

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

“Las competencias de los distintos niveles de gobierno respecto al manejo del
uso del suelo para la conservación de recursos naturales”

Autora: Mónica Graciela Burbano Albornoz

Director: Dr. Miguel Ángel Bossano Rivadeneira

Quito, 2012

DEDICATORIA

*Para “mi gente vital”, gracias
por su incondicional apoyo.*

ABSTRACT

La presente investigación propone una delimitación de competencias entre los distintos niveles de gobierno para el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales como mecanismo de garantía del derecho constitucional de la Naturaleza a que se respete integralmente su existencia. Se analizó el modelo actual de gestión para el manejo del uso del suelo para la conservación, en el cual se determinó la dualidad presente en la Constitución de 2008, pues la Naturaleza es tratada como un objeto protegido y al mismo tiempo es sujeto de ciertos derechos. Esta dualidad no ha cambiado el modelo de gestión, lo que se evidencia luego del análisis del sistema nacional de áreas naturales protegidas en el Ecuador. Finalmente se pasa a determinar la participación de los distintos niveles de gobierno en el manejo del uso del suelo para la conservación hasta antes de la promulgación del COOTAD.

Por otra parte se analiza el manejo del uso del suelo para la conservación a la luz del régimen nacional de competencias, es decir con la propuesta de organización territorial del COOTAD. Se analizan las normas aplicables del mencionado cuerpo legal por cada nivel de gobierno, para explicar la sistematización de competencias bajo el nuevo modelo y cómo en estas se podría incorporar la visión de la conservación no solo como un mecanismo de protección de la Naturaleza, sino de garantía de su derecho al respeto integral de su existencia.

Bajo la propuesta de determinar competencias exclusivas respecto de la conservación del medio ambiente para cada nivel de gobierno se realiza un análisis FODA para determinar dentro del marco legal existente, cual es el nivel de gobierno que debe manejar cada competencia respecto al modelo de gestión para la conservación. Con esta información se formula una propuesta de modelo de gestión en la que se establecen las competencias para cada nivel de gobierno dentro del ámbito de la conservación de recursos naturales.

Como conclusión general se dice que la condición de la Naturaleza de ser sujeto de derechos no se contempla en el modelo de gestión actual para la conservación, frente a lo cual se recomienda que se tomen las medidas necesarias para que no solo se entienda a la Naturaleza como un objeto protegido, y que el ordenamiento territorial constituya una herramienta para cambiar los paradigmas actuales y lograr la subsistencia del entorno natural y consecuentemente del ser humano.

AGRADECIMIENTO

Al Dr. Miguel Ángel Bossano, Director de esta Disertación, por compartir su conocimiento y experiencia, y guiarme durante la investigación.

A todos los profesores y las profesoras de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE, que ejercen su profesión con pasión y comparten sus conocimientos con enorme vocación y entusiasmo. En especial a quienes ahora llamo amigas y amigos.

A todas las personas e instituciones públicas y privadas que colaboraron facilitando la información para la presente investigación.

A mi papá, mi mamá, mi hermana Estefanía y mi hermana Alexandra por compartir mis alegrías y triunfos, y darme la fuerza necesaria para seguir adelante y alcanzar mis sueños.

Al hombre que complementa mi vida y con mucha paciencia ha sabido comprender y apuntalar mis metas y apoyarme en mis proyectos, mi esposo Pablo.

A todas las personas que colaboraron con las correcciones de esta Disertación.

INDICE GENERAL

	Página
RESUMEN	III
AGRADECIMIENTO	IV
CAPITULO I	
1. Aspectos generales	1
1.1 Introducción	1
1.2 Marco teórico y conceptual	7
1.2.1 Marco Teórico	7
1.2.2 Marco Conceptual	10
CAPITULO II	
2. El modelo actual de gestión para el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales.	14
2.1 La Naturaleza como objeto protegido.	16
2.2 La Naturaleza como sujeto de derechos.	22
2.3 Derechos reconocidos a la Naturaleza en la Constitución.	27
2.4 Derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia.	29
2.5 Las Áreas Naturales Protegidas.	32
2.5.1 Proceso de declaratoria de Áreas Naturales Protegidas.	37
2.5.2 Manejo de Áreas Naturales Protegidas.	39
2.5.3 Principales conflictos de manejo de las Áreas Naturales Protegidas.	43
CAPITULO III	
3. El manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales según el Régimen Nacional de Competencias.	46
3.1 La organización territorial y el ordenamiento territorial.	47
3.2 El Sistema Nacional de Competencias.	55
3.2.1 Definición de competencia	55
3.2.2 Diferencia entre competencia y facultad	59
3.2.3 Consejo Nacional De Competencias	60
3.3 Los Gobiernos Descentralizados Autónomos.	62
3.3.1 Gobierno autónomo descentralizado regional	63
3.3.2 Gobierno autónomo descentralizado provincial	65
3.3.3 Gobierno autónomo descentralizado municipal	66
3.3.4 Gobierno autónomo descentralizado metropolitano	68
3.3.5 Juntas parroquiales rurales	69
	V

3.4 La planificación territorial para la conservación de recursos naturales como una competencia.	70
3.4.1 Del gobierno central.	73
3.4.2 De los gobiernos regionales.	74
3.4.3 De los gobiernos provinciales.	75
3.4.4 De los gobiernos cantonales.	77
3.4.5 De los gobiernos parroquiales rurales.	78
CAPITULO IV	
4. Análisis del manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales como competencia de los distintos niveles de gobierno.	81
4.1 El análisis FODA.	82
4.2 Facultades de los gobiernos descentralizados autónomos como parámetros para el análisis FODA	85
4.2.1 Rectoría	85
4.2.2 Planificación	86
4.2.3 Regulación	86
4.2.4 Gestión	87
4.2.5 Control	87
4.2.6 Capacidad de financiamiento	88
4.3 Matriz por niveles de gobierno	89
4.3.1 FODA del Gobierno Central.	90
4.3.2 FODA de los GADs Regionales.	91
4.3.3 FODA de los GADs Provinciales.	92
4.3.4 FODA de los GADs Cantonales.	93
4.3.5 FODA de las Juntas Parroquiales Rurales.	94
4.4 Propuesta de modelo de gestión para el uso del suelo para la conservación de recursos naturales.	95
CAPITULO V	
5. Conclusiones, recomendaciones y discusión.	103
LISTA DE REFERENCIAS	VIII

ÍNDICE DE TABLAS

		Página
Tabla N° 1	Cuadro comparativo de categorías de conservación	36
Tabla N° 2	Zonificación del Ecuador según la SENPLADES	63
Tabla N° 3	Análisis FODA para el Gobierno Central respecto de las facultades en el ejercicio de la competencia del manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales	90
Tabla N° 4	Análisis FODA para los GADs Regionales respecto de las facultades en el ejercicio de la competencia del manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales	91
Tabla N° 5	Análisis FODA para los GADs Provinciales respecto de las facultades en el ejercicio de la competencia del manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales	92
Tabla N° 6	Análisis FODA para los GADs Cantonales respecto de las facultades en el ejercicio de la competencia del manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales	93
Tabla N° 7	Análisis FODA para las Juntas Parroquiales Rurales respecto de las facultades en el ejercicio de la competencia del manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales	94
Tabla N° 8	Matriz de facultades respecto de la competencia del manejo del uso del suelo para la conservación	97

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1 Introducción

El tema central de esta disertación es la delimitación de competencias entre los distintos niveles de gobierno para el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales como mecanismo de garantía del derecho constitucional de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia.

