Nuevamente se evidencian los problemas técnicos por fisuras en piscinas de lixiviados arrojados al río. El Municipio demanda por arbitraje a Natura Inc y la concesión es extinguida (Vázquez, 2008). En octubre de 2010 mediante ordenanza N° 323 el Municipio crea la Empresa Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos (EMGIRS - EP) que hasta la actualidad gestiona los desechos en sus tres instalaciones: ET - N, ET – S y RS- El Inga (Véase en anexo).

En la administración del ex alcalde Augusto Barrera a 16 de julio de 2012 se aprueba el Plan de Desarrollo de las comunidades asentadas en el área de influencia directa e indirecta, publicado en el año 2014. El Plan constituye un

instrumento de carácter integral y sustentable, que permitirá a través de sus cinco ejes (servicios básicos, ambiente, económico productivo, cultura – recreación y organizativo), ejecutar programas, proyectos y acciones encaminadas al desarrollo sustentable del territorio, mediante la constitución de un fideicomiso alimentado de la tasa de compensación (Res.307, 2013: considerando).

Mediante la resolución N° 307 de mes de abril de 2013, reunida una comisión en la que participaron las cuatro directivas de las comunidades de incidencia directa, el ex alcalde y EMGIRS –EP, deciden incrementar el monto de compensación a 1, 20 ctvs de

dólar ton/día. Para el efecto, se constituye una Junta con los cuatro dirigentes de las comunidades de incidencia, miembros del municipio y del MAE.

Durante todo este tiempo, las comunidades han reclamado y exigen el cumplimiento de las compensaciones impagas, sin recibir respuesta propositiva.

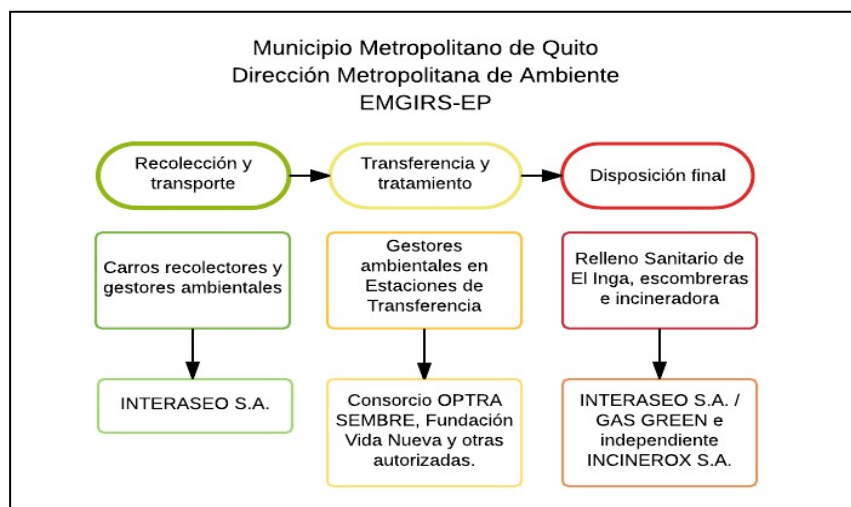
...Eso queríamos inicialmente administrar con una fiduciaria solo las comunidades porque administraban las administraciones zonales, pero una obra solicitada en 2010 nos daban en 2012, se exigía como caridad. Nos aconsejó el municipio la fiduciaria, [ahora] que directamente se faculta a EMGIRS, ellos mismos. Tenemos que llevar los acuerdos y acta de sesión de las comunidades donde prioricemos obras, las firmas de los asistentes por quórum y el oficio (F. Alquina, 2015).

Nosotros solicitamos las compensaciones completas pero no nos han dado respuesta o cuando dicen que han venido ¿cuándo? Qué debemos hacer, ¿acudir al gobierno? Tienen documentos que ha hablado con nosotros ¿en dónde? Ahora mismo necesitamos muchas cosas hacer aquí y no vienen. Nosotros debemos inclusive controlar ese dinero (J. Guanoluiza, 2015).

### 2.1.1 Empresa Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

La EMGIRS-EP abarca las Estaciones Sur y Norte de transferencia de residuos y desechos; las escombreras de El Troje y Piedras Negras; y el Relleno Sanitario de El Inga. Es pertinente mencionar que las competencias que mantiene son delegadas por la Secretaría de Ambiente del Municipio, es así que toda responsabilidad de contratistas, EMGIRS, gestores ambientales y particulares que manejen fondos públicos, recae sobre la municipalidad (CRE,2008:315).

**Gráfica 10.** Planificación interinstitucional



Fuente: (EMGIRS-EP, 2014)

Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015



El desecho es depositado en contenedores sin separación en la fuente. Posteriormente los carros recolectores retiran los desechos y llevan a las Estaciones de Transferencia. Las mismas se encargan de receptor todo desecho y residuo a ser clasificado por los gestores ambientales. Sin embargo, la ET – Sur no trata ni clasifica los desechos (EMGIRS-EP, 2014:5-15) a ser depositados en el relleno sanitario.

### *2.1.2 Disposición final de Quito D.M.: Relleno Sanitario de El Inga*

El RS – El Inga conforme el EsIA *ex post*, se encuentra en una ‘zona industrial de alto impacto’, conlindando con otros emplazamientos industriales (EMGIRS-EP, 2014). El Relleno recibe un aproximado de 2000 ton/ día de los desechos receptados en las Estaciones de Transferencia, cargas del Municipio de Rumiñahui y gestores privados autorizados (EMGIRS- EP, 2013). Las toneladas se han incrementado en los últimos años, ocupando 58 de las 60 hectáreas dispuestas para el relleno sanitario y habiendo colapsado en un 80% los 8 cubetos en las tres etapas del proyecto, produciendo un aproximado de 500 m<sup>3</sup>/ día de lixiviados (El Comercio, 2015). Al respecto se puede afirmar que no existen registros de mitigación de la administración de los primeros cubetos, ni han recibido el cierre técnico correspondiente (EMGIRS-EP, 2014:7-2). Actualmente se encuentran en desarrollo estudios para la construcción del cubeto N° 9 que otorgaría una vida útil al relleno de 5 años más (PDMDQ, 2015:56). EMGIRS – EP también maneja la planta de tratamiento de lixiviado, una planta incineradora y generadora de bio gas (PDMDQ, 2015:57). En este aspecto, las comunidades son claras al manifestar que

... documentadamente se limita de donde a donde nosotros como comunidades hemos dado el espacio. De ahí no pueden pasarse un milímetro más. Si de eso les dura uno o quince años, no más, se tendría que ir. Ya no queremos fuera de eso tener un relleno (F. Alquina, 2015).

No se permitiría una expansión eso es imposible ya está delimitado. Si eso dure un año o 20 años es problema de ellos, la población no permitiría... Deberían pensar en el desarrollo de esta zona, reforestación masiva (D. Alquina, 2015).

## **2.2 Descripción socio – espacial de incidencia**

El Relleno Sanitario de El Inga se encuentra ubicado a 700 metros de la comuna de El Inga Bajo, parroquia rural Pifo, al extremo nororiental del Distrito Metropolitano

de Quito (EMGIRS-EP, 2014:4-1). La parroquia se divide en 20 barrios y 8 comunas, de las cuales 4 tienen incidencia directa al relleno (Véase mapa 2).

### 2.2.1 Componentes físico y biótico

El clima en el área de influencia, es ecuatorial meso – térmico y semi – húmedo con temperatura aproximada de 16° C y humedad relativa en 80% en dos períodos anuales; rango de viento de 2 a 5 km/h y evaporación elevada en el mes de agosto llegando a 191,6 mm conforme los períodos de precipitación (EMGIRS-EP, 2014:4-16). Los datos evidencian dos aspectos importantes: a) el rango de viento y b) niveles de evaporación. Los olores provenientes de lixiviados y GEI proliferan y se extienden a las comunidades de incidencia directa.

La calidad de aire sobrepasa la mayoría de estándares permitidos en el TULAS, como el límite de dióxido de azufre en exposición a 24 horas y de monóxido de carbono en exposición a una hora; tomando en cuenta la incineración de desechos y la extracción de bio gas al mismo tiempo (El Metro, 2015). Las personas de las comunidades reconocen los horarios de olor pungente durante el día y el incremento en época de lluvia debido a la evaporación.

...los olores se perciben en las mañanas y cuando llueve ni cómo salir... los olores son terribles uno ni bien se despierta percibe los olores, es terrible, dijeron que eso ya se detendría pero no ha pasado nada. El dinero que nos pagan es por el olor... en la madrugada y en la noche es como si está cerca de nosotros... los olores fuertes vienen entre las 6 de la mañana, son fuertes; las compensaciones no abastecen (Encuestas de percepción directa, 2015).

El cuerpo de agua alterado es el río El Inga (Véase mapa 1). El río ha recibido las descargas de los lixiviados procesados en un 20% de la piscina P – II desde el año 2002 (Soliz, 2014:141). La acumulación de lixiviados se debe al procesamiento en exceso de desechos y fallas técnicas (Últimas Noticias, 2012). Según el EsIA *ex post*, a 2012 el mercurio superaba los índices permitidos, entre otros compuestos químicos que califican al agua de no apta para el consumo (EMGIRS-EP, 2014:4-16).

Acá atrás está el río, nosotros nos bañábamos ahí, hoy todo es sucio si es que lo ve – señala-, contaminado. Carecíamos de salir a las piscinas entonces veníamos acá, pasábamos pescando truchas, nos divertíamos recogiendo los patos salvajes que hoy ya ni existen (J. Cumbal, 2015).

Las formaciones cuaternarias volcánicas más cercanas son el Cotopaxi y el Ilaló. Es preciso rescatar que la locación tiene su matriz prehistórica de yacimientos arqueológicos descubiertos en la década de los sesentas del campamento – taller paleo

indio del primer asentamiento humano en América con ‘Los Inga entre los años 7080 a.C. - 1969 a.C.’ (Adventure, s/f). El suelo en gran parte erosionado y con escasa cobertura vegetal, ha sido producto de malas prácticas agropecuarias, intervención fabril y el relleno sanitario. Era zona agrícola hasta el año 2012 que es declarando oficialmente “zona industrial IV” (PDMDQ, 2012 citado en EMGIRS –EP, 2014:2). Por otro lado, la fauna comprende aves, ganado vacuno, porcino y ovino propios de las comunidades. Recalcando que se encuentran tres especies de reptiles en riesgo de extinción (EMGIRS-EP, 2014:4 -71). A causa del relleno, los comuneros expresan que

...ahora por ejemplo ya no puede sembrar un choclo porque las ratas se trepan y se comen. Sembrábamos papas, trigo, cebada, alverja. No se puede porque vienen las ratas y hasta se comen las semillas... Donde se guardan las semillas vienen, donde tenemos el morocho... Pero igual ya no podemos sembrar más que pasto... (Encuestas de percepción directa, 2015)

### 2.2.2 Componente socio – económico

Los asentamientos de influencia comprenden la totalidad de 11 poblados entre barrios y comunas. Las comunas de influencia *directa* por ubicación cercana al relleno sanitario, dirección del viento y falta de abastecimiento de agua subterránea, son: El Inga Bajo a 700 m; Itulcachi y El Belén aproximadamente 1 km respectivamente y Santa Ana a 3 km (EMGIRS-EP, 2014:2). Las comunas surgen de la fragmentación de haciendas durante la reforma agraria de 1964 – 1973 entregadas a los huasipungueros que vivían y laboraban en las haciendas del lugar “a modo de préstamo como pago del precarismo” (Pástor Pazmiño, 2014:38). La distribución no fue equitativa, reduciendo el pago debido a la tenencia de la tierra y dejando en irregularidad a muchas familias.

La distribución en Itulcachi surge de la hacienda de la familia Ponce Gangotena

... en tiempo del Dr. Camilo Ponce Enríquez, menos de una hectárea, después de la reforma agraria. Siguió un juicio la comunidad y les dio más hectáreas. Este barrio se llamaba Buruchupa. Esta era una zona agrícola y ganadera (Testimonio en Encuesta de percepción directa, 2015).

El Inga Bajo es producto de la división de la hacienda El Inga; El Belén es producto de la división hacienda de la familia Gortaire; y Santa Ana es producto de la fragmentación de las faldas de El Ilaló (EMGIRS-EP, 2014; Gallardo Gallardo, 2006).

El RS – El Inga llegó mediante expropiación de tierras

El relleno sanitario se encuentra en los terrenos de mi familia (Chujimarca Chaisipanta). Éramos alrededor de 15 personas, nos expropiaron en el tiempo de Paco Moncayo. Nunca

existió la venta, ni un aviso ni rotulación. Era zona agrícola de siembra de maíz, soja, papa, trigo cebada y teníamos las 20 hectáreas del terreno cultivadas (J. Cumbal, 2015).

Es preciso recalcar que todas las comunidades mantenían la tenencia de la tierra irregular hasta el año 2014, cuando el Municipio inicia la ejecución del programa de legalización de los asentamientos “Regula tu barrio”. Del cual se ha beneficiado parcialmente la comunidad de El Belén y Santa Ana, que incide en el 25% de toda la población (Jácome Ramírez, 2014:99).

### 2.2.2.1 Demografía

El total de población estimada de las cuatro comunidades de incidencia directa es de 2.755 habitantes, con una densidad promedio de 2,99 hab/ha respecto a la ciudad, y generación de desechos aproximadamente de 4 ton/mes; siendo un 80% de generación orgánica a ser utilizada en compostaje (EMGIRS-EP, 2014; encuestas de percepción directa, 2015).

Depende de las chakras...si hay plásticos... ponemos en la basura, pero todo lo que es para el abono, recogemos en la fuente y enterramos en los cultivos (J. Cumbal, 2015).

Las comunidades de El Inga Bajo e Itulcachi contienen el mayor porcentaje poblacional (EMGIRS-EP, 2014:4-91). A nivel parroquial, en cuestión de género, mantienen el 51% de población femenina. Por su parte conforme la autoidentificación según cultura y costumbres, a nivel parroquial existe el 87% de mestizos y el resto de población autoidentificada indígena perteneciente a kayambis y kitukara (INEC, 2010). Las comunidades de incidencia se autodenominan mestizos (Encuestas de percepción directa, 2015).

### 2.2.2.2 Servicios básicos y capacidad de subsistencia

Las estadísticas del INEC determinan a nivel parroquial que Pifo se encuentra entre las parroquias rurales de rango alto de NBI con un 64% (Véase mapa 4). En el Plan de Desarrollo de las comunidades se expone lo siguiente:

**Tabla 6.** Servicios básicos El Inga.

<b>SB/ Comunidad</b>	<b>El Inga Bajo</b>	<b>Itulcachi</b>	<b>El Belén</b>	<b>Santa Ana</b>
Agua consumo	Sistema potable en construcción con compensaciones	Agua entubada administra la Junta de Agua de “Itulcachi –	Agua Entubada administra la Junta de Agua de “Itulcachi –	El 30% de la población carece del servicio de

		La Cocha – El Belén”	La Cocha – El Belén”	agua entubada
Aguas servidas	Pozos sépticos que se direccionan al río El Inga	Cobertura de alcantarillado en 80% por compensaciones	Cobertura de alcantarillado en 60% por compensaciones	Pozos sépticos, no disponen de alcantarillado
Recolección de Desechos	2 ton/semana, Junta Parroquial	Recolección por Junta Parroquial	600 kilos por semana, Junta Parroquial	Recolección por INTERASEO

*FuenteFuente:* (Jácome Ramírez, 2014)

*Elaborado:* Lucía Salazar, 2015

Entre otras variables (CEPAL, 2001:10), respecto a educación, la parroquia Pifo tiene una tasa media de analfabetismo respecto al manto urbano y demás parroquias rurales (Véase mapa 5). Empero, las comunidades de incidencia tienen niveles bajos de educación respecto a los demás barrios (Jácome Ramírez, 2014:19).

En Itulcachi la escuela donada por la familia Ponce Gangotena,

... la dieron a los padres de “Fe y Alegría”, era muy precario. Nos dieron el terreno pero hicimos a base de mingas la escuela. Empezamos con 18 alumnos de unos 14-16 años, desde ahí iniciamos (Testimonio, encuestas de percepción directa, 2015).

Este no es el caso de la escuela fiscal de El Belén, que debido al reducido número de profesores y el bajo nivel de educación fueron causales para que el Ministerio de Educación cierre el establecimiento (J. Cumbal, 2015). En el caso de Itulcachi y El Inga Bajo los establecimientos educativos y profesores son financiados por los escasos fondos de compensación y los padres de familia. Los educandos que disponen de posibilidades para transportarse, se desplazan a la urbe (J. Guanoluiza; F. Alquina, 2015).

Del mismo modo, la mayoría de la población económicamente activa (PEA) se desplaza a Píntag, Tumbaco, Quito urbano y Sangolquí como fuentes de trabajo. Muy pocas personas se dedican todavía a actividades agrícolas y mantienen actividades comerciales de pequeña escala. La tasa de desplazamiento temporal por trabajo o estudio en Pifo es del 56,46% (INEC, 2010). En perspectiva de género, la población ocupada es mayoritariamente masculina con mano de obra en construcción y obraje. Las mujeres se dedican a quehaceres del hogar, son costureras y empleadas de servicio doméstico en las localidades de desplazamiento laboral (Encuesta de percepción directa, 2015). Es preciso recalcar que la actividad industrial es externa a las comunidades al

igual que las florícolas pertenecientes a las haciendas, es decir “...las industrias no absorben la mano de obra local” (EMGIRS-EP, 2014:4-92).

En el aspecto salud como derecho vinculado a los derechos ambientales, se refleja el estado precario de atención. En Itulcachi existen dos dispensarios médicos mantenidos por el seguro social campesino y en El Belén un dispensario de las compensaciones del RS – El Inga. Las brigadas médicas llegan a las comunidades en 2015 en dos momentos. Sin embargo en las comunidades expresan el descontento,

Mandan los médicos ¿Qué mandan? Si solo es para dar recetas...vienen estudiantes que están aprendiendo... Es nuestra seguridad, no mentimos, nada traen. ¿Quién nos debe la salud? Los compañeros dicen que no tienen afectada la salud pero no saben que ya están afectados internamente. ¿Dónde están los talleres? No regresan, dicen que aquí no hay gente o que no queremos hacer. No quieren gastar (J. Guanoluiza, 2015).

La medida de afectación es sobre todo de la contaminación, en lo que es el sistema respiratorio, infección en los intestinos... Tenemos el centro médico aquí y los chequeos que nos han hecho en los hospitales. Siempre estamos complicados los pulmones y llenos de infecciones (J. Cumbal, 2015).

Nos ofrecieron brigadas médicas pero si vienen a medias dijimos que no; en el caso de roedores y fumigadores solicitamos periódicamente, pero dijeron que no porque nos culparon ya que dicen que vivimos en insalubridad en cada uno de nuestros domicilios (F. Alquinga, 2015).

...no es cuestión de venir un día, esa no es la solución sino trabajar permanentemente, con técnicos. Ese es el trabajo, investigar y ver qué se necesita, qué necesitamos (D. Alquinga, 2015).

### *2.2.2.3 Organización político – administrativa*

Cada comuna tiene su comité pro mejoras (F. Alquinga et. al, 2015). Mantienen una organización independiente en cada casa comunal. En El Inga Bajo y El Belén las casa comunales fueron construidas con fondos de compensación (F.Alquinga, J. Cumbal, 2015). Asimismo tienen ligas barriales y lo más importante, el abastecimiento de agua por las Juntas de Agua respectivas. La Junta Comunal para tratar todo acuerdo con el Municipio la conforman los cuatro presidentes de las comunidades (F.Alquinga, 2015).

## ***2.3 Incidencia de la disposición final en el relleno sanitario de El Inga.***

En el presente apartado se realiza la comparación de sujetos intervinientes en la disposición final de desecho en Quito DM. Por un lado la población proporcionalmente más beneficiada esto es, todo el manto urbano de Quito, barrios suburbanos y rurales no afectados por la medida y el cantón Rumiñahui, y por otro es la población estimada de comunidades de incidencia directa al RS – El Inga.

### *2.3.1 Incidencia de la medida a nivel cantón Quito*

El Cantón Quito comprende un total de 2'239.191 habitantes conforme el último censo poblacional con incremento anual de 2,2% (PDMDQ,2015:58). Mientras el cantón Rumiñahui tiene un total de 85 842 de habitantes. La densidad a nivel cantonal en Quito se concentra en el manto urbano con 4347,98 hab/ha y en menor medida a nivel rural (Véase mapa 3). Esto se debe a razones económicas, laborales, educativas, situación irregular de asentamientos y accesibilidad a servicios en general para la ciudadanía (PDMDQ, 2012:125).

El Plan Distrital de Desarrollo 2015-2025 revela que la PEA urbano – rural a junio de 2014 fue de 887.811 trabajadores, del cual solamente el 1% es rural (PDMDQ, 2015:169-170). Por su parte el 29,7% de NBI afecta a poblaciones rurales con el 7% viviendo en extrema pobreza (Véase mapa 4). A nivel educativo, la inasistencia y falta de culminación de estudios se refuerza porcentualmente en zonas rurales y suburbanas (Véase mapa 5). Otra determinación sustancial entre barrios urbanos y rurales es la presencia de estudiantes en establecimientos públicos que incrementa en un 90% a nivel rural, independientemente al desplazamiento (PDMDQ, 2015:98). Si se reconoce que “la población mayoritariamente excluida responde a *situaciones particulares* como es lo étnico (afro descendiente e indígena); a la zona rural; población en situación de pobreza o extrema pobreza” (PDMDQ, 2015: 149). La dinámica socio – económica quiteña es irregular pero las brechas urbano – rurales no han sido superadas.

Ahora bien, la mayor generación de GEI en el sector “Desperdicios” (GEI - D) proviene de los desechos sólidos e incineración, siendo un total de 73% de emisiones, y una reducción por generación de biogás del 20% (Baca, 2014:18). El relleno sanitario alejado del manto urbano en El Inga, recibe un promedio de 26.407,07 ton/mes de desechos desde las Estaciones de Transferencia de Quito; 3064.50 ton/mes de desechos desde Rumiñahui y 1166,44 ton/mes de desechos particulares sin incluir los desechos hospitalarios y de mantenimiento del RS – El Inga (EMGIRS- EP, 2013).

Desde el inicio de operaciones hasta el año 2011 se ha registrado un aumento de desechos anual del 5% con una constante tendencia al crecimiento. Es evidente el aumento poblacional en el manto urbano, incremento per cápita de consumo y falta de tratamiento regenerativo de desechos (Baca, 2014:7). El mayor porcentaje de generación de residuos es domiciliario del cual el 60% son orgánicos, 24% reciclables y el 19% ha sido considerado de rechazo (PDMDQ,2015:48).

### *2.3.2 Incidencia de la medida en las comunidades de El Inga*

La parroquia Pifo con 16.645 habitantes comprende una densidad poblacional a nivel rural de 65.47 hab/ha, siendo una de las parroquias con menor índice respecto al manto urbano (Véase mapa 3). La generación de residuos a nivel rural es considerablemente menor al manto urbano, es así que, las comunidades de incidencia producen menos del 1% de desechos a nivel Quito DM, pero mantienen el 100% de los desechos a 700 metros de distancia. Por su parte, respecto al manto urbano de Quito, la distancia a las comunidades es de 45 km (EMGIRS-EP, 2014:2).

Desde que se ha establecido el relleno sanitario, han proliferado las industrias, llegó la afectación reforzada de los GEI, la contaminación en el río El Inga se agravó y afectación a la salud de los comuneros concentrándose en gripes crónicas, dolores de cabeza cuando se percibe el olor de los desechos en descomposición y en algunos comuneros sarpullidos en la piel por la proliferación de vectores (Encuestas de percepción directa, 2015).

Asimismo, a nivel organizacional el relleno sanitario desarticuló la red consolidada de las comunidades. Las compensaciones hasta ahora no se distribuyen equitativamente y existe desinformación. La errónea planificación e intereses personales respecto al proyecto han servido también de caldo de cultivo de la problemática. Las soluciones tanto compensatorias como de brigadas médicas son paliativos de los rezagos de las irregularidades acaecidas entre los años 2000 – 2012.

Es clave que interactúen con nosotros porque todos somos ecuatorianos, todos somos ese mismo Quito, un mismo pueblo. ¿Dónde estamos? La Cocha, Itulcachi, los demás. ¿Para qué quieren la tierra? Necesitamos de esta tierra (J. Guanoluiza, 2015).



### **3 Diagnóstico sobre discriminación ambiental en las comunidades de El Inga por emplazamiento del relleno sanitario de Quito DM.**

En la presente sección se efectúa el diagnóstico correspondiente al juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad<sup>22</sup>. A fin de verificar la existencia de afectación, injusticia ambiental distributiva y consecuente discriminación ambiental hacia las comunidades de incidencia directa al Relleno Sanitario de El Inga. Para el efecto, se valorarán los resultados de indicadores de derechos humanos ambientales en igualdad (Véase en anexo).

#### ***3.1 Juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad***

El Estado Ecuatoriano ha ratificado los tratados internacionales sobre derechos humanos en el campo ambiental, es así que la Constitución de la República los consagra como derechos fundamentales<sup>23</sup>.

#### **Ratificación y entrada en vigor de tratados internacionales para garantizar el ambiente sano y concretamente sobre gestión de desechos en el Ecuador.**

Todos los tratados internacionales sobre derechos humanos y en materia ambiental han sido ratificados por el Ecuador. Sobre gestión de desechos transfronterizos el Convenio de Basilea ratificado el 23 de febrero de 1993.

#### **Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho al ambiente sano y gestión del desecho en la Constitución.**

El derecho al ambiente sano es considerado derecho, al igual que la preservación del ambiente a partir de la Constitución Política de 1998. Se establece la responsabilidad administrativa, penal y civil sobre daños ambientales (CPE, 1998:art. 87). Es preciso mencionar que ya existe la consulta previa y acceso a la información en temas que afecten al ambiente (CPE, 1998: art. 88). Por su parte mandó que la ley establezca las competencias correspondientes a municipios, incluido tareas de saneamiento y gestión de desechos. La cobertura cumplía el principio de igualdad exegética ante la ley, evolutivamente es material.

En lo que respecta a la Constitución de 2008, el ambiente sano y derechos de la Naturaleza son consagrados. Mientras la gestión de desechos es competencia de los GAD municipales. De lo visto, cumple con el principio de igualdad y no discriminación formal y material.

*Fuente y elaboración:* Comprobación de indicadores – Lucía Salazar Gómez, 2015.

<sup>22</sup> Sobre el estudio del juicio integrado de igualdad para verificar el cumplimiento del principio de igualdad en el campo ambiental véase Capítulo II sección II.

<sup>23</sup> Sobre los derechos ambientales sustantivos y procedimentales véase Capítulo I Sección II.

Asimismo la igualdad y no discriminación es consagrada como principio y derecho por la Constitución (CRE, 2008: arts. 11.2 y 66. 4). En tal razón, se examina si por discriminación se verían afectados los derechos ambientales de las comunidades de influencia directa al relleno sanitario de Quito. El relleno sanitario como locación de disposición final de desechos es la medida a ser tratada de manera objetiva.