En el Ecuador la planificación territorial se ha realizado en los últimos 20 años, por lo general como un proceso gubernamental guiado idealmente por el cumplimiento de metas impuestas por el plan propuesto desde el gobierno central. Además, la planificación territorial no era identificada como un modelo de gestión para el desarrollo, sino por el contrario como un requisito a cumplir. Con la promulgación de la nueva Constitución de la República, se impulsa la idea del ordenamiento territorial como un eje para el desarrollo y una competencia de todos los niveles de gobierno¹.

GOMEZ ORBEA, en su obra “Ordenación Territorial” expone que la formulación de un plan de ordenamiento territorial supone el conocimiento integral del territorio que se va a ordenar y la posibilidad de manejar el territorio sin más limitaciones que la potencialidad del suelo para lograr el modelo de desarrollo determinado por la sociedad². Sin embargo, la Constitución de la República del Ecuador impone una limitación al ordenamiento territorial local, dado que el gobierno central tiene la competencia exclusiva de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos³. Por tanto, el gobierno central impone restricciones a los diferentes niveles de gobierno para la planificación del desarrollo desde las políticas que implemente para la administración, regulación, control y gestión de estos sectores.

¹ Cfr. Constitución de la República del Ecuador, Título V: Organización Territorial del Estado; Capítulo IV: Régimen de Competencias, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

² Cfr. GOMEZ ORBEA, Domingo, “*Ordenación Territorial*”, Editorial Mundi Prensa, Madrid – España, 2002. p.96.

³ Cfr. Constitución de la República del Ecuador, Título VI: Régimen de Desarrollo; Capítulo V: Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Hubiera sido interesante analizar las implicaciones que cada uno de los sectores estratégicos genera en la planificación de los distintos niveles de gobierno, pero el tema es sumamente extenso. De esta forma se ha restringido nuestro estudio al sector estratégico de la biodiversidad, en razón de ser un tema que a partir de la consagración de derechos de la Naturaleza en la Constitución de la República del Ecuador, genera mucha expectativa.

La correlación biodiversidad y derechos de la Naturaleza es un aspecto importante en el ordenamiento territorial, debido a que para garantizar los derechos de la Naturaleza, en el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*⁴ se ha identificado como estrategia la creación de áreas naturales protegidas, es decir la delimitación del uso del suelo para la conservación de recursos naturales. De esta forma se limita el análisis al derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia⁵ entendido como la conservación de recursos naturales.

Partiendo de que el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales es una competencia en la que los distintos niveles de gobierno participan concurrentemente el análisis se enfocó también en el Régimen Nacional de Competencias. Debido a que la existencia de competencias concurrentes genera varias implicaciones en cada nivel de gobierno, analizamos la competencia del manejo del uso del suelo para la conservación en los mismos. Luego del análisis se propone un modelo de gestión en el que el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales garantice el derecho de la Naturaleza a que se respete integralmente su existencia.

En relación a la dimensión espacial, la presente investigación se realiza dentro de los límites de la República del Ecuador, por cuanto se analiza la legislación vigente para el país. Sin embargo, esto no condiciona a que de ser necesario se citen ejemplos, normas o experiencias internacionales que puedan contribuir a aclarar el tema de estudio.

En conclusión, la investigación se desarrolla fundamentalmente en torno al Régimen Nacional de Competencias y la conservación de recursos naturales como un derecho de la Naturaleza. Se determinan las implicaciones entre los distintos niveles de gobierno reconocidos en la Constitución desde sus competencias en el manejo del uso del

⁴ Cfr. SENPLADES, “*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*”, <http://plan.senplades.gob.ec>, Acceso: 16 de abril de 2011.

⁵ Cfr. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Título II: Derechos; Capítulo VII: Derechos de la naturaleza; Artículo 71.

suelo para la conservación de recursos naturales, como un instrumento que garantiza el derecho de la Naturaleza al respeto integral de su existencia; en el Ecuador, a partir de Octubre del 2008, cuando se promulgó la nueva Constitución de la República del Ecuador.

Partiendo del axioma de la UICN⁶ de “pensar globalmente, actuar localmente” podemos decir que el manejo estatal del derecho de la Naturaleza al respeto integral de su existencia va por los caminos incorrectos. El territorio, más allá de ser un recurso y una característica propia del Estado es un elemento de desarrollo local, que debe ser ordenado con esa perspectiva, sin dejar de lado el enfoque de desarrollo regional y nacional. Es así como la participación local para el desarrollo del territorio es fundamental para la planificación territorial. Con la participación local en la formulación de los planes de ordenamiento territorial se logra una mayor apropiación y entendimiento de las limitaciones en el uso del suelo por parte de los actores locales.

Por otra parte, el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013* es la directriz de la planificación territorial en todos los niveles de gobierno. De esta forma las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución de la República se articulan entre sí, otorgando la competencia exclusiva al nivel de gobierno cantonal de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural⁷. Los gobiernos municipales al tener como competencia exclusiva la regulación del uso del suelo, son los responsables directos del manejo del territorio y como tal del fortalecimiento de los objetivos de desarrollo local, que deben ser concordantes con los objetivos de desarrollo nacional propuestos por la SENPLADES, y sobre todo ser la directriz para lograr el modelo de desarrollo que la localidad busca.

Por lo antes expuesto, la investigación tiene una relevancia para la sociedad, pues pretende proponer un modelo para el manejo del uso del suelo para la conservación en el cual los objetivos de desarrollo nacionales y locales sean alcanzados en un marco de respeto y garantía de los derechos de la Naturaleza, por lo que constituye un pequeño aporte a la sociedad que permitirá, de ser el caso o interés de algún investigador, profundizar en los temas abordados.

⁶ Cfr. UICN, PNUMA, WWF, “*Cuidar la Tierra. Estrategia para el futuro de la vida. Resumen*”, Gland – Suiza, 1991..