### 3.1.1 Relacionalidad y fin legítimo

La disposición final de desechos en un relleno sanitario como se observó anteriormente, tiene como fin último alcanzar el Sumak Kawsay mediante la protección de derechos ambientales (CRE, 2008: art.14). En varios estudios mencionados se considera al relleno sanitario como una medida que no es la más adecuada<sup>24</sup>. Empero ya que involucra la responsabilidad de generación del desecho para la sociedad en general, el Estado en la actualidad considera como *alternativa técnica* al sistema de disposición final en relleno sanitario. Es preciso recordar que un relleno sanitario no constituye *desarrollo* o progreso; es una medida regulatoria a un conflicto socio – ambiental anterior, la generación de desechos. Así, el relleno sanitario *per sé* se convierte en la medida legítima, necesaria y conducente a procurar el ambiente sano para alcanzar el Sumak Kawsay. Siempre y cuando su operación cumpla con los estándares de calidad conforme la legislación nacional. Otro punto es la consideración del *emplazamiento* hacia poblaciones determinadas.

Hecha la salvedad, el emplazamiento del relleno sanitario de Quito DM se encuentra en El Inga, parroquia Pifo<sup>25</sup>. Lugar que tiene por incidencia directa a cuatro comunidades: El Inga Bajo, Itulcachi, El Belén y Santa Ana. De los antecedentes se concluye que la ubicación en dicho sector no surgió de un estudio de factibilidad, en su lugar se había determinado a otro sector, Jalanguilla. Asimismo no existió consulta y la licencia ambiental al tiempo fue otorgada extemporáneamente y sin competencia.

### **Existencia de articulación entre legislación nacional y ordenanzas municipales sobre gestión de desecho y ambiente de Quito DM.**

---

<sup>24</sup> Una alternativa al relleno sanitario es la iniciativa Basura Cero, al respecto, véase Capítulo II Sección IV. Sin embargo, en este punto no se discute si la medida es la más adecuada sino la ubicación del relleno sanitario.

<sup>25</sup> Sobre la locación, antecedentes e incidencia del Relleno Sanitario véase Capítulo III Sección II.

Existe la articulación entre normativa nacional y local. El aspecto sobresaliente se destaca en la reforma efectuada por la ordenanza N°332 la cual manda: minimizar impactos en establecimientos de disposición final (Ord. 332, 2010: art.5); justificar el establecimiento de la disposición final (Ord. 332, 2010: art.79). Preciso aclarar que la reforma se efectúa a 8 años del RS- El Inga.

En el año 2002 cuando establecen el relleno sanitario no se consultó y no había EsIA. Las ordenanzas municipales no hacían referencia a derechos ambientales ni derechos vinculados, por lo que se debía aplicar directamente la legislación nacional.

*Fuente y elaboración:* Comprobación de indicadores – Lucía Salazar Gómez, 2015.

Motivo que confirma que las comunidades de incidencia directa, desde el año 2002 se encuentran en una situación diferenciada distinta y excluyente entre el manto urbano de Quito, otras parroquias suburbanas, rurales y el cantón Rumiñahui respecto al relleno sanitario.

### *3.1.2 Escrutinio o medición de intensidades*

De los antecedentes se evidencia como causa de justificación del Municipio, el costo elevado del relleno sanitario que debía ser construido en Jalonguilla, no existió un reconocimiento a las parroquias del lugar, fue un tema económico. Sin embargo, esta afirmación resulta precipitada si previamente no se evalúa la situación socio – económica exclusivamente de las comunidades en El Inga. De ahí que se recurra al escrutinio estricto para reconocer si el emplazamiento en El Inga era en efecto el *adecuado* y no se fundamentó en criterios sospechosos.

De la descripción socio – espacial de incidencia se constata que las comunidades de El Inga son comunidades que históricamente han sido condicionadas. En primera instancia por el conflicto de tenencia irregular de tierras como exclusión de la apropiación de la Naturaleza en el metabolismo socio – económico desde la época de los huasipungos. Posteriormente en razón de la depreciación de suelo, la zonificación se redefine como “zona industrial” en los años que se dispone el relleno sanitario en el lugar. La siembra y el autoabastecimiento es prácticamente imposible en el lugar, adicionalmente no existe apertura de las industrias para recibir mano de obra, motivo que incide en el desplazamiento laboral. De sus condiciones se infiere que cumplen con parámetros de *población residual*:

**Tabla 7.** Correspondencia con caracterización de poblaciones residuales.

Social/ cultural	clf.	Condición Política	clf.	Condición Económica	clf.
nivel de educación bajo	SI	ubicación rural	SI	campesina y de obraje	SI
comunidades indígenas	NO*	demográficamente reducida	SI	residentes a ser empleados en las mismas actividades de riesgo ambiental	SI
mantiene mayor exposición a tóxicos.	SI	conflictos de tenencia de tierra	SI	falta de recursos financieros y técnicos para resistir riesgos.	SI
desplazados o privados de la libertad	NO	falta de representación decisional y organización política	SI		
mujeres, niños, niñas, adolescentes, hombres y diversidad sexo-genérica.	SI				

\*Las comunidades se auto-identifican como mestizas.

Fuente: (Newell, 2005)

Elaborado por: Lucía Salazar Gómez, 2015.

Del análisis a profundidad efectuado en lo que respecta a demografía, servicios públicos básicos y capacidad de subsistencia; las comunidades de El Inga no han podido ejercer los derechos vinculados al derecho al ambiente sano a plenitud. Para el efecto también se debe recordar qué constituye una compensación y qué constituye un derecho humano por el hecho de serlo<sup>26</sup>. Las compensaciones, aceptadas después de iniciadas las operaciones del relleno surgen del porcentaje de toneladas ingresadas al relleno. De éstas, han surgido varios proyectos de satisfacción de necesidades básicas.

**Existencia de acciones afirmativas y reparatorias que aseguren el ambiente sano a las comunidades de incidencia respecto a la gestión de desechos, concretamente cercanas a la disposición final.**

Una acción afirmativa es entendida como la medida temporal para garantizar una auténtica igualdad (ACNUDH, 2012:93) y no es hasta 2014 que el Municipio oficializa el “Plan de Desarrollo Sostenible de las Comunidades de El Inga”. El alcance del mismo se direcciona a *reparar* los daños causados por el impacto del relleno sanitario en las comunidades y la Naturaleza.

<sup>26</sup> Sobre la compensación como parte de reparación integral frente a un daño ambiental véase Capítulo II Sección III.

Las medidas reparatorias son compatibles con la responsabilidad ambiental y responsabilidad por discriminación en derechos ambientales. Para el caso a) mitigación y restauración de la Naturaleza por reforestación, educación ambiental y concientización en la zona industrial; b) indemnización por compensación. Y c) transformación como restitución por fortalecimiento de producción agropecuaria; encuentro de oferta – demanda de empleo; fortalecimiento cultural y recreativo; servicios básicos y fortalecimiento de organización política (Jácome Ramírez, 2014:15) (Véase Plan en anexo).

*Fuente y elaboración:* Comprobación de indicadores – Lucía Salazar Gómez, 2015.

Conforme la evaluación del escrutinio estricto, el emplazamiento del relleno sanitario debe cumplir dos condiciones a) aportar a la progresividad de derechos y superar la situación de *población residual*; y b) cumplimiento de estándares legales sobre consentimiento y reparación, en vista de que el Municipio no tiene planificado cerrar técnicamente el relleno. La superación de la situación de vulnerabilidad y calidad de población residual se direcciona a los derechos vinculados al ambiente sano. De modo que el emplazamiento del relleno sanitario en El Inga por sí mismo no aporta a la progresividad de sus derechos vinculados, este objetivo cumplen las compensaciones.

**Percepción sobre medidas reparatorias desde la muestra intencional encuestada en las comunidades de incidencia al Relleno Sanitario (disposición final) de la gestión del desecho en Quito DM.**

De las encuestas recabadas, coinciden en que las compensaciones han sido conflictivas. El problema se suscita por intereses políticos y fragmentación entre las directivas; adicionalmente a la deficiente distribución y cumplimiento de lo debido. Por su parte, las compensaciones se han relacionado con el abastecimiento de servicios públicos básicos como alcantarillado, vías de acceso y equipamientos.

En el aspecto salud entre 2014 – 2015 llegan por vez primera dos brigadas médicas para revisión general y entrega de analgésicos. Asimismo, en 2015 se da la primera fumigación. En cuanto a la apertura laboral no ha sido la esperada por las comunidades. Finalmente, el Municipio brinda charlas de gestión ambiental, actividad que las comunidades han realizado en su mayoría antes de que exista el relleno sanitario, sin denominarse ‘ecologistas’.

**Percepción de cumplimiento sobre medidas reparatorias desde los dirigentes comunales entrevistados en las comunidades de incidencia al Relleno Sanitario en Quito DM.**

El cumplimiento de las medidas reparatorias conforme el Plan de Desarrollo para las comunidades de incidencia no se ha cumplido a cabalidad. La regulación de propiedad de la tierra es parcial; sobre las brigadas médicas se argumenta que precisan de atención médica continua y no itinerante. El conflicto del establecimiento del relleno sanitario y la falta de compensación equitativa ha sido crucial para el desarrollo de actividades comunitarias, relación con el Municipio y abastecimiento de servicios básicos por parte de todas las comunidades.

En cuanto a derechos ambientales, la medida agrava la situación si se reconocen las fallas técnicas y operativas del relleno sanitario, la afectación a afluentes y suelo, finalmente el incremento de GEI que incide en la salud de las comunidades<sup>27</sup>.

**Proporción de Emisiones GEI según factores contaminantes y repercusión territorial en Quito DM.**

De emisiones GEI en el cantón por factor contaminante, el 18% corresponde al sector desperdicios / desechos (PDMDQ, 2015:35). Si se reconoce que la generación de desechos en Quito DM incrementa en un 5% anual y que la disposición final se encuentra al borde del colapso; entonces se reconoce que existe una locación fija a la cual el 73% de los GEI-D se direcciona. La repercusión territorial surge de la descomposición de la materia encontrada en el relleno sanitario que afecta a las comunidades en el rango de incidencia.

*Fuente y elaboración:* Comprobación de indicadores – Lucía Salazar Gómez, 2015.

Por su parte, reconociendo la temporalidad de los hechos, en cuanto al cumplimiento de normativa ambiental, el relleno sanitario en El Inga no se adecuó al cumplimiento constitucional y legal de normas ambientales. Es así que no existe consulta previa hacia las comunidades de incidencia (CPE, 1998: art.88; TULAS, 2003: arts. 19, 20) y no existió EsIA ni Licencia Ambiental previa (TULAS, 2003: arts. 13,17, 18). Es preciso reconocer que conforme el TULAS a 2003 la distancia de un relleno sanitario a poblados es de 500m y el tiempo de vida mínimo de un relleno es de 10 años (TULAS, 2003: Anexo 6. 4.12.4). Si bien la distancia es *adecuada*, el emplazamiento no cumplió con la participación ciudadana e información.

### *3.1.3 Subprincipios de proporcionalidad*

Mediante este filtro se reconocerá si efectivamente el emplazamiento del relleno sanitario en El Inga existe a) una necesidad social imperiosa; b) sea idónea para conseguir el fin legítimo; y c) ser proporcional en estricto sentido (Corte - IDH, 2004: 129).

#### *3.1.3.1 Subprincipio de idoneidad*

El objetivo constitucionalmente imperioso como se observa en la evaluación del juicio integrado de igualdad, es la protección ambiental interpelada por la garantía de derechos ambientales de los habitantes de Quito DM, para llegar al fin que es el *sumak*

---

<sup>27</sup> Sobre afectación en componente físico – biótico véase Capítulo III Sección II.

kawsay. Todos los desechos generados por los habitantes de Quito DM y el cantón Rumiñahui, que incrementan exponencialmente, se direccionan a El Inga.

**Porcentaje de generación de desechos en Quito DM rural - urbano y efecto en el derecho al ambiente sano.**

La generación de desechos en Quito DM desde las Estaciones de Transferencia Norte – Sur comprende un total de 26.407,07 ton/mes. Entre los desechos urbanos y rurales existe una diferencia del 6% en la generación de los mismos (PDMDQ, 2015:47) y entre Estaciones de Transferencia igual. El efecto en el derecho al ambiente sano tiene dos aristas a) responsabilidad individual por generación de desechos b) responsabilidad social por gestión del desecho y disposición final.

**Porcentaje de barrios rurales y urbanos con gestión de desechos eficiente (individual: separación en la fuente / colectivo: equipamiento necesario) en Quito DM.**

La gestión de desechos *eficiente* debe cumplir condiciones individuales y colectivas para su cumplimiento. En el aspecto colectivo, entendido como equipamiento proporcionado por el Municipio, el 96,5% de Quito DM tiene servicio de recolección y tratamiento, mientras el 3,5% comprende parroquias rurales con gestión descentralizada, entre ellas Pifo (PDMDQ, 2015:50). Las parroquias rurales tienen una desventaja del 23,5% de gestión apropiada. En cuanto a la separación en la fuente desde cada ciudadano si bien ha incrementado, es casi imperceptible. Se precisa distinguir la labor de recicladores informales quienes clasifican los desechos – residuos a fin de ayudarse económicamente y ayudarnos ambientalmente.

*Fuente y elaboración:* Comprobación de indicadores – Lucía Salazar Gómez, 2015.

Las comunidades de El Inga también generan desechos que resultan ser menos del 1% del total a disponer al mes en el relleno sanitario, porque el 80% de lo generado es invertido por los comuneros en compostaje y un poco menos en reciclaje; es decir en regeneración cíclica de la Naturaleza. Se precisa reconocer que los habitantes de Quito DM también incluye a las parroquias suburbanas y rurales, de las que forman parte las comunidades de incidencia directa al relleno sanitario.

Ahora bien, como se registra supra, la distancia del relleno sanitario a las comunidades de El Inga comprende los 700m a la más cercana, El Inga Bajo. Es decir, existe un rango de 200m de diferencia permitida respecto al mínimo estipulado en la normativa ambiental (TULAS, 2003: art. Anexo 6. 4.12.4). Es decir, el rango de influencia a poblados es el permitido jurídicamente.

En cuanto a si la medida es *adecuada* para proteger y garantizar los derechos ambientales, del análisis previo se desprende que su operación se ha visto truncada por varios sucesos de incumplimiento a la normativa ambiental respecto al tratamiento de

desechos y sus consecuentes lixiviados y GEI<sup>28</sup>. Por último, el relleno sanitario en El Inga originalmente está por colapsar y lo que se espera es ampliarlo para mayor abastecimiento. Su *adecuación* depende de las operaciones apropiadas y el abastecimiento.

### 3.1.3.2 Subprincipio de necesidad

En cuanto a la *alternativa*, esta no se direcciona a la observancia de otro mecanismo de tratamiento de los desechos en lugar del relleno sanitario, sino en el *emplazamiento*. Es así que se rememora que la ESPOL realizó un estudio de factibilidad para emplazar el relleno sanitario en Jalonguilla, sector que se consideró como el más *idóneo* para disponer del relleno<sup>29</sup>. Sin embargo, la alcaldía consideró que su construcción constituía un *costo elevado* por lo que se dispondría en otro lugar. Posteriormente se *informa* a las comunidades que el relleno llegaría a El Inga. Ahora bien, a 2015 el relleno sanitario no se ha trasladado a otro lugar apartado de las comunidades de incidencia directa sino que se espera ampliarlo. Al momento no existe otra alternativa y por tanto se considera una *necesidad*.

### 3.1.3.3 Subprincipio de proporcionalidad estricta

En este punto, cabe recordar los criterios sospechosos. Si el argumento del Municipio para no emplazar el relleno sanitario en Jalonguilla era un factor económico circunstancial, esto porque se enfocaba en la *construcción* de un relleno que duraría 40 años, entonces se evidencia que las comunidades cercanas al mismo no serían de interés primordial, ni Jalonguilla como santuario arqueológico de los Kitu Karas ni a El Inga en conjunto con habitantes sin reconocimiento de derecho vinculados.

Ahora, respecto a un riesgo cierto de daño si no se destinaba la medida, es preciso rememorar que el conflicto nunca fue el desplazamiento del vertedero a cielo abierto en Zambiza, ni las afectaciones a los habitantes de la zona. El conflicto radicó en el *colapso* del vertedero a cielo abierto en Zambiza que *servía* a todos los habitantes de Quito DM, lo que motiva al Municipio a buscar otra locación. Si bien, constituye la contaminación generada por desechos de todos los habitantes de Quito DM y la

---

<sup>28</sup> Sobre el incumplimiento de normativa ambiental respecto a tratamiento de lixiviados y GEI, véase Capítulo III Sección II.

<sup>29</sup> Sobre el mencionado estudio véase *ibídem*.



necesidad última de garantizar el ambiente sano; el móvil era que el vertedero *ya no abastecía* a tanto desecho que se había generado.

En cuanto a la *realización* del fin, en este caso el Sumak Kawsay mediante la garantía de derechos ambientales y protección ambiental, en la disposición final de desechos, en primera instancia, no se soluciona de manera óptima el conflicto real que es la *generación de desechos*. En su lugar, se evade al apartarlo del manto urbano. El hecho de enunciar que un ciudadano quiteño de 18 años genera 5.5 ton/día de desechos no soluciona el problema. Los derechos ambientales de los habitantes de Quito DM serían efectivos si tanto el Estado como la ciudadanía concientizaran que la solución no es guardar la Naturaleza *excretada*, sino su regeneración cíclica.

En segundo lugar, la locación del relleno sanitario, si bien cumple técnicamente con la distancia establecida por el TULAS, ha culminado *afectando* los derechos ambientales de las comunidades de incidencia directa.

**Percepción de consecuencias por la disposición final, desde la muestra intencional encuestada en las comunidades de incidencia del Relleno Sanitario de El Inga.**

De las encuestas recabadas, coinciden en la afectación producida por el olor de gases GEI, a consecuencia las personas padecen de dolores de cabeza frecuentes, gripes crónicas y sarpullidos en la piel de niñas y niños. Por su parte, el suelo no es apto para el cultivo, el motivo es la permanencia de vectores que impiden la siembra y crecimiento de alimento para el autoconsumo.

*Fuente y elaboración:* Comprobación de indicadores – Lucía Salazar Gómez, 2015.

Del análisis previo se constata que la afectación a los derechos ambientales de las comunidades, como el incremento de vectores y contaminación del río El Inga, ha desencadenado en la afectación del derecho a la salud<sup>30</sup>. En cuanto a la *magnitud* de afectación cabe mencionar que el cambio de zonificación de agro a industrial refleja el estado de la situación.

### **3.2 Resultado**

Existe afectación a derechos ambientales en las comunidades de El Inga por locación del relleno sanitario. Si se reconoce que todos los habitantes de Quito DM generan desechos pero que no todos los efectúan en la misma proporción, quiere decir

---

<sup>30</sup> Sobre las afectaciones véase indicadores de resultado en Capítulo III Sección II.

que existen responsabilidades por acatar tanto por la sociedad como por el Municipio en cuanto a la prevención de generación del desecho.

Si la discriminación ambiental radica en la desigualdad o exclusión respecto a oportunidades de protección ambiental, entonces las comunidades de El Inga sí se encuentran en exclusión respecto a oportunidades de protección ambiental y ejercicio de derechos ambientales, por ende son discriminadas. Porque al generar menos del 1% de desechos, reciben el 100% de los desechos generados en Quito DM; en adición a su situación residual que progresivamente se supera por las compensaciones. Las compensaciones han servido para *efectivizar* sus derechos vinculados. Es decir, las condiciones de discriminación ambiental de facto se cumplen<sup>31</sup>.

Para concluir, las compensaciones como se analizó en el acápite correspondiente, constituye parcialmente la aceptación de responsabilidad frente al daño generado. La empresa EMGIRS –EP y en última instancia el Municipio de Quito deben responder por responsabilidad por discriminación ambiental. Empero comprende medidas de reparación integral que deben cumplirse a cabalidad e integradas. Si bien el Plan de Desarrollo de las comunidades de El Inga (Jácome Ramírez, 2014) parte del propósito restitutivo programáticamente y no itinerante; no existe eliminación ni resarcimiento de daños, sino la permanencia del emplazamiento.

La medida en su aplicación desde el análisis jurídico es incorrecta y paliativa al mismo tiempo, porque la reparación integral participa de: a) la compensación como indemnización en dinero y/o con obligaciones de hacer; b) la restitución se da respecto al daño y los efectos materiales e inmateriales que hayan tenido; c) la eliminación de los efectos de la violación a la igualdad y resarcimiento de derechos ambientales. Sobre el último punto, cabe recalcar que eliminar significa ‘quitar algo’ (RAE). Entonces el relleno sanitario debería ser reubicado, con estudios de factibilidad previos y precautelando los derechos ambientales de todas las personas, al mantener emplazamientos como estos alejados de toda comunidad (NIAB).

---

<sup>31</sup> Sobre condiciones de discriminación ambiental de facto véase Capítulo II Sección II

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### **1 El cambio desde los paradigmas del constitucionalismo andino y ecológico.**

La Constitución de la República del Ecuador es considerada andina y ecológica al proteger la Naturaleza y procurar la igualdad y no discriminación en consideración de la diversidad. De conformidad, al considerar a la Naturaleza como sujeto de derechos, manda un cambio de paradigma y racionalidad profundos en la cultura legal ambiental; con repercusión en las políticas públicas que el Estado adopte. Sin embargo, el cambio de paradigma se ve sistemáticamente truncado al existir dos visiones de mundo, la perspectiva visionaria de cambio en la relación humano – Naturaleza en la parte dogmática y la perspectiva pragmática en la parte orgánica, que se desarrolla en todo el ordenamiento jurídico ambiental.

#### *1.1 El Sumak Kawsay como fin y los Derechos de la Naturaleza*

Uno de los paradigmas es el principio filosófico, derecho y régimen del Sumak Kawsay. El mismo refleja claroscuros en su limitación constitucional. Esto se debe a que en tanto principio filosófico desde las cosmovisiones indígenas, implica un sistema de vida incompatible con el bienestar occidental por consumo y calidad de vida condicionadas. Empero, al ser institucionalizado, constituye el principio trascendental que debe conducir al accionar distinto frente a la Naturaleza y entre seres humanos.

Su importancia es tal, que puede definirse a) como el marco sustantivo de derechos humanos y hacia la Naturaleza y b) como expresión de organización y garantía de los mismos. El Sumak Kawsay como se ha positivizado en la Constitución en relación al derecho al ambiente sano, es el fin que debe el ser humano alcanzar, el cual participa de un sentido profundo de igualdad. Esto puede comprenderse si se otorga la importancia que merece el cumplir con el ciclo interdependiente de principio – régimen – derechos en elaboración y ejecución de políticas públicas.

La relación humano – Naturaleza comprende tres elementos:

- a) la justicia ecológica, por la cual existe la consideración de los derechos de la Naturaleza respecto al ser humano.
- b) el complemento en la justicia ambiental distributiva, entendida como la relación distributiva social de los servicios que brinda la Naturaleza y su degradación; incompatible con una idea de abundancia y dominación humana. Teniendo como premisa: “de cada cual según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades básicas y teniendo en cuenta los límites biofísicos del planeta” (Riechman, 2012:58). Con el objetivo de cuestionarse: “¿Quiénes tienen derecho a la protección ambiental y a quiénes se dirigen los riesgos por contaminación? (Newell, 2005:74) Ante un conflicto socio – ambiental.
- c) la necesidad de determinar un ecologismo propio según el ecologismo popular, así el Sumak Kawsay resulta en el campo de transformación, respuestas alternativas y diseño de políticas públicas adecuadas.

De ahí que desde el constitucionalismo andino, la Naturaleza tenga derechos propios y los seres humanos sean los garantes de los servicios ambientales que brinda por medio de los derechos hacia ella. Los derechos humanos ambientales son derivados de la existencia de la Naturaleza, la cual permite la realización de los seres humanos. Los derechos que son reconocidos a la Naturaleza en tanto sujeto, demandan del ser humano la responsabilidad frente a sus libertades y reconocimiento de los límites en esta relación.

### ***1.2 La Naturaleza, su degradación y el desecho***

Se entiende que exista la dicotomía de la Naturaleza de sujeto – objeto, puesto que es una construcción epistemológica del entorno. Al construir lo que percibe, el ser humano se separa de la Naturaleza, de donde se infiere que sea una consideración de sujeto o la más grave y perjudicial, la consideración de objeto dominado y controlado. La dominación de la Naturaleza se traduce en la transformación en medioambiente, al ser otorgada valor de uso en recursos naturales y manejados por las relaciones extrajurídicas de poder, desiguales y excluyentes entre seres humanos. De manera que satisfaga necesidades básicas e infladas por un proceso lineal de “sacar – fabricar – tirar”.

Este proceso denominado metabolismo socio – económico participa de cinco fases. La última fase constituye en sí misma la degradación a la Naturaleza, a ser considerada

como residuo o desecho por el lugar en que se disponga. En lógica de ciclos regenerativos de la Naturaleza, el residuo es el sustitutivo de su derecho de restauración mientras el desecho es la sustancia que se elimina, contamina y no regenera.

De ahí que éste necesite un tipo de gestión determinada, la gestión del desecho. La gestión del desecho participa de un proceso de no retorno o regeneración. Una de las operaciones de no retorno es su la disposición final en rellenos sanitarios.

## **2 La Igualdad y no discriminación ambiental.**

Retornando a los mandatos constitucionales, el principio – derecho de igualdad y no discriminación es transversal a la garantía de derechos humanos y su efectividad. El principio de igualdad es jurídicamente equiparable a la justicia como “el deber ser” del Derecho desde una perspectiva axiológica. En relación a la justicia ambiental distributiva, la igualdad ambiental resulta en la acepción de igual garantía de derechos ambientales tanto formal como en su materialidad y en consideración de las diferencias. Para el efecto será preciso especificar que los derechos ambientales se encuentran consagrados en la Constitución como derechos del Buen Vivir y que los derechos ambientales sustanciales son todos los derechos hacia la Naturaleza que comprende el ambiente sano y ecológicamente equilibrado; mientras los derechos ambientales procedimentales son como su nombre lo indica, las garantías que permiten la realización de los primeros.

### ***2.1 La desigualdad estructural y progresividad de derechos***

Desde la justicia distributiva, lo que se propone es igualar en circunstancias y responsabilidades a los seres humanos. Sin embargo, desde la lógica de la modernidad capitalista, pasan a regir proceso de desigualdad y exclusión del medioambiente como recurso y como degradación. A menos que se admita que existe la precondition social de desigualdad estructural, motor que trasmite la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales (derechos del Buen Vivir). En razón de que existe una “situación que enfrentan ciertos sectores de la población que por complejas prácticas sociales, culturales e institucionales, no gozan de sus derechos en la misma medida que lo hace el resto de la sociedad” (Saba, 2010:90). Entonces estas desventajas circunstanciales responsabilizan al Estado y la sociedad.