⁷ Cfr. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Título V: Organización Territorial del Estado; Capítulo IV: Régimen de Competencias; Artículo 264.

La nueva Constitución de la República del Ecuador, promulgada en el año 2008, introdujo algunos cambios a la organización del Estado, como la identificación de los sectores estratégicos que están contemplados en el Título IV: Régimen de Desarrollo, Capítulo quinto, artículo 313. Los sectores estratégicos son recursos sobre los cuales el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar; de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

La Constitución de la República del Ecuador establece como uno de sus sectores estratégicos a la biodiversidad, y en concordancia este es considerado por SENPLADES uno de los ejes transversales de la planificación nacional. De esta forma, en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 se identifica como cuarto objetivo el “*garantizar los derechos de la Naturaleza y promover un ambiente sano y saludable*”⁸. Para la consecución de este objetivo se ha planteado como meta el incrementar en cinco puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental para el 2013. El cumplimiento de esta meta es relativamente sencillo, pues el proceso se encuentra definido en la Ley de Gestión Ambiental y basta nada más cumplir con los requisitos para que mediante Acuerdo del Ministerio del Ambiente se cree y delimite una nueva Área Natural Protegida y así se incremente el porcentaje de territorio bajo alguna categoría de conservación.

El cuarto objetivo del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 se encuentra vinculado además con otra innovación que la Constitución nos presenta: los derechos de la Naturaleza. El capítulo séptimo: Derechos de la Naturaleza, del Título II: Derechos, en el artículo 71 establece que:

*“Artículo 71.- La Naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. [...]”*⁹.

Gracias al reconocimiento en la Constitución de este derecho de la Naturaleza, la conservación de recursos naturales se ha enfocado además de un requisito indispensable para el desarrollo sostenible, en una obligación del Estado frente a un nuevo sujeto de derechos, como lo es ahora la Naturaleza.

⁸ SENPLADES, “*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*”, <http://plan.senplades.gob.ec>. Acceso: 16 de abril de 2011.

⁹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No.449, 20 de octubre de 2008.

Por otra parte, se puede afirmar que el crear y delimitar mediante un Acuerdo Ministerial un Área Natural Protegida, no garantiza el derecho de la Naturaleza al respeto integral de su existencia. De acuerdo con el diagnóstico formulado por la SENPLADES sobre el estado actual para el cumplimiento del cuarto objetivo, la deforestación y la transformación del uso del suelo dentro de las Áreas Naturales Protegidas es uno de los principales conflictos que se presentan¹⁰. Esto lo podemos interpretar como un pobre o escaso manejo del uso del suelo, en razón de que las fronteras imaginarias dentro de las cuales la conservación de recursos naturales debe ser la única actividad humana permitida, es vulnerada con la transformación del uso del suelo.

Consecuentemente, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, para el cumplimiento del cuarto objetivo se ha planteado como política: “4.1. *Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.*”¹¹ El manejo sustentable de un recurso natural supone necesariamente el manejo del territorio y consecuentemente la regulación del uso del suelo. De esta forma, para el cumplimiento de esta política, la SENPLADES propone el siguiente lineamiento:

*“a. Diseñar y aplicar procesos de planificación y de ordenamiento de territorial en todos los niveles de gobierno, que tomen en cuenta todas las zonas con vegetación nativa en distinto grado de conservación, priorizando las zonas ambientalmente sensibles y los ecosistemas frágiles, e incorporen acciones integrales de recuperación, conservación y manejo de la biodiversidad con participación de las y los diversos actores.”*¹²

El lineamiento citado propuesto por SENPLADES se enmarca en la competencia concurrente de planificar el desarrollo territorial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial¹³, que la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹⁴, otorgan a cada nivel de gobierno, en concordancia con el nuevo Régimen Nacional de Competencias.

El nuevo Régimen Nacional de Competencias otorga a todos los niveles de gobierno, desde el regional hasta el parroquial, la competencia de planificar el desarrollo y

¹⁰ Cfr. SENPLADES, “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013”, <http://plan.senplades.gob.ec>, Acceso: 16 de abril de 2011.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ Cfr. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, Título V: Organización Territorial del Estado, Capítulo IV: Régimen de Competencias.

¹⁴ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.

formular el correspondiente plan de ordenamiento territorial dentro de su determinada circunscripción territorial. De esta forma tenemos que todos los niveles de gobierno tienen la obligación de planificar el territorio pero ninguno tiene la competencia exclusiva de la gestión.

Al hablar de manejo de recursos naturales, necesariamente se debe considerar la gestión de la planificación. De esta forma, a través de esta investigación se propone un modelo de gestión que desde el Régimen Nacional de Competencias fortalezca el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales, como un instrumento que garantiza el derecho de la Naturaleza al respeto integral de su existencia.

La realización de esta investigación nace a partir de la identificación de la destrucción de los ecosistemas naturales como un problema a nivel mundial. Además es la raíz de varios conflictos ambientales que ponen en riesgo la sostenibilidad ambiental a favor de las generaciones futuras. A escala nacional este problema también ha sido identificado. Desde un punto de vista biocentrista, podríamos expresar este problema como la vulneración del derecho constitucional de la Naturaleza al respeto integral de su existencia, lo que consecuentemente vulnera el derecho a un medio ambiente saludable, que ha sido reconocido a favor de los ecuatorianos y ecuatorianas en la Constitución de la República.¹⁵

Este problema macro se relaciona con algunas causas como la falta de manejo de los recursos naturales, o la ausencia total del mismo; la delimitación del uso del suelo por parte de los gobiernos locales; la apropiación y el entendimiento de la población local de la importancia de la conservación de recursos naturales; la división de los esfuerzos estatales que actúan independientemente y no como un ente coordinado, entre otros. De esta forma, como mecanismo para enfrentar el problema, se ha planteado como política nacional en el Ecuador el manejo sustentable de recursos naturales.

Para el manejo sustentable se ha desarrollado un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el cual está bajo la tutela exclusiva del gobierno, en razón de que la biodiversidad es un sector estratégico¹⁶, como ya se lo mencionó. Sin embargo, el sistema

¹⁵ *Cfr.* Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, Título II: Derechos, Capítulo II: Derechos del Buen Vivir, Artículo 14.

¹⁶ *Supra.* Página 1.

tiene algunas falencias que han dado lugar a que problemas como: la deforestación, transformación del uso del suelo, extinción de especies naturales, contaminación de fuentes de agua, se produzcan dentro de las zonas de conservación. Consecuentemente, el manejo del uso del suelo para la conservación tiene serias deficiencias.