Al Estado sobretodo corresponde la responsabilidad en cuanto garante de derechos vinculados al ambiente sano que requieren de un tratamiento progresivo (Protocolo de San Salvador: art. 4) a fin de superar las relaciones extrajurídicas de desigualdad y exclusión.

### *2.1.1 El principio de no - discriminación en el campo ambiental*

Desde la perspectiva del ecologismo popular en el caso ecuatoriano plasmado en el constitucionalismo andino, la igualdad en el campo ambiental surge del aprendizaje en la diferencia o diversidad, desde comunidades ecologistas que muchas veces no se reconocen como tales pero que en la práctica lo son. Es así que las diferencias resultan relevantes y consolidan el principio de no – discriminación en la Constitución como la declaratoria negativa de igualdad. Es en efecto el reconocimiento de las diferencias expresadas como cláusulas taxativas antidiscriminatorias; un mandato de abstención frente al poder estatal y la sociedad en general, respecto a la exclusión o desigualdad en goce y ejercicio de derechos. En el campo ambiental, la discriminación ambiental es la negación de igualdad, es decir, si existe degradación ambiental que esté direccionada sin justificativo alguno a poblaciones determinadas, será considerada como una injusticia, una forma de discriminación y vulneración de derechos ambientales.

### ***2.2 “No todos consumen igual, no todos desperdician igual y no todos contaminan proporcionalmente”.***

El metabolismo socio – económico lineal de sacar – fabricar – tirar, evidencia el intercambio desigual y la injusticia distributiva ambiental en la humanidad. En sus cinco fases existe: a) apropiación de un grupo o grupos sociales en desmedro de otros; b) producción de cosas no sustanciales que suplen necesidades ideológicas y condicionalidad del objeto hasta la intermediación; c) desigualdad entre productores y vulneración de derechos de consumidores en distribución de lo producido; y d) consumo desmesurado en un sector, que no mejora la calidad de vida humana, menos la igual redistribución para el consumo. Indiscutiblemente instituye el aforismo “No todos consumen igual, no todos desperdician igual y no todos contaminan proporcionalmente”. Aforismo que permite identificar sujetos responsables frente a lo producido, el desecho.

### *2.2.1 Discriminación ambiental por disposición final de desechos*

De los estudios en otras ciencias sociales se evidencia que en la gestión de desechos, la disposición final de los mismos, debe considerar entre otros aspectos: las consecuencias según su cumplimiento con parámetros legales y técnicos y la consideración de aspectos relevantes al momento de efectuarlo, como es la locación. Empero, según la determinación relacional actual entre seres humanos, existen poblaciones en situación de vulnerabilidad por condición social preestablecida y naturalizada; se ha determinado que son quienes han tenido que lidiar con las peores condiciones de deterioro de la Naturaleza. Esto es conocido como el seleccionamiento del riesgo ambiental. Del cual surgen las denominadas poblaciones residuales, como conglomerados humanos en quienes sus derechos ambientales y vinculados se ven vulnerados y no son reconocidos en su dignidad.

Ahora bien, desde el campo jurídico estas afirmaciones necesitan de comprobación, mediante criterios que verifiquen o no el cumplimiento de la igualdad y no discriminación ambiental respecto a derechos ambientales. Reconociendo que la discriminación ambiental se efectuaría por resultado, corresponde el análisis de la efectividad de derechos en igualdad. Es así que el método más adecuado de evaluación constituye el juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad.

De la evaluación a efectuarse se reconocerá que una población se ve vulnerada en sus derechos por discriminación ambiental, siempre y cuando: a) exista distinción y desigualdad previa como un condicionamiento que los coloca en situación diferenciada; b) la medida se encuentra sustanciada por criterios sospechosos o mandatos antidiscriminatorios y c) existe una preferencia en selección territorial por depreciación. Por último, de los derechos ambientales y vinculados a ser vulnerados por discriminación ambiental se observa que por locación de disposición final de desechos no serían efectivos y por ende no alcanzarían el Sumak Kawsay.

### *2.2.2 Responsabilidad ambiental y responsabilidad por discriminación ambiental*

La responsabilidad ambiental es el reconocimiento del daño ambiental y el fin de precautelar la vida humana (Carlson, 1962:12). Para indetificarla se considera que: 1) los actos u omisiones incumplieron obligaciones ambientales; 2) los principios son sancionadores o correctivos; y 3) pueden proporcionar soluciones o previsiones en actividades que incidan con el ambiente.

Tomando en cuenta que la gestión de desechos no es preventiva, en su caso consiste en un impacto negativo cierto por lo que su regulación y control fáctico es crucial. Ahora bien, este impacto no es proporcional por lo que se necesita graduar en las responsabilidades, para eso se consideran principios como la REP y ‘quien contamina paga’ o responsabilidad directa y responsabilidad ciudadana (CRE, 2008: arts. 396; 399) desde la sociedad y el Estado. Asimismo considerar principios como la participación ciudadana y la información amplia y oportunamente (CRE, 2008: arts. 398).

Finalmente, en cuanto a la disposición de desechos, la responsabilidad por localización y administración corresponde al Municipio (CRE, 2008:264.4). Si se trata entonces a la generación de desechos como daño ambiental, entonces la consecuente responsabilidad en la gestión del mismo debe incorporar medidas de reparación integral.

Por lo que se refiere a la discriminación ambiental, la responsabilidad parte de la misma consideración de responsabilidad ambiental, siempre que la misma surge de un acto de incumplimiento de obligaciones ambientales en cuanto a la protección de derechos humanos. La responsabilidad por discriminación ambiental surge el momento que se desconocen las obligaciones de hacer/no hacer del Estado en cuanto a protección de derechos ambientales. Así, la disposición final involucra la distribución espacial y social del daño ambiental que exige la consideración de la mencionada reparación integral conforme estándares de derechos humanos.

### **3 Caso de discriminación ambiental: El Relleno Sanitario en El Inga.**

La delimitación del caso de estudio se basó en referencias a nivel nacional. En lo que respecta al diagnóstico del desecho a nivel nacional, en base al estudio realizado por María Fernanda Soliz (2014), se determinó que existe un incremento de la generación de desechos caracterizado por su calidad y cantidad. Adicionalmente se efectuó el análisis cualitativo del ordenamiento jurídico y el plan nacional sobre desechos PNGIDS.

De ahí que en el estudio a nivel local se reconoce: a) la existencia de disposición final en rellenos sanitarios; b) los cantones con mayor generación de desechos y c) conflictividad e incidencia histórica en el cantón. Finalmente, la locación de estudio escogida fue el Relleno Sanitario de El Inga como disposición final del Distrito



Metropolitano de Quito. A fin de evidenciar empíricamente la situación de las comunidades de incidencia directa al emplazamiento del Relleno Sanitario.

### ***3.1 Determinación de discriminación ambiental***

El juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad se apoyó en las comprobaciones de los indicadores de derechos humanos, concretamente los indicadores que corresponden a los derechos ambientales y el principio de igualdad y no discriminación como eje transversal. Se reflexionó sobre las siguientes comprobaciones:

#### ***3.1.1 Estructurales:***

Todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos y en materia ambiental han sido ratificados por el Estado Ecuatoriano. Lo que deviene en la consagración del ambiente sano en la Constitución de 1998, en correspondencia, la normativa inferior participó de esta obligación de garantía formal. Adicionalmente a precisar que se encontraban ya reguladas las formas de participación ciudadana e información respectivas (CRE, 1998; TULAS; 2003). Finalmente, en cuanto a medidas regulatorias en la disposición final de desechos, existe la distancia mínima a la locación de incidencia (500m) (TULAS, 2003).

#### ***3.1.2 De Proceso:***

Es importante reconocer que existe la debida articulación normativa a nivel nacional y local sobre ambiente y en concreto la gestión de desechos. Por otro lado, la generación de desechos en Quito se ha incrementado considerablemente en los últimos años, llegando a colapsar inclusive el relleno sanitario actual. Al respecto existe la preocupación por parte del Municipio, sin embargo, las medidas fungen de remiendos como la ampliación del relleno, control de lixiviados (se enuncia pero no se ha comprobado) y generación de biogás en cantidades reducidas; son medidas que no controlan la generación del desecho, no llegan a la causa. Finalmente, en cuanto a la ubicación de la disposición final de desechos en el RS – El Inga, existió el reconocimiento de responsabilidad ambiental respecto a las comunidades de incidencia, lo que se manifiesta en las medidas reparatorias parciales.

#### ***3.1.3 De Resultado***

El relleno sanitario permanece en El Inga, el mismo emite el 73% de los GEI –D que se direccionan a las comunidades de incidencia. Por su parte, el efecto en el derecho al ambiente sano tiene dos aristas: a) responsabilidad individual por generación de desechos b) responsabilidad social por gestión del desecho y disposición final. Asimismo, existen desventajas generadas por la brecha ruralidad – urbanidad tanto en la efectividad de derechos ambientales como de derechos ambientales vinculados. Finalmente, de las encuestas de percepción directa y entrevistas realizadas a los dirigentes, se evidencia que las compensaciones han servido de caldo de cultivo para la fragmentación política, existe desinformación y falta de distribución equitativa. Adicionalmente a las afectaciones en salud y saniamiento producto del relleno sanitario.

Por consiguiente, de la evaluación efectuada en uso del juicio integrado de igualdad como juicio de proporcionalidad, se colige que existe - desde 2002 hasta la actualidad- afectación a derechos ambientales en las comunidades de El Inga por locación del relleno sanitario. Debido a que las comunidades se encuentran excluidas respecto a oportunidades de protección ambiental y ejercicio de derechos ambientales en comparación con el manto urbano de Quito, otras parroquias suburbanas o rurales y el cantón Rumiñahui; es decir en situación discriminatoria. Al momento de emplazar el relleno no se cumplió con la normativa ambiental y se vulneraron derechos constitucionales de participación. Adicionalmente, el argumento central del Municipio fue netamente económico y no existió consideración a las comunidades en su situación de vulnerabilidad y predisposición al riesgo ambiental.

### **3.2 Responsabilidad**

Ahora bien, el análisis de la responsabilidad es relevante, porque si se reconoce a la compensación como uno de los mecanismos de reparación integral, implica que existe *ipso facto* el reconocimiento de responsabilidad por discriminación ambiental. Empero, la reparación integral no comprende únicamente la compensación como medida restitutiva, como ha fungido frente a la situación de población residual de las comunidades de incidencia; siendo superada progresivamente. Asimismo, el plan de desarrollo para las comunidades, como parte de la reparación, es un trabajo indudablemente propositivo que no debía estancarse como plan político de una administración. El plan de desarrollo constituye una política pública y en cuanto tal es

un imperativo a ejecutarse para efectivizar la progresividad de derechos y así cumplir con la garantía de los mismos a los y las mandantes de la ciudad.

La medida en su aplicación desde el análisis jurídico es incorrecta y paliativa al mismo tiempo, porque la reparación integral participa de:

a) la *restitutio in integrum* como regreso a la situación anterior o en su caso la necesidad de garantizar progresivamente los derechos vinculados al ambiente. Ahora bien, reconociendo que existe un daño irreversible porque todos los desechos desde el año 2002 se encuentran en descomposición, de ahí que la alternativa constituya cerrar el relleno sanitario para que no empeore la situación de las comunidades de incidencia directa.

b) la *eliminación* de los efectos de la violación a la igualdad y resarcimiento de derechos ambientales. Sobre el aspecto de eliminar los efectos de violación y resarcimiento, cabe recalcar que eliminar significa ‘quitar algo’ (RAE). Entonces el relleno sanitario debería ser reubicado, con estudios de factibilidad previos y precautelando los derechos ambientales de todas las personas; es necesario mantener emplazamientos como estos alejados de toda comunidad (NIAB).

c) la compensación como *indemnización* en dinero y/o con obligaciones de hacer. Es importante reiterar que las compensaciones no son paralelas a la generación del daño a las personas. Por su parte, se tomará en deben realizar estudios para que la misma sea justa. La reparación se da respecto al daño y los efectos materiales e inmateriales que hayan tenido, en tal razón, se deberá calcular la pérdida económica de las comunidades de incidencia directa que comprende: la degradación de la tierra e imposibilidad de siembra; así como el cumplimiento de las compensaciones acordadas en el Acta de Pucallpa y su reforma. Por último, d) la garantía de no repetición como responsabilidad del Gobierno Central y el Municipio de garantizar los derechos ambientales a las comunidades de incidencia.

#### **4 Cumplimiento de responsabilidad por discriminación ambiental hacia comunidades en El Inga.**

El cumplimiento de la responsabilidad ambiental por discriminación ambiental responde a la efectividad de derechos ambientales en igualdad y no discriminación de los

habitantes de las comunidades de incidencia directa al relleno sanitario de El Inga. Como se afirma supra, existe un reconocimiento de la responsabilidad por discriminación ambiental el momento en que se establecen las compensaciones por parte del Municipio mediante el Acuerdo de Puembo y su reforma por la resolución N° 307 de mes de abril de 2013. De conformidad, el Plan de Desarrollo (Jácome Ramírez, 2014) constituyen parcialmente el compromiso y ejecución de la reparación integral.

#### ***4.1 Responsabilidad del Municipio de Quito***

En primera instancia, se recomienda al Municipio que en apoyo del análisis jurídico y doctrinario, revise las consideraciones de reparación integral del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De donde resulta que se debe observar a la compensación como una medida dineraria y obligación de hacer por reconocimiento del daño, independientemente a ejecutar medidas progresivas de derechos vinculados al ambiente sano. Las medidas progresivas que garanticen el ambiente sano deben ejecutarse paralelamente al reconocimiento del daño y compensación, de tal forma que sean medidas propiamente restitutivas.

Ahora bien, de conformidad con la reparación integral, se debe reconocer que la medida que vulneró el principio de igualdad y no discriminación, y por consecuencia afectó derechos ambientales, debe eliminarse, es lo que se debería hacer. Sin embargo, resulta prácticamente imposible físicamente al tener que mover todos los desechos en descomposición desde el año 2002 hacia un lugar técnicamente adecuado, previo estudios de factibilidad y consideración de no afectación a comunidades.

En su lugar, una acción justa y adecuada podría ser que el Municipio *realice* un estudio de factibilidad, el EsIA correspondiente y análisis de justicia ambiental distributiva *previos*. A fin de que sea posible disponer los desechos posteriores en una locación óptima. A pesar de que el emplazamiento no debe afectar a ninguna persona o comunidad, en el rango más cercano a poblados (NIAB), debe efectuarse la participación ciudadana y consulta previa a establecer un mecanismo de disposición final como el relleno. Luego de haber *cumplido* con este proceso, se debe realizar el cierre técnico del relleno sanitario en el emplazamiento actual en El Inga de conformidad con la legislación ambiental (TULAS, 2003: Libro VI, Anexo 6) y derechos ambientales de las comunidades (CRE, 2008: art. 14) según se establece en el

EsIA *ex post*. Es preciso recalcar que se podría hablar de *mitigar* los efectos de afectación a la Naturaleza al mismo tiempo que recuperarla y *disminuir hasta eliminar* progresivamente los efectos de vulneración a derechos ambientales en las comunidades de El Inga, reconociendo que es imposible tratar de retornar a línea base.

#### ***4.2 Exigibilidad de derechos ambientales desde las comunidades de incidencia***

Los derechos ambientales *procedimentales* son los mecanismos de ejercicio de derechos ambientales por sus titulares, incluida la Naturaleza como sujeto relativo (Potes, 2010:9). Se pueden clasificar en tres grandes grupos: acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia en temas ambientales (Declaración de Río, 1992: prr. 10).

##### ***4.2.1 Acceso a la información***

De la observación no participante se constató que existe desinformación en los y las habitantes de las comunidades de incidencia directa al relleno sanitario. En tal razón, cualquier persona conforme la Constitución de la República puede exigir que les sea otorgada la información que requieran a la EMGIRS –EP (CRE, 2008:art. 18.2). De no acceder, por vía administrativa se puede materializar este mecanismo mediante quejas o peticiones individuales y colectivas a las autoridades (CRE, 2008: art. 66.3). De conformidad la entidad pública competente en su orden será: a) la entidad acreditada en el caso la EMGIRS -EP; b) la autoridad ambiental de aplicación responsable en el caso la Secretaría de Ambiente del Municipio; y en última instancia c) la autoridad ambiental nacional, en el caso el Ministerio de Ambiente.

##### ***4.2.2 Participación ciudadana en toma de decisiones***

De conformidad con las obligaciones ambientales por parte del Estado, las comunidades de incidencia directa deben exigir que se cumpla con la garantía de participación en cuanto a fiscalizar las operaciones en el relleno sanitario (CRE, 2008: art. 57.7) y que sea activa y permanente (CRE, 2008:art.395.3). Se materializa este mecanismo al solicitar que existan reuniones y audiencias a fin de ser debidamente informados y atendidos (Ley de Gestión Ambiental, 2004: art.28).

Ahora bien, recordando el suceso a 6 de enero de 2003, con la muerte del comunero José Tonguino e ingreso inconstitucional de militares para iniciar las

operaciones en el relleno sanitario. Es preciso reconocer al *derecho de resistencia* (CRE, 2008: art. 98), como participación activa en tanto organización colectiva, exigibilidad legítima, representativa y requerimiento efectivo del principio de igualdad y derechos ambientales. “El derecho a protestar aparece así, como el primer derecho: el de exigir la recuperación de los demás derechos” (Gargarella, 2005:19).

#### *4.2.3 Acceso a la justicia por igualdad y justicia ambiental*

El acceso a la justicia es el mecanismo de ejercicio de derechos ambientales correspondiente al aparato procedimental de justicia (Potes, 2010;Gudynas2010). El mismo se encuentra amparado por la Constitución (CRE, 2008: art. 75). En este orden de cosas, los sujetos de derechos ambientales tanto para exigir el cumplimiento de los derechos de la Naturaleza (CRE, 2008: art. 71 inciso 2) como para obtener de los órganos judiciales la tutela efectiva en materia ambiental (CRE, 2008:397), deben acudir a los órganos judiciales persiguiendo su derecho al acceso gratuito a la justicia y tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos.

Los legitimados activos en materia ambiental pueden exigir sin perjuicio de interés directo se garanticen los derechos ambientales y de la Naturaleza (Potes, 2010:15). En lo que respecta a las garantías jurisdiccionales, para efectos de justiciabilidad del derecho a la igualdad, puede bien acudirse a jurisdicción constitucional mediante medidas cautelares y acción de protección (CRE, 2008:art. 88).

## **5. Recomendaciones desde la perspectiva jurídica de la iniciativa Basura Cero.**

### ***5.1 Ante el Proyecto de Código Orgánico del Ambiente.***

El proyecto de Código Orgánico del Ambiente en su Libro III de la Calidad Ambiental Título V consistiría en la “Gestión Integral de Residuos Sólidos No Peligrosos, Desechos Peligrosos y Especiales” (Asamblea Nacional del Ecuador [Asamblea], 2015). En el mismo libro se incorpora la reparación integral y un aspecto crucial: la producción y consumo *sustentables*. Sin el ánimo de profundizar en un tema, se precisa considerar con anticipación los lineamientos desde la iniciativa Basura Cero.

Partiendo de la diferenciación entre desecho y residuo, en el proyecto todavía existe confusión en varios momentos, es necesaria esta reconsideración exegética a fin de que no exista conflicto al momento de efectuar gestiones diferenciadas y separación en la fuente. Por su parte, si bien se implementa con mayor fuerza la gestión de residuos, inclusive se estipula incentivos ante la apropiada gestión (Asamblea, 2015: art.259), la generación del desecho no se detiene por el simple hecho de considerar al residuo un bien económico (Asamblea, 2015:201.5). Por otro lado, se regula pero no se prohíbe la obsolescencia planificada; ésta jurídicamente constituye la vulneración de derechos al consumidor por parte de corporaciones y transnacionales. Finalmente, existen principios que se enuncian pero que necesitan ser especificados, tal es el caso de la igualdad y no discriminación en la gestión de residuos y desechos. Se recomienda considerar todos los aspectos que se relacionan con la iniciativa Basura Cero a fin de culminar con una política pública propositiva y programáticamente sustentable<sup>32</sup>.

## ***5.2 Las y los recicladores: humanos valientes y trabajadores***

Otro aspecto a considerar es el reconocimiento del tipo de gestión y los grupos en situación de vulnerabilidad en cada etapa del proceso. En la iniciativa Basura Cero permanece un grupo de humanos que participan en el tratamiento de residuos. Si se reconoce que

la actividad de revolver entre la basura con el fin de encontrar algo recuperable encierra en sí una filosofía de esperanza: donde todo está perdido (lo botado a la basura) [el reciclador] encuentra cómo transformar lo desechado en algo útil (Dobo de Socolsky, 2006:3).

Los recicladores o gestores ambientales – sinónimo que no implica alcanzar derechos laborales – son humanos que trabajan por la Naturaleza y para el bienestar de quien no se atreve a revisar su residuo. La desigualdad estructural reduce oportunidades laborales a una población que ha sido mucho tiempo invisibilizada. En Ecuador la mayoría de recicladoras y recicladores se encuentran agremiados en RENAREC<sup>33</sup>. Es necesario reconocer desde el Estado y desde los ciudadanos a los gestores ambientales y hacer de su trabajo, digno.

---

<sup>32</sup> Sobre los lineamientos de la iniciativa Basura Cero, véase Capítulo II Sección IV.

<sup>33</sup> Sobre recicladores, logros alcanzados y apoyo véase Red Nacional de Recicladores del Ecuador RENAREC (s/f) <https://renarec.wordpress.com/>. Asimismo para el apoyo mutuo y reconocimiento véase ReciVeci (2016) “Promoviendo la cultura del reciclaje” <http://www.reciveci.ec/>.

### 5.3 Recomendación desde una ‘ser humana’.

Nada está afuera: el afuera constitutivo está muerto, ¡viva el afuera constitutivo!(Gatti, 2009:16)

Gabriel Gatti (2009) concluye así su análisis sobre la consideración gradual del desecho en residuo a lo largo del tiempo. Este aforismo ratifica la postura Basura Cero, al considerar que el desecho no es esa sustancia que se elimina, ni siquiera vendría a ser *sustancia*, es la Naturaleza degradada. ¿Qué significa esto? Que la Naturaleza ha sido alterada negativamente y que sus derechos en cuanto sujeto por mandato constitucional deben ser reconocidos. El debate de la Naturaleza como sujeto de derechos debe ser superado siempre que se advierta que la Naturaleza es un hogar, es la conexión y posibilidad de existencia humana, merece un respeto de tal magnitud que nuestro actuar debe indefectiblemente corresponder a sus ciclos.

La investigadora al igual que el lector es una ‘ser humana’ que necesita satisfacer necesidades básicas, ejercer sus libertades pero al mismo tiempo reconocer que no está sola. La investigadora se relaciona con la Pachamama y con los demás seres humanos por quienes debe limitarse por correspondencia y reciprocidad. El cambio de paradigma constitucional y la posibilidad fáctica de cambiar las relaciones humanas no deben ser direccionadas tajantemente por una ley o una política pública, esta solo es la muestra de que un simple ser humano no puede controlar sus libertades y que necesita de un Estado paternalista para que lo haga. ¿Es acaso así? Pues de seguro a nadie le gusta que lo controlen, pero el reconocimiento de vivir en colectividad comprende esta ‘carga’ para pocos y este ‘deber implícito’ para muchos.

Esta investigación de manera alguna funge de apocalipsis ni fin de nuestros días. Esta investigación es tan real y presente como la existencia humana en igualdad y reconocimiento de las diferencias. Es tan real como la Naturaleza, su degradación, incremento de desechos y consecuente contaminación. No es complejo *mejorar* no es complejo *trascender*, tampoco existen consejos básicos numerados o ‘tips’ que seguir, lo único que se requiere es reconocer principios como la solidaridad y Sumak Kawsay como sistema de vida. Reconocer que los cambios significativos surgen de la incidencia de base hacia los poderes fácticos y la autogestión, reconocerse y reconocernos como seres regenerativos. Existen posibilidades ciertas y un sin número de recomendaciones, lo que se necesita es el apoyo mutuo y la ejecución.



## BIBLIOGRAFÍA

### Legislación:

Asamblea General ONU, O. d. (28 de 10 de 1982). *Carta Mundial de la Naturaleza*  
Asamblea General: Resoluciones aprobadas por la asamblea general durante el  
37° período de sesiones. Recuperado el 02 de 04 de 2015, de Organización de  
las Naciones Unidas :  
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/37/7&Lang=S>

Asamblea General ONU, O. d. (04 de 01 de 1969). *Convención Internacional sobre la  
Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Recuperado el 10  
de 04 de 2015, de Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos ONU:  
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

Asamblea General ONU, O. d. (23 de 05 de 1969). *Convención de Viena sobre el derecho  
de los Tratados*. Recuperado el 11 de 04 de 2015, de: Organización de Estados  
Americanos  
[http://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Convencion\\_Viena.pdf](http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf)

Asamblea General ONU, O. d. (18 de 12 de 1979). *Convención sobre la Eliminación de  
todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW*. Recuperado el 10  
de 04 de 2015, de Women Watch UN:  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Asamblea General, O. d. (09 de 05 de 1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas  
sobre el Cambio Climático CMNUCC*. Recuperado el 02 de 04 de 2015, de  
Portal de la labor del Sistema de las Naciones Unidas sobre el Cambio  
Climático: <http://www.un.org/es/climatechange/kyoto.shtml>

Asamblea N.E. (2010). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y  
Descentralización*. Recuperado el 20 de 04 de 2015, de Asociación de  
Municipalidades del Ecuador: [http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad\\_2012.pdf](http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf)

Basel Secretariat, C. (2011). *Basel Convention: Controlling transboundary movements of  
hazardous wastes and their disposal*. Recuperado el 07 de 2015, de  
<http://www.basel.int/>

- Constitución de la República del Ecuador (2008). Asamblea Nacional Constituyente. Asamblea Nacional del Ecuador. Quito.
- Constitución Política de la República del Ecuador (1998). Asamblea Nacional Constituyente. Corporación de Estudios y Publicaciones CEP. Quito.
- Decreto Ecutivo. (31 de marzo de 2003). Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria TULAS. *Libros I y VI*. Quito: R.O. Suplemento 31 de marzo 2003.
- Ecuador, C. N. (27 de 12 de 1993). Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito. Quito.
- Ecuador, C. N. (2004). *Ley de Gestión Ambiental, Codificación*. Recuperado el 20 de 04 de 2015, de Ministerio de Ambiente del Ecuador: <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf>
- Ecuador, C. N. (2004). *Ley de Prevención y control de la contaminación ambiental*. Recuperado el 20 de 04 de 2015, de Universidad Técnica Particular de Loja UTPL: [http://www.utpl.edu.ec/obsa/wp-content/uploads/2012/09/ley\\_de\\_prevencion\\_y\\_control\\_de\\_la\\_contaminacion\\_ambiental.pdf](http://www.utpl.edu.ec/obsa/wp-content/uploads/2012/09/ley_de_prevencion_y_control_de_la_contaminacion_ambiental.pdf)
- Ecuador, A. N. (2015). *Primer debate del Proyecto de Código Orgánico del Ambiente*.: Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales - Asamblea Nacional del Ecuador. Quito.
- OEA, O. d. (22 de 11 de 1969). Convención Americana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica: Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32).
- OEA, O. d. (17 de 11 de 1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". San Salvador.
- ONU, O. d. (16 de 06 de 1972). Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano. Estocolmo.
- ONU, O. d. (10 de 12 de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. París.
- ONU, O. d. (14 de 06 de 1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y desarrollo. Río de Janeiro.