El manejo del uso del suelo se lo realiza a través de un plan de ordenamiento territorial. De acuerdo con el Régimen Nacional de Competencias cada nivel de gobierno es responsable de la planificación del territorio dentro de su circunscripción territorial. Por lo tanto, cada nivel de gobierno es responsable del manejo del uso del suelo, para lo cual debe formular periódicamente un plan de ordenamiento territorial. Se debe tener presente que formular un plan de ordenamiento territorial adecuado es una herramienta que permite el desarrollo organizado, mas si no se la ejecuta no tiene ninguna utilidad. Lo mismo ocurre si el ordenamiento territorial en cada nivel de gobierno no se articula de manera adecuada y eficaz.

Es así como podemos decir que el derecho de la Naturaleza al respeto integral de su existencia es vulnerado, entre otras cosas, por un inadecuado manejo del uso del suelo para la conservación ocasionado por la concurrencia de competencias entre los distintos niveles de gobierno sin un modelo adecuado de gestión. En conclusión, el actual manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales no garantiza el derecho de la Naturaleza a que se respete integralmente su existencia por la falta de un modelo adecuado de gestión eficiente que delimite las competencias entre los distintos niveles de gobierno.

1.2 Marco teórico y conceptual

1.2.1 Marco teórico

Esta investigación se sustenta en los parámetros de la ecología política que sostiene que entre la ecología, vista como un paradigma, y el Estado existe una relación bidireccional en la que el Estado impacta al entorno y el entorno impacta al Estado, de la misma forma en que los sistemas sociales pueden modificar a los entornos naturales y estos a su vez pueden modificar las relaciones sociales. De esta forma, tanto lo ecológico como lo estatal tienen la misma relevancia en la toma de decisiones. Pues la ecología política es una estrategia que engloba política ambiental, sanitaria, económica, educativa,

internacional, social, etc.; que mide el grado de legitimación con la de todas estas políticas mediante parámetros que son de “medio ambiente”¹⁷.

La ecología política brinda el espacio de discusión de los problemas ambientales para, a través de su comprensión, llegar a un programa político basado en las relaciones sociedad y Naturaleza como conjunto que engloba las relaciones de producción, consumo, distribución, transformación, apropiación y privatización de la Naturaleza. Como instrumento de análisis, aporta con talentos reflexivos y en la práctica contribuye a la discusión y a la aportación de conceptos y categorías con tendencias hacia la transformación de la realidad. Así, la tendencia de análisis que nos puede conducir hacia la presentación de la apropiación o transformación de la Naturaleza tiene una explicación entre la sociedad y la Naturaleza, pero con base en diversos factores como las relaciones sociales predominantes¹⁸.

En base a que diversos factores sociales condicionan la conservación de la biodiversidad, desde el punto de vista de la ecología política, debe existir un balance entre la conservación, como objetivo central y único para la creación de Áreas Naturales Protegidas, y los intereses de las poblaciones locales. Es innegable que en el mundo ha predominado la idea de que la conservación de la biodiversidad debe realizarse en fragmentos aislados que preserven porciones de Naturaleza supuestamente prístina, lo que se ha demostrado que en el largo plazo es inoperante porque no se consideraron los condicionantes sociales, económicos, culturales y políticos que interactúan en las formas de apropiación de recursos naturales degenerando en la depredación de la Naturaleza en general. Así, las políticas de desarrollo local no tuvieron la relevancia de las políticas de desarrollo regional haciendo que nada justifique evitar las acciones de conservación de la biodiversidad, ni aun los intereses de las poblaciones locales. Es decir, la permanencia de las Áreas Naturales Protegidas está relacionada con la colaboración y consenso de las poblaciones locales. De esta forma, el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas debe realizarse respetando los derechos de propiedad de los habitantes originarios y poniendo

¹⁷ Cfr. SERRANO, José, “Premisas para una teoría ecopolítica del Estado”, Vol. 9 supl., pp. 27-34, http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071809501998000100004&lng=es&nrm=iso.ISSN0718-0950, Acceso: 19 de enero de 2008.

¹⁸ Cfr. CARRASCO, Roque, “La ecología política como respuesta al problema medioambiental. X Coloquio Internacional de Neocrítica: Los problemas del mundo actual soluciones y alternativas desde la geografía y ciencias sociales”, <http://www.ub.es/geocrit/9porto/roquecar.htm>, Acceso: 19 de enero de 2012.

en práctica programas de educación y desarrollo para así evitar los conflictos en las reservas¹⁹.

Además, entre los factores que condicionan la conservación, como uno de los ejes principales del desarrollo, está la política de los estados, que se encuentra incorporada no solo por la legislación interna, sino también en los varios tratados y convenios internacionales que se han suscrito y ratificado. Tal vez, el más importante de todos sea la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la que se sostiene la teoría que la humanidad debe vivir dentro de los límites de la capacidad de carga de la Tierra, y que se debe aprovechar los recursos de la Tierra de manera sostenible y prudente, adoptando estilos de vida y pautas de desarrollo que respeten los límites de la Naturaleza y se desenvuelvan dentro de los beneficios de la tecnología inclusive. Los requisitos fundamentales para esto son lograr un compromiso profundo y generalizado con una nueva ética para vivir de manera sostenible; e integrar la conservación y el desarrollo para mantener las acciones humanas dentro de la capacidad de carga de la Tierra y al mismo tiempo disfrutar de una subsistencia prolongada, saludable y satisfactoria²⁰. Estos postulados evidencian una innata preocupación por la subsistencia del ser humano en el presente y en el futuro. La tendencia a la que se orienta a la conservación del medio ambiente es el antropocentrismo²¹.

El Ecuador suscribió la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y ha incorporado en su legislación el principio de sustentabilidad ambiental, en especial a partir de la Constitución Política de 1998. Esta constitución es eminentemente antropocentrista. Con la promulgación de la nueva Constitución en el 2008, este principio toma un giro importante ya que no solo se pretende la subsistencia del ser humano, sino que en el Ecuador además se debe garantizar los derechos de la Naturaleza, como el respeto íntegro a su existencia²².

¹⁹ Cfr. TOLEDO, Víctor “*Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia bioregional?*”, <http://coiNBio.org/Articulos/Toledo2005a.pdf>, Acceso: 19 de enero de 2012.

²⁰ Cfr. NACIONES UNIDAS, “*Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo*”, Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

²¹ NB. El antropocentrismo es una corriente filosófica que se surgió a la par con el concepto de desarrollo sostenible. Propone que el ser humano es el centro de la preocupación y cuidado del medio ambiente ya que tiene derecho a desarrollarse en un medio ambiente saludable.

²² Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Título V: Organización Territorial del Estado; Capítulo IV: Régimen de Competencias. *Op. cit.* p2

Por otra parte, la ecología política aborda el problema del manejo del uso del suelo, pues tiene como propósito el analizar la forma en que los problemas ambientales se van incorporando en la vida política del Estado. La propuesta de esta corriente de pensamiento es armonizar el desarrollo de la sociedad con el medio ambiente, pues entiende al ser humano como un ser inmerso en su medio ecológico. En razón de que la ecología política ahora se desarrolla a la par con el biocentrismo²³, no hace referencia solo a un modelo de desarrollo menos agresivo con el medio ambiente; sino a un cambio esencial en la estructura de la sociedad, lejos del modelo consumista y capitalista²⁴. A partir de esto se ha identificado la importancia de la planificación territorial para el respeto a la Naturaleza y el uso sustentable de recursos naturales y se concluye que con una planificación territorial exitosa se garantiza la conservación de los ecosistemas y procesos naturales y en consecuencia del ser humano.

1.2.2 Marco conceptual

Los principales conceptos y definiciones sobre los cuales se desarrolla la presente investigación son los siguientes:

Sectores:

*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo 109.- Son las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial [...]*²⁵

Sectores estratégicos:

Constitución de la República del Ecuador, Artículo 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, registrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de

²³ NB. El biocentrismo es una corriente filosófica de finales del siglo XX, que se surgió a partir del concepto de desarrollo sostenible. Propone que el ser humano debe actuar siempre en consideración con el cuidado y conservación del medio ambiente como parte integrante del ecosistema.

²⁴ Cfr. LEFF, Enrique, “*ECOLOGÍA Y CAPITAL, Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Cultura democrática, Gestión Ambiental, y Desarrollo Sustentable en América Latina*”, http://www.jovenesverdes.org/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=201&Itemid=117, Acceso: 25 de mayo de 2011.

²⁵ Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización. Registro Oficial No. 303 de 19 de Octubre de 2010.

conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro eléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.²⁶

Biodiversidad:

La totalidad de genes, de especies y de ecosistemas de cualquier área en el planeta.

Es el contenido biológico total de organismos que habitan en un determinado paisaje, incluyendo su abundancia, su frecuencia, su rareza y su situación de conservación²⁷.

Competencia:

Atribución, potestad, incumbencia. Idoneidad, aptitud. Capacidad para conocer una autoridad sobre una materia o asunto. Derecho para actuar²⁸.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo 113.- Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias²⁹.

Sistema nacional de competencias:

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo 108.- Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y

²⁶ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008., Título VI: Régimen de Desarrollo; Capítulo V: Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas, *Op. Cit.* p1

²⁷ SARMIENTO, Fausto, “Diccionario de Ecología: Paisajes, Conservación y Desarrollo Sustentable para América Latina”, Quito, Abya-Yala, año 2000.

²⁸ CABANELLAS, Guillermo, “Diccionario Jurídico elemental”, Editorial Heliteasta, Buenos Aires – Argentina, 16ava edición, 2002.

²⁹ Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización. Registro Oficial No. 303 de 19 de Octubre de 2010 *Op. Cit* p9

*subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente*³⁰.

Ordenamiento territorial:

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo 296.- El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

La formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital.

*Los instrumentos de planificación complementarios serán definidos y regulados por la ley y la normativa aprobada por los respectivos órganos de legislación de los gobiernos autónomos descentralizados*³¹.

Manejo de recursos naturales:

*Aprovechamiento y fomento simultáneo, suficiente y racional, de los recursos que la Naturaleza brinda al hombre y a otros organismos para su bienestar ecológico. Este manejo adecuado se lo practica de tal forma que, garantizando a la perpetuidad de tales recursos naturales, se minimiza el inevitable grado de alteración, producto de la gestión*³².

³⁰ Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización. Registro Oficial No. 303 de 19 de Octubre de 2010 *Op. Cit* p9

³¹ Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización. Registro Oficial No. 303 de 19 de Octubre de 2010 *Op. Cit* p9

³² SARMIENTO, Fausto, “Diccionario de Ecología: Paisajes, Conservación y Desarrollo Sustentable para América Latina”, Quito, Abya-Yala, año 2000.

Derechos de la Naturaleza:

La Constitución de la República del Ecuador, reconoce a la Naturaleza como sujeto de derechos. Entre los derechos que el Estado reconoce están: a) respeto íntegro de su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; b) a la restauración; y, c) precaución y restricción de las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales³³.

³³ *Cfr.* Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Título II: Derechos; Capítulo VII: Derechos de la naturaleza; Artículo 71.

CAPITULO II

EL MODELO ACTUAL DE MANEJO DEL USO DEL SUELO PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES.

“Una cosa es correcta cuando tiende a preservar la integridad, estabilidad y belleza de la comunidad biótica. Es incorrecta cuando hace lo contrario.”³⁴

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 presenta cambios importantes en el campo de la ecología política, pues propone una postura biocentrista al momento en que reconoce derechos a la Naturaleza; y al mismo tiempo sostiene la postura antropocéntrica al identificar a la biodiversidad como un sector estratégico del Estado, y reconocer el derecho de la población a vivir en un ambiente sano. Esta dualidad ha generado muchas críticas de varios autores, principalmente de las doctrinas más apegadas al positivismo que no conciben la forma como un objeto puede exigir y ejercer sus derechos. Por otra parte, hay corrientes de pensadores que sostienen que el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza es un paso obligatorio y necesario en la evolución de las ciencias jurídicas, y como todos los cambios generará reacciones adversas en la sociedad, de igual forma que en su momento ocurrió con el reconocimiento de ciertos derechos a las mujeres, a los esclavos, y en algunas legislaciones a los animales.³⁵ En este capítulo se desarrolla la forma como ambas posturas convergen en el manejo del uso del suelo para la conservación en el modelo actual de gestión para el manejo del uso del suelo para la conservación, y en especial los nuevos retos que la conservación in situ presenta para el Ordenamiento Territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013, como el instrumento generado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como marco para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública, es la base de la

³⁴ LEOPOLD, Aldo, “*Almanaque del Condado Arenoso*”, Wisconsin – EEUU, 1949. p. 11.