Quito, C. M. (2010). Ordenanza Metropolitana No. 0332. *Gestión Integral de residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito* . Quito.

Quito, C. M. (2015). *Ordenanza que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.

### **Planes estatales y locales**

Concejo Metropolitano de Quito, Q. D. (2012). *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012 - 2022*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES 2013.

EMGIRS-EP, E. M. (2014). *Borrador Estudios de Impacto Ambiental Ex Post para Estaciones Norte - Sur y Relleno Sanitario - El Inga, últimas celdas*. Quito: EMGIRS-EP.

Jácome Ramírez, M. (2014). *Plan de desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en el área de influencia directa e indirecta del relleno sanitario de El Inga*. Quito: Distrito Metropolitano de Quito .

SENPLADES-MAE, S. N. (2013). *Programa de Gestión Integral de Desechos Sólidos*. Quito: SENPLADES.

### **Informes, Sentencias y Resoluciones:**

Quito, C. M. (2013). *Resolución 307*. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.

Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. (Corte Interamericana de Derechos Humanos 16 de 11 de 2009).

Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y costas., Serie C N°111 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de agosto de 2004).

Caso Vásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y costas., Serie C N°4 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 29 de julio de 1988).

- Caso Yatama vs. Nicaragua, Fondo Reparaciones y costas., Serie C. N° 127 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de 06 de 2005).
- CGE, C. G. (2011). *Informe general sobre el Relleno Sanitario de la ciudad de Quito*. Quito: Dirección de auditoría y proyectos ambiental.
- CIDH, C. I. (2007). *Informe sobre Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA , Serie L/V/II (Doc. 68), prr. 42-74.
- CIDH, C. I. (12 de octubre de 2004). *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Mayas de Toledo vs. Belice)*. Informe , Caso. 12.053.
- CIDH, C. I. (1997). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador*. San José de Costa Rica: OEA/ Serie L/V/II.96.
- Concejo Metropolitano de Quito, Q. D. (2003). Actas 01 y 09 en Sesión Pública Ordinaria. Distrito Metropolitano de Quito.
- Baca, J. C. (2014). *Inventario de emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Sector desperdicios*. Quito: Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito.
- Corte IDH, C. I. (2003). *Opinión Consultiva OC - 18/3*. Washington D.C.
- Corte IDH, C. I. (2002). *Opinión Consultiva OC 4/74*. Washington D.C.
- SRI, S. d., y CEF, C. d. (2011). *Impuestos Verdes ¿una alternativa viable para el Ecuador*. Quito - Ecuador: FES- ILDIS.

### **Libros de metodología de investigación aplicada y documentos de campo**

- ACNUDH, O. d. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*. (Vol. HR/PUB/12/5). Ginebra - Suiza: ACNUDH.
- Aguilar Idáñez, M. J., & Ander- Egg, E. (1999). *Diagnóstico Social: Conceptos y Metodología*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Lumen - Humanitas.
- Beltrán, M. (2000). *Cinco vías de acceso a la realidad social*. Editorial Reis: M Beltrán, et.al., El análisis de la realidad social.
- Bernal Pulido, C. (2010). El juicio de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En D. Caicedo Tapia, y A. Porras Velasco, *Igualdad y no*

- discriminación: el reto de la diversidad* (págs. 451-484). Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Botero Bedoya, R. (2009). Los indicadores como metodología de la investigación científica aplicada a la justicia. *Iuris Dictio* .
- CEPAL, C. E. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Buenos Aires: CEPAL.
- EL INGA, Dirigentes y comuneros, I. E. (17 de 10 de 2015). Entrevistas de percepción directa a dirigentes y encuestas de percepción directa a comunidades de incidencia directa del Relleno Sanitario El Inga. (L. B. Salazar Gómez, Entrevistadora).
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de Metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de metodología*. En CLACSO. Buenos Aires - Argentina: Colección Campus Virtual.
- OEA, O. d., y SEDI, S. E. (2013). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo Agrupamiento* (Vol. OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.9/13). Washington D.C.: OEA.
- Ramos Núñez, C. (2011). *Cómo hacer una Tesis de Derecho y no envejecer en el intento*. Lima - Perú: Grijley;Iustitia;Academia Perunana de Derecho.

### **Libros de referencia, citados y artículos indexados**

- Acción Ecológica, O. n. (2011). *Retos urgentes para un mundo sin basura*. Quito : Alerta Naranja - Edición Especial.
- Acsehrad, H. (2006). Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. En H. Alimonda, *Los tormentos de la Materia: Aportes para una Ecología Política Latinoamericana* (págs. 195-212). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Alexy, R. (2005). Los derechos fundamentales en el estado constitucional democrático. En M. Carbonell, *Neoconstitucionalismo(s)* (págs. 31-48). Madrid: Trotta.

- Alhuay, A. (2008). *Medio Ambiente y Derechos Humanos*. Recuperado el 03 de 2015, de Academia.edu:  
[https://www.academia.edu/7735166/MEDIo\\_AMBIENtE\\_Y\\_DEREcHoS\\_HUMANoS](https://www.academia.edu/7735166/MEDIo_AMBIENtE_Y_DEREcHoS_HUMANoS)
- Arriaga Legarda, A., y Pardo Buendía, M. (2011). Justicia ambiental: el estado de la cuestión. *Revista Internacional de Sociología* , 69 (3), 627-648.
- Ávila Santamaría, R. (2011). Los derechos de la naturaleza: fundamentos. En C. Espiniza Gallegos - Anda, y C. Pérez Fernández, *Los Derechos de la Naturaleza y la Naturaleza de sus Derechos* (págs. 35-74). Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador: Subsecretaría de Desarrollo Normativo.
- Ávila Santamaría, R. (2012). Los principios de aplicación de los derechos. En R. Ávila Santamaría, *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos* (Vol. Pensamiento Jurídico Contemporáneo I, págs. 63-95). Quito: Corte Constitucional para el período de Transición.
- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós: Estado y Sociedad.
- Bayefsky, A. F. (1990). The Principle of Equality or Non - Discrimination in International Law. *Human Rights Law Journal* , 11 (1-2), 1-34.
- Beck, U. (1995). *De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Bellver Capella, V. (1996). El movimiento por la justicia ambiental: entre el ecologismo y los derechos humanos. *Anuario de Filosofía del Derecho* , 327 - 347.
- Borrero Navia, J. M. (2001). Derecho ambiental y cultura legal en América Latina. En E. Leff, *Justicia Ambiental: Construcción y defensa de los nuevos Derechos Ambientales, Culturales y Colectivos en América Latina* (págs. 35- 68). México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Bosque Cendra, J., Díaz Castillo, C., y Díaz Muñoz, M. Á. (2002). De la justicia espacial a la justicia ambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la comunidad de Madrid. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica* , 89-114.

- Carbonell, M. (2008). El principio de proporcionalidad en los derechos fundamentales. En M. Carbonell, *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional* (págs. 9-12). Quito: Ministerio de Justicia, derechos humanos y cultos.
- Cardona, O. D. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: Una crítica y una reevaluación necesaria para la gestión. *International Work - Conference on Vulnerability in Disaster Theory and practice*. Wageningen - Holanda: Disaster Studies of Wageningen University and Research Centre.
- Carlson, R. (1962). *Silent Spring*. United States: Crest Print. Fawcett Publications, Inc., Greenwich, Conn./ Member of American Book Publishers Council, Inc.
- Cuvi, N. (2015). Mitos y posibilidades de la basura urbana. *Ecuador Terra Incógnita* , 10-22.
- Cuvi, N. (2015). Residuos sólidos en América Latina: gestión políticas públicas y conflictos socio ambientales. *Letras Verdes: Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* (17), 1-3.
- De Sousa Santos, B. (2010). Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad en la diferencia. En D. Caicedo Tapia, y A. Porras Velasco, *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad* (págs. 3-52). Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador.
- Dobo de Socolsky, A. (2006). Cartoneros: marco social, político y económico. *LACC Working Paper Series* , Miami, Florida.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia* (Vol. Pensamiento Vivo). Medellín - Colombia: Ediciones UNAULA.
- Espinoza González, A. (2012). La Justicia Ambiental: hacia la igualdad en el disfrute del derecho a un medioambiente sano. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política* (16), 51-77.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y Garantías: La ley del más débil*. Madrid - España: Trotta.

- Ferrajoli, L. (2010). Igualdad y diferencia. En D. Caicedo Tapia, y A. Porras Velasco, *Igualdad y no discriminación, el reto de la diversidad* (págs. 155-182). Quito: Ministerio de derechos humanos y cultos del Ecuador.
- Ferrajoli, L. (2005). *Los fundamentos de los derechos Fundamentales*. (A. de Cabo, & G. Pisarello, Edits.) Trotta.
- Gallardo Gallardo, G. (2006). *Tesis de Maestría en Gestión Ambiental: Evaluación técnica, socio- ambiental y económica del relleno sanitario de El Inga Bajo*. Quito - Ecuador: Universidad San Francisco de Quito.
- García Añón, M. J. (2003). Derecho sociales e igualdad. En V. Abramovich, M. J. García Añón, y C. Courtis, *Derechos sociales. Instrucciones de uso* (págs. 79-101). México: Fontamara.
- Gargarella, R. (2005). *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Gargarella, R. (1999). *Teorías de la justicia después de Rawls: un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós Ibérica S.A.
- Gatti, G. (2009). La materialidad del lado oscuro (Apuntes para una sociología de la basura). En G. Gatti, I. Martínez, y B. Tejerina, *Tecnología, cultura experta e identidad en la sociedad del conocimiento* (págs. 1-25). Leioa: Universidad del País Vasco.
- Guaranda Mendoza, W. (2010). *Acciones jurídicas para establecer responsabilidades por daño ambiental*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH.
- Gudynas, E. (2011). Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo. (O. León, Ed.) *América Latina en movimiento*, 462 año XXXV - II época, 1-24.
- Gudynas, E. (2010). La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica. *Tabla Rasa* (13), 45-71.
- Gudynas, E. (2010). Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la Naturaleza?: Neoextractivismo, izquierda y alternativas. *Ecuador Debate* (79), 61-81.
- Harnecker, M. (2014). Respecta la Naturaleza: Uno de los más grandes desafíos de los gobiernos de izquierda. En M. d. MREMH, *Dossier: Crisis ambiental, cambio climático y geopolítica* (Vol. 7, págs. 19-25). Quito: Línea Sur: Revista de Política



- Exterior dle Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador.
- Hart, H. L. (1968). *El Concepto de Derecho* (2° Edición ed.). Buenos Aires: Abeledo - Perrot.
- Ibáñez, F. (2012). Repensar la justicia desde la ecología. *Revista electrónica de la Universidad Pontifica ICAI ICADE - Madrid*, 70 (137), 357-372.
- INREDH, F. R. (2012). *Manual de Capacitación Ambiental para Juntas Parroquiales* (Vol. Serie Investigación). Quito: INREDH.
- Salgado Pesantes, H. (2010) *Introducción al Derecho*. Colección Manuales Jurídicos 1 - V&M Gráficas. Quito – Ecuador
- Jiménez Martínez, N. M. (2015). La gestión integral de residuos urbanos en México: entre la intención y la realidad. *Letras Verdes: Revista Latinoamericana de Estudios Socio Ambientales* (17), 29-56.
- Jonas, H. (1995). *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Editorial Herder.
- Kelsen, H. (2008). *¿Qué es Justicia?* Barcelona: Ariel S.A.
- Leff, E. (2006). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. En H. Alimonda, *Los tormentos de la materia: aporte para una ecología política latinoamericana* (págs. 21-40). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Leonard, A. (2011). *La historia de las Cosas / History of Stuff*. Colombia: Tezontle.
- Llasag Fernández, R. (2009). El sumak kawsay y sus restricciones constitucionales. *FORO Revista de Derecho* (2), 113-125.
- Marcuse, H. (1973). *Contrarrevolución y revuelta*. México D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Martínez Allier, J. (2005). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Ecología IcariaAntracyt - FLACSO.
- Melish, T. (2003). *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Quito: Yale - CDES.