³⁵ Cfr. STONE, Christopher D., “*¿Los árboles deberían tener legitimidad procesal? Hacia un reconocimiento de los derechos legales de los objetos naturales.*”, en Crawford, Colin (compilador), “*Derecho ambiental y justicia social*”, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre, Bogotá – Colombia, 2009. p. 148.

planificación territorial en cada nivel de gobierno. Este documento toma en consideración la dualidad de corrientes respecto a la conservación de recursos naturales y establece el objetivo 4 que dice “*Objetivo 4: garantizar los derechos de la Naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable*”³⁶. De esta forma evita la discusión entre el biocentrismo y el antropocentrismo al proponer un mismo objetivo en relación al medio ambiente, mismo que debe perseguirse en todos los niveles y sectores del gobierno. Este objetivo, al igual que los once restantes, se descompone en metas que deben perseguirse y plasmarse de manera efectiva en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Un cuerpo normativo que resulta importante para la gestión del territorio con miras a la conservación, es la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre³⁷, misma que fue promulgada con anterioridad a la Constitución vigente. En esta Ley se establecen los principales lineamientos del modelo de gestión para el manejo del uso del suelo para la conservación que se aplica al momento. Este cuerpo legal es eminentemente antropocéntrico, pues identifica a la “flora y fauna silvestres” como un patrimonio del Estado, es decir como un objeto protegido, como se establece en el Título II, De las aéreas naturales y de la flora y fauna silvestres, CAPITULO I, Del Patrimonio Nacional de Aéreas Naturales, en su artículo 66 que dice:

“Artículo 66.- El patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

*Corresponde al Ministerio del Ambiente, mediante Acuerdo, la determinación y delimitación de las áreas que forman este patrimonio, sin perjuicio de las áreas ya establecidas por leyes especiales, decretos o acuerdos ministeriales anteriores a esta Ley.*³⁸”

Al momento de la promulgación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, y posteriormente con su codificación en el año 2004 no se vislumbraba la posibilidad de reconocer derechos a la Naturaleza. Consecuentemente, el modelo de gestión para la conservación que contiene esta Ley no hace alusión al derecho

³⁶ SENPLADES, “*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*”, <http://plan.senplades.gob.ec>, Acceso: 16 de abril de 2011.

³⁷ Cfr. Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, Registro Oficial Suplemento No. 418, 10 de septiembre de 2004.

³⁸ Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, Registro Oficial Suplemento No. 418, 10 de septiembre de 2004.

de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia. Sin embargo, establece como prioritario el mantener la naturalidad en las áreas naturales del patrimonio del Estado, objetivo planteado en el artículo 68: “*Artículo 68.- El patrimonio de áreas naturales del Estado deberá conservarse inalterado. A este efecto se formularán planes de ordenamiento de cada una de dichas áreas. Este patrimonio es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho real.*”³⁹

Por cuanto la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre considera a la Naturaleza como un patrimonio del Estado, crea una clasificación para efectos de su administración. Esta clasificación dará lugar al Sistema Nacional de Áreas Protegidas que fue creado con la Constitución Política del Ecuador de 1998, y que la Constitución del 2008 mantiene. De esta forma se determina el modelo de gestión actual para el manejo del uso del suelo para la conservación. Tanto la clasificación de las Áreas Naturales Protegidas como el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas son temas que serán profundizados en los siguientes puntos.

2.1 La Naturaleza como objeto protegido.

Como se dijo antes, la Constitución del Ecuador vigente, promulgada en el año 2008 establece una dualidad en el tratamiento de la Naturaleza, como sujeto de ciertos derechos y como objeto protegido. A continuación desarrollamos el tratamiento que tiene la Naturaleza como objeto protegido en el marco de la nueva Constitución.

Por una parte la Naturaleza es considerada como objeto protegido por cuanto es el medio en el cual el ser humano desarrolla sus actividades y se reconoce en la Constitución, dentro de los derechos de tercera generación, el derecho a vivir en un ambiente sano: “*Artículo 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. ...*”⁴⁰ Consiguientemente es necesario que el Estado asegure y garantice a favor de las personas que la Naturaleza será conservada, para lo cual no solo se incluye esta consideración en la Carta Magna, sino que deberá articular sus actividades para conseguir este objetivo. El

³⁹ Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, Registro Oficial Suplemento No. 418, 10 de septiembre de 2004.

⁴⁰ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

mismo artículo 14 consagra esta obligación del Estado ecuatoriano cuando establece que: “... Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”⁴¹ Gracias al reconocimiento de este derecho constitucional, los ecuatorianos y las ecuatorianas pueden exigir su cumplimiento a través de mecanismos de participación ciudadana y garantías jurisdiccionales, que de igual forma se encuentran reconocidos en la Constitución. En caso de que el tribunal competente declare que efectivamente ha existido una violación a este derecho, entonces la persona deberá ser indemnizada, sin perjuicio del derecho de la Naturaleza a la restauración.⁴²

Para garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano, la Constitución impone algunos mandatos al Estado para que de oficio imponga medidas oportunas en aplicación del principio ambiental de precaución. En el artículo 396 de la Constitución se desarrolla este principio y se establecen los parámetros procesales en casos de afectación a la Naturaleza, tendientes a demostrar la inexistencia del daño ambiental, las formas de reparación y la imprescriptibilidad de las acciones legales que se puedan iniciar cuando se ha producido un daño ambiental. Se debe tener presente que estas acciones por lo general se inician cuando existe un daño que perjudica al ser humano, y no necesariamente por un perjuicio generado a la Naturaleza.

“Artículo 396.- El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas.

La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente.

⁴¹ *Op Cit.*

⁴² *Cfr. PERRONE, Mariela, “El Derecho de la Naturaleza a la restauración en el Ecuador”* Disertación previa a la obtención del título de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito – Ecuador, 2010. p. 28.

Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.”⁴³

La protección a la Naturaleza como objeto en consideración a su cualidad de ser el medio que sustenta la vida y las actividades humanas asimismo generó al Estado obligaciones que garanticen el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, enumeradas en el artículo 397. De igual forma que el artículo 396, este artículo establece las normas procesales para actuar en casos de afectaciones ambientales por actividades humanas, y la facultad del Estado de establecer sanciones y requerir la reparación integral de los ecosistemas afectados. Se reconoce la legitimidad procesal para ejercer cualquier acción en materia ambiental, y en el numeral siguiente se establece el uso sustentable de recursos naturales.

“Artículo 397.- En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.

2. Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales.”⁴⁴

De esta forma se cosifica a la Naturaleza, estableciendo su utilidad para el desarrollo de la sociedad humana, y se sanciona cualquier actividad que se realice en perjuicio del medio en el cual los seres humanos realizan sus actividades productivas o de recreación. Los mecanismos establecidos dan lugar únicamente a la reparación y protección de la Naturaleza como un recurso limitado, y únicamente en defensa a las

⁴³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008. Artículo 396.

⁴⁴ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008. Artículo 397.

posibles limitaciones en el uso de recursos naturales que los impactos ambientales puedan generar para las generaciones futuras.

El derecho a vivir en un ambiente sano, fue reconocido por primera vez en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo cuando se establece el principio de Desarrollo Sustentable como base de la gestión ambiental a nivel mundial. El principio de Desarrollo Sustentable se encuentra en el Principio 1 de esta declaración que dice: “*Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la Naturaleza.*”⁴⁵ La Constitución Política de 1998 ya incorporó este principio, y la Constitución de 2008 siguió a su antecesora de igual forma. En el Título VII Régimen del Buen Vivir, Capítulo Segundo titulado Biodiversidad y recursos naturales, Sección primera titulada Naturaleza y ambiente, en el artículo 395 se reconoce el principio de Desarrollo Sustentable:

“Artículo 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

*1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.”*⁴⁶

El principio de Desarrollo Sustentable muchas veces se ha mal interpretado como una forma de cosificar al medio natural que nos rodea, pues la prioridad es garantizar la subsistencia de la especie humana pero no es el único objetivo. Así, el cosificar a la Naturaleza ha dado lugar a una explotación desmedida que deja a la mitad el axioma del Desarrollo Sustentable, que de acuerdo con la Constitución de 2008 se expresa de esta forma: “*asegurar la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras*”. Es decir, el Desarrollo Sustentable sostiene un aprovechamiento de recursos naturales en un nivel tolerable por el planeta, generando así un limitante que debería ser asimilado por la sociedad. Por cuanto este limitante no se ha logrado incorporar en la conciencia colectiva de la humanidad, el consumo y abuso desmedido de los recursos naturales, los altos grados de contaminación, y la degradación de ecosistemas de manera progresiva dan cuenta de que el ser humano no se desarrolla sustentablemente. La actual relación del ser humano con su entorno ha dado lugar a una cosificación de la Naturaleza, lo que de acuerdo con el

⁴⁵ NACIONES UNIDAS, “*Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo*”, Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

⁴⁶ Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998. (derogada)

criterio del último informe de la ONU sobre el calentamiento global⁴⁷ es insostenible y no permitirá la satisfacción de las necesidades del ser humano en el futuro inmediato.

La cosificación de la Naturaleza según varios autores tiene su origen en la concepción judeo-cristiana de la apropiación de los recursos naturales descrita en el Libro del Génesis de la Biblia, la cual indica claramente el porqué el ser humano ha desarrollado un modelo de uso de los recursos naturales de una forma tal que este no se considere como parte del entorno, sino como dueño del mismo:

*“Gn: 1:26 Dijo Dios: Hagamos al hombre a nuestra imagen y semejanza. Que mande a los peces del mar y a las aves de los cielos, a las bestias, a las fieras salvajes y a los reptiles que se arrastran por el suelo. 1:27 Y creó Dios al hombre a su imagen. A imagen de Dios lo creó. Macho y hembra los creó. 1:28 Dios los bendijo, diciéndoles: Sean fecundos y multiplíquense. **Llenen la tierra, y sométanla. Manden a los peces del mar, a las aves del cielo y a cuanto animal viva en la tierra.** 1:29 Dios dijo: **Yo les entrego, para que ustedes se alimenten, toda clase de hierbas, de semilla y toda clase de árboles frutales.** 1:30 **A los animales salvajes, a las aves de los cielos y a cuanto ser viviente se mueve en la tierra, les doy para que coman pasto verde.** 1:30 Y fue así. Vio Dios que todo cuanto había hecho era muy bueno. Y atardeció y amaneció el día Sexto”⁴⁸*

(negritas y subrayado son de la autora)

De esta forma, se llegó a concebir a la Naturaleza como un objeto de apropiación, que posteriormente por los beneficios económicos que representa llega a ser un objeto protegido. Al ser un objeto de apropiación se constituye en un “patrimonio” con todos los usos y limitaciones que como tal tendría. Recordemos que la acepción de la palabra patrimonio, según el diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas (2003) es “*el conjunto de bienes, créditos y derechos de una persona y su pasivo, deudas u obligaciones de índole económica*”⁴⁹. Consecuentemente, desde esta perspectiva la Naturaleza es protegida y conservada no por su valor intrínseco sino por sus potenciales beneficios económicos. La Constitución de la República del Ecuador, en la Sección tercera titulada “Patrimonio natural y ecosistemas”, establece en el artículo 404 la característica, por así decirlo, de la Naturaleza como un patrimonio del Estado:

⁴⁷ Cfr. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, “Climate change 2007. The Physical Science Basis”, <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wgl.htm>, Acceso: 23 de abril de 2010.

⁴⁸ HURAUULT, Bernardo, “La Biblia Latinoamericana”. Editorial San Pablo, Caracas – Venezuela, 1993.

⁴⁹ CABANELLAS, Guillermo, “Diccionario Jurídico elemental”, Editorial Heliteasta, Buenos Aires – Argentina, 16ava edición, 2002.

*“Artículo 404.- El **patrimonio natural** del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su **protección, conservación, recuperación y promoción**. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley.”⁵⁰*

(negritas y subrayado son de la autora)

Al entender a la Naturaleza como un patrimonio solo ciertos elementos del entorno natural tienen valor, ya sea por su utilidad, belleza, o uso. GUDYNAS (2009), en su libro “El Mandato Ecológico: Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución”, explica que los modelos de desarrollo económico establecen el valor de los recursos naturales que se utilizan en los procesos de producción. De esta forma, un bosque se convierte en pies cúbicos de madera, y es lo que tiene valor patrimonial, y constituye la motivación para la conservación de esas determinadas hectáreas; más, el follaje, raíces, insectos, relaciones bióticas, aves, mamíferos que allí existen se vuelven invisibles al carecer de utilidad para ese determinado modelo económico. Así el árbol, como ser vivo, o los ecosistemas, no poseen valores propios ni revisten derechos, y cuando el modelo económico así lo demande, los “pies cúbicos de madera” serán explotados sin considerar que esta visión utilitarista con la cual se justificaba la conservación del bosque desencadena un debilitamiento de los derechos ciudadanos de tercera generación, vulnerando el derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, consagrado en la Declaración de Río.⁵¹

Como alternativa a la visión utilitarista de la Naturaleza, se presenta el biocentrismo, que como se dijo antes, también está incluido en la Constitución de 2008. Debe tenerse en claro que el biocentrismo no es una posición opuesta, sino más bien que propone una igualdad entre todas las especies de la Tierra, que deben protegerse no porque unas son más útiles que otras sino por su valor intrínseco. Esta valoración se da en varias perspectivas, y reconoce una necesaria jerarquización en la que el ser humano es la punta de la pirámide, y por lo tanto el mandato que se genera para el Estado y las personas deben ser cumplidos por su calidad de ser jerárquicamente superior. Esta idea se desarrolla en el

⁵⁰ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008. Artículo 404.

⁵¹ Cfr. GUDYNAS, Eduardo, “El mandato ecológico: Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución”, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009. p. 17.

siguiente punto, donde se profundiza la concepción de la Naturaleza como sujeto de derechos.