- Naranjo Mesa, V. (1995). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Santa Fé de Bogotá: Temis.
- Nash, C., y David, V. (s/f). Igualdad y no discriminación en el sistema interamericano de Derechos Humanos. En C. Nash Rojas, y I. Mujica Torres, *Derechos Humanos y Juicio Justo* (págs. 159-211). Lima: COLAM - Red Interamericana de Gobernabilidad y derechos humanos.
- Newell, P. (2005). Race, class and the Global Politics of Environmental Inequality. *M.I. Technology* , 70-95.
- Noboa, V. (2010). *Injusticia Ambiental: análisis normativo del botadero de desechos en el Sector Curgua, parroquia Santa Fe del cantón Guaranda de la Provincia de Bolívar*. Quito - Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- O'Connor, M. (1994). *Is Capitalism sustainable? Political Economy and the politics of ecology*. Nueva York: Guilford Press.
- Odriozola, V. (2004). *Plan de Basura Cero para Buenos Aires. No más basura*. Buenos Aires: greenpeace.org.
- Orellana, M. (2014). *Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional*. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas.
- Palacios Romero, F. (2008). Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales. De la Daseinsvorsorge al Sumak Kawsay. En R. Ávila Santamaría, A. Grijalva Jiménez, y R. Martínez Dalmau, *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (págs. 41 - 66). Quito - Ecuador: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Pástor Pazmiño, C. (2014). *Ley de Tierras: el debate y las organizaciones campesinas* (Ediciones La Tierra ed.). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Heifer Ecuador; Fundación Rosa Luxemburgo.
- Potes, V. (2010). *La Justicia Ambiental: Derechos, deberes y acciones disponibles*. Quito - Ecuador: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA.
- Prieto Sanchís, L. (2010). Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. En D. Caicedo Tapia, y A. Porras Velasco, *Igualdad y no discriminación. El reto de*

- la diversidad* (págs. 95-154). Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- PUCE, C. d. (2014). *El Buen Vivir y su tutela jurídica en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Ecuatoriana* (Vol. Serie Investigación No. 5). Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Centro de Derechos Humanos PUCE.
- Pulido, L. (1996). A critical review of the methodology of Environmental Racism Research. *ANTIPODE* , 28 (2), 142-159.
- Ranciere, J. (1996). *El desacuerdo: Política y filosofía*. Buenos Aires - Argentina: Nueva Visión.
- Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad: reformulación*. Estados Unidos: Paidós ; Erin Kelly.
- Riechman, J. (2012). *La ecología de Marx (y Engels) El Socialismo puede llegar solo en bicicleta: ensayos ecosocialistas*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Riechman, J. (2003). Tres principios básicos de Justicia Ambiental. *Artículos y Secciones especiales* , 103-120.
- Saba, R. (2010). (Des)Igualdad estructural. En D. Caicedo Tapia, y A. Porras Velasco, *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad* (págs. 53-94). Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Sands, P. (2003). *Principles of International Environmental Law*. New York: Cambridge University Press - Second Edition.
- Shelton, D. (2010). Derechos ambientales y obligaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Anuario de derechos humanos* , 111-127.
- Shiva, V. (2006). *Manifiesto por una Democracia de la Tierra*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Silva Portero, C. (2008). ¿Qué es el Buen Vivir en la Constitución? En R. Ávila Santamaría, *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado* (págs. 111- 154). Quito - Ecuador: Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos.
- Silva Portero, C. (2009). La exigibilidad de medidas positivas derivadas de los derechos del buen vivir. En F. R. INREDH, *Nuevas Instituciones del Derecho*

*Constitucional Ecuatoriano* (Vol. Serie Investigación #14, págs. 277-324). Quito: INREDH.

Soliz, M. F. (2014). *Metabolismo del desecho en la determinación social de la salud. Economía política y geografía crítica de la basura en el Ecuador 2009-2013*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Stavenhagen, R. (1992). Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales. *Nueva Antropología*, XIII (43), 83-99.

Veraza Urtuzuástegui, J. (2008). *La basura al final del día: Síntesis del modo de producción capitalista*. Recuperado el 07 de 2014, de Jorge Veraza: <http://jorgeveraza.blogspot.com>

Vernet, J., y Jaria, J. (2007). El derecho a un medio ambiente sano: su reconocimiento en el constitucionalismo comparado y en el derecho internacional. *Teoría y Realidad constitucional* (20), 513-533.

Zubillaga, M. (2013). El destino de los residuos sólidos urbanos de la ciudad de Buenos Aires. Breve diagnóstico y algunas alternativas. *Agronomía y ambiente. Revista de la Facultad de Agronomía UBA*, 79-89.

### **Diarios informativos**

Andes, A. (1 de 11 de 2015). 43% de los Resduos Sólidos que se producen en Ecuador provienen de Quito y Guayaquil, según MAE. *Ecuador Inmediato.com - Agencia Andes*.

Comercio, E. (12 de 04 de 2012). Recicladores de botellas con más ingresos. *Diario El Comercio*, pág. sección 'Negocios'.

El Metro, D. (12 de 11 de 2015). Quito: En relleno sanitario El Inga se construye un crematorio para mascotas. *Diario El Metro*.

El Universo, D. (06 de 01 de 2003). Nuevo botadero de basura de Quito causa muerte e incidentes. *Diario El Universo*.

Noticias, Ú. (16 de 07 de 2012). Nueva etapa en el Inga. *Diario Últimas Noticias*.

Tamariz, G. (2014). Desperdicios hacia la transición. *Vistazo*, 144-148.

Universo, E. (02 de 10 de 2002). En discusión Relleno Sanitario para Quito . *Diario El Universo* .

### Sitios web

Adventure, Q. (s/f). *Quito Adventure*. Obtenido de <http://www.quitoadventure.com/espanol/cultura-gente-ecuador/arqueologia-ecuador/andes-ecuador/inga-pichincha.html>

ALFATECLIMIN, T. L.-M. (2007). *Tecnologías limpias en la Industria Minero Metalúrgica*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de Marco Legal: [http://www.tecnologiaslimpias.cl/ecuador/ecuador\\_leyesamb.html](http://www.tecnologiaslimpias.cl/ecuador/ecuador_leyesamb.html)

EMGIRS- EP, E. M. (2013). *Empresa Matropolitana de Gestión Integral de Residuos*. Recuperado el 13 de 09 de 2015, de Servicios: <http://www.emgirs.gob.ec/>

Greenpeace, O. n. (25 de noviembre de 2010). *Greenpeace Argentina*. Recuperado el 06 de 01 de 2016, de <http://www.greenpeace.org/argentina/es/campanas/contaminacion/basura-electronica/Responsabilidad-Extendida-del-Productor-REP/>

INEC, I. N. (2010). *Instituto de la Ciudad - Quito*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de Información estadística por parroquia (Censo población y vivienda 2010): [http://institutodelaciudad.com.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49](http://institutodelaciudad.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=49)

INEC, I. N. (2015). *Instituto Nacional de Estadística y Censo - VDatos*. Recuperado el 03 de 01 de 2016, de Sistema Integrado de Estadísticas Ambientales: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/sistema-integrado-de-estadisticas-ambientales-siea/>

MAE, M. d. (2014). *Ministerio de Ambiente el Ecuador*. Recuperado el 20 de 04 de 2015, de Programa PNGIDS Ecuador: <http://www.ambiente.gob.ec/programa-pngids-ecuador/>

PAHO, P. A. (2012). *Salud en las Américas*. Recuperado el 14 de 11 de 2015, de Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud: [http://www.paho.org/SaludenlasAmericas/index.php?option=com\\_content&view=](http://www.paho.org/SaludenlasAmericas/index.php?option=com_content&view=)

article&id=58%3Ahealth-determinants-and-inequalities&catid=24%3Achapters&Itemid=55&lang=es

Pueblos, C. d. (2012). *Portal Río +20 Construyendo la Cumbre de los Pueblos Río +20*. Recuperado el 01 de 2015, de Declaración final de la Cumbre de los Pueblos por la justicia social y ambiental en defensa de los bienes comunes, contra la mercantilización de la vida: <http://rio20.net/propuestas/declaracion-final-de-la-cumbre-de-los-pueblos-en-la-rio20/>

RAE, R. A. (s.f.). *Real Academia de la Lengua Española*. Recuperado el 30 de 07 de 2015, de <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=iXkytO3pjDXX2BO6nxQ0>

Steiner, D. C. (28 de 02 de 2014). *Konrad - Adenauer- Stiftung. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica*. Recuperado el 02 de 04 de 2015, de ¿A dónde se dirige el constitucionalismo andino?: <http://www.kas.de/rspla/es/publications/36988/>

Tasiguano, A. L. (19 de 05 de 2002). *Las comunidades indígenas de Calderón se toman Jalonguilla*. Recuperado el 13 de 02 de 2016, de Llacta.org: <http://www.llacta.org/notic/020519a.htm>

Vázquez, V. (2008). *www.viniciovazquez.com*. Recuperado el agosto de 2015, de Corporación Vida Para Quito : [http://viniciovazquez.com/vida/index.php?option=com\\_content&task=view&id=59&Itemid=50](http://viniciovazquez.com/vida/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=50)

### **Registros visuales y apuntes de cátedras**

Bedón, R. (2013). Responsabilidad por daño ambiental. Quito: presentación PPT Cátedra Derecho Ambiental PUCE.

Bedón, R. (2013). Sujetos de Derechos. Quito: presentación PPT Cátedra Derecho Ambiental PUCE.

Bedoya, E. (2014). Cátedra de Ecología Política. *Maestría de Estudios Socio-ambientales: Cursos abiertos*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO.

SECOM, P. d. (8 de marzo de 2014). *Canal de Youtube SECOM*. Recuperado el 8 de marzo de 2014, de Presidencia de la República del Ecuador: <https://www.youtube.com/watch?v=NFo10jbjQIM>

Zizek, S. (Dirección). (2008). *Examined life: philosophy in the streets (About Ecology)* [Película].

## ANEXOS

### 1. Registro documental

1.1 Acta de reunión en EMGIRS –EP a 17 de agosto de 2015 para recibir borrador EsIA ex post del Relleno Sanitario en El Inga; Plan de Manejo Ambiental; Organigrama empresarial.

1.2 Acuerdo de uso comercial de información cartográfica y estadística. Acta de entrega – recepción No. 117 del INEC. Recepción de base cartográfica y estadística a nivel parroquial (última escala) de áreas amenazadas y dispersas en formato .pdf y .gbd.

1.3 Gómez, A. (2015). *Mapa 1: Base hidrográfica de parroquias del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito – Ecuador.

1.4 Gómez, A. (2015). *Mapa 2: Estaciones de transferencia y Relleno Sanitario de Distrito Metropolitano de Quito*. Quito – Ecuador.

1.5 Gómez, A. (2015). *Mapa 3: Densidad poblacional del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito – Ecuador.

1.6 Gómez, A. (2015). *Mapa 4: Necesidades básicas insatisfechas del Distrito Metropolitano de Quito, según sus parroquias*. Quito – Ecuador.

1.7 Gómez, A. (2015). *Mapa 5: Analfabetismo en el Distrito Metropolitano de Quito por parroquias*. Quito – Ecuador.

1.8 Metadatos de indicadores estructurales

1.9 Metadatos de indicadores de proceso

1.10 Metadatos de indicadores de resultado

1.10.1 Comprobación de indicadores ambientales

1.11 Informativo de gestión en escombreras EMGIRS – EP

1.12 Informativo de gestión integral de desechos EMGIRS – EP

1.13 Formato de acta de consentimiento libre, previo e informado

1.14 Formato de encuesta de percepción directa

1.14.1 Confirmación del trabajo de campo



1.15 Formato de entrevista interpretativa

1.16 Alcaldía Metropolitana de Quito (2015). *Manual de Buenas Prácticas Ambientales*. Quito.

1.17 Quito, C. M. (2010). Ordenanza Metropolitana No. 0332. *Gestión Integral de residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito* . Quito.

1.18 Jácome Ramírez, M. (2014). *Plan de desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en el área de influencia directa e indirecta del relleno sanitario de El Inga*. Quito: Distrito Metropolitano de Quito .

## **2. Registro visual**

2.1 fotografía Vía E35 en dirección al relleno sanitario El Inga.

2.2 video panorámica distancia del relleno El Inga Bajo a la comunidad El Inga Bajo.

2.3 fotografía Letrero cerca río El Inga “No contamines los ríos”.

2.4 fotografía Ingreso a comunidad El Inga Bajo.

2.5 fotografía Iglesia de El Inga Bajo.

2.6 fotografía de Robert Bell sobre excavaciones en la década de 1960 sobre vestigios en la “hacienda El Inga Bajo” Recuperado el 02 de octubre de 2015 de <http://haciendaingabajo.blogspot.com/>

2.7 fotografía de Robert Bell sobre excavaciones en la década de 1960 sobre vestigios en la “hacienda El Inga Bajo” Recuperado el 02 de octubre de 2015 de <http://haciendaingabajo.blogspot.com/>

2.8 fotografía de antena Transelectric – Coca Codo Sinclair en la comunidad El Inga Bajo.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

**DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, Lucía Belén Salazar Gómez, C.I. 1716799869, autora del trabajo de graduación intitulado **Discriminación ambiental por disposición final de desechos sólidos: caso relleno sanitario de 'El Inga'**, previo a la obtención del grado académico de **ABOGADA** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 2 de Mayo de 2016



---

Lucía Belén Salazar Gómez

C.I. 1716799869

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



**CÉDULA DE CIUDADANIA** **171679986-9**

APellidos y Nombres  
**SALAZAR GOMEZ  
LUCIA BELEN**

Lugar de Nacimiento  
**PICHINCHA  
QUITO  
SANTA PRISCA**

Fecha de Nacimiento **1992-05-25**  
Nacionalidad **ECUATORIANA**  
Sexo **F**  
Estado Civil **Soltera**






**INSTRUCCIÓN** **PROFESIÓN / OCUPACIÓN**  
**BACHILLERATO** **ESTUDIANTE** **V444312242**


APellidos y Nombres del Padre  
**SALAZAR VALENCIA JUAN HERIBERTO**


APellidos y Nombres de la Madre  
**GOMEZ OREJUELA CARMITA LEONOR**


Lugar y Fecha de Expedición  
**QUITO  
2010-10-15**


Fecha de Expiración  
**2020-10-15**

 **DIRECTOR GENERAL**

 **REGISTRAR DEL CEDULADO**







**000130036**