2.2 La Naturaleza como sujeto de derechos.

La nueva Constitución del Ecuador trae varios conceptos innovadores a la vida republicana del país, sin embargo a decir de varios autores, reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos constituye una de las innovaciones más interesantes. Este reconocimiento da pie a un debate interesante, que lamentablemente ha sido evadido políticamente en el Ecuador. A decir de Mario Melo, el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza, ha colocado al Ecuador en una posición de liderazgo mundial en la construcción de nuevos paradigmas jurídicos que contribuyan a provocar miradas renovadas a la relación de la humanidad con el planeta, en esta época de preocupación global por los efectos del cambio climático.⁵²

El reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos, o reconocerle ciertos derechos a la Naturaleza, si bien constituye toda una innovación en el mundo jurídico, es una idea que se viene madurando desde hace algún tiempo y por varios autores tanto de la región Andina como del resto del mundo. BORJA, en su artículo “Derechos de la Naturaleza” (2009) explica la visión del abogado ambientalista sudafricano Cormac Cullinan, quien manifiesta que ninguno de los componentes del planeta puede sobrevivir sin pertenecer o formar parte del ecosistema, esto significa que el bienestar de cada miembro de la comunidad terrestre está directamente derivado del bienestar de la Tierra como un todo. Borja sigue este razonamiento, y expone que sin la comprensión y respecto a los ciclos propios de la Naturaleza por lo que representa en sí misma para la sostenibilidad del planeta, el ambiente sano es un derecho que se nos escapará de las manos. De esta forma, nos conduce a una conclusión obvia y natural:

“... los derechos de la Naturaleza deben ser entendidos dentro de un marco de base jurídica para un nuevo modelo de desarrollo que tiene como centro y fin al ser humano, que si bien tiene derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales, con el fin

⁵² Cfr. MELO, Mario. “Exigibilidad judicial de los Derechos de la Naturaleza. Comentarios a la sentencia del caso la Naturaleza contra el Gobierno Provincial de Loja. Corte Provincial de Loja, Acción de Protección, 11121-2011-0010”. <http://pachamama.org.ec/2011/06/24/celebran-el-primer-caso-exitoso-de-exigibilidad-de-los-derechos-de-la-naturaleza-en-ecuador/>, Acceso: 15 de diciembre de 2011.

*de lograr ese buen vivir, no es un ser superior respecto a una Naturaleza de la que él mismo forma parte.”*⁵³

El reconocer los derechos de la Naturaleza exige, no solo un desarrollo teórico filosófico y jurídico de la idea, sino también un cambio de paradigmas como ya lo dijo Mario Melo⁵⁴. Pues desde esta perspectiva, el ser humano no es más el dueño y señor de la Tierra, sino que es considerado como un elemento más, tal vez el elemento más capaz y por lo tanto el que debe ser el responsable del respeto de los derechos de la Naturaleza, por su valor intrínseco y no tan solo por los beneficios que esta brinda a las generaciones presentes y futuras. GUDYNAS (2009), en su libro “El Mandato Ecológico: Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución”, explica que frente a la postura utilitarista se reacciona reclamando derechos ciudadanos, pero también poniendo sobre el tapete otras formas de valoración. En el ejemplo del bosque que es traducido a “pies cúbicos de madera”, el árbol deja de ser valioso únicamente por su madera, y recobra su integridad como ser vivo, y éste es viable únicamente allí donde se mantiene la integridad de un ecosistema natural. Por lo tanto, las reacciones ante el antropocentrismo utilitarista implican defender y aplicar otras formas de valoración”⁵⁵ El reconocer los derechos de la Naturaleza parte del reconocimiento del valor intrínseco de la misma, el cual es opuesto al valor utilitario desarrollado en el punto anterior. Existen varias formas de determinar el valor intrínseco, lo cual no deja de depender del entendimiento humano, pues este valor intrínseco puede basarse en parámetros éticos, morales hasta espirituales. Toda vez que es la humanidad la que otorga la valoración intrínseca a la Naturaleza, entonces esta debe asumir la responsabilidad de garantizar los derechos de la Naturaleza. En el caso del Ecuador, al reconocer derechos a la Naturaleza se está dando lugar al reconocimiento de otras visiones culturales existentes dentro del territorio nacional que se desarrollan en torno a la Pacha Mama.

Las visiones culturales Andinas nos presentan una serie de valores y conceptualizaciones de la vida y la interrelación de los seres, que explica el porqué para las culturas ancestrales del Ecuador no resulta una idea equívoca el reconocer derechos a la

⁵³ BORJA, Andrés. “*Derechos de la Naturaleza*”, en “*Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano*”, INREDH, Quito – Ecuador, 2009. p. 53.

⁵⁴ *Op. Cit.*

⁵⁵ GUDYNAS, Eduardo, “*El mandato ecológico: Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*”, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009. p43.

Naturaleza.⁵⁶ Sin embargo, debido al enfoque jurídico positivista de este trabajo de investigación no nos detendremos a hacer el análisis de estos conceptos, los cuales consideramos muy interesantes para el desarrollo de futuras investigaciones. Gracias al aporte de AVILA (2011), que en su artículo “El derecho de la Naturaleza: fundamentos” nos da un breve recorrido sobre la cosmovisión indígena, nos es posible entender cómo es que resulta natural y necesario el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza para asegurar la convivencia del ser humano y su subsistencia. La visión occidental, como ya se desarrolló en el punto anterior, es distinta, trata sobre la dominación de la Naturaleza y por lo tanto su cuidado como un bien. Este es el punto de partida sobre el cual se deben presentar los argumentos para que la Naturaleza sea un sujeto en el Derecho.

Ramiro Ávila, en su artículo “El derecho de la Naturaleza: fundamentos”⁵⁷ expone desde la perspectiva de cuatro parámetros jurídicos la racionalidad del reconocimiento de derechos a la Naturaleza, y busca a través de la excepción de la regla, la fundamentación para la propuesta de la Constitución de Montecristi. A continuación desarrollamos cada uno de los cuatro fundamentos que aportan de manera interesante a la comprensión del porqué la Naturaleza tiene derecho a tener derechos y su alcance.

El primer parámetro que Ávila expone es la dignidad según Kant, que dice que *“Nadie puede ser un medio para el cumplimiento de los fines de otros, salvo que siendo medio sea un fin al mismo tiempo.”*⁵⁸ Si entendemos a la Naturaleza como el medio necesario para que el ser humano pueda cumplir todos sus fines, se concluye entonces que la Naturaleza siempre, por esencia e inevitablemente es el medio por excelencia. De igual forma, la Naturaleza no puede ser un fin, por cuanto el ser humano es el que determina los fines y establece lo que es y no es digno. Pero al momento en que la humanidad se entiende como parte integrante del ambiente, entonces la Naturaleza ya no solo es un medio, sino también es un fin. Los seres humanos necesitamos de la Naturaleza para vivir y ésta también necesita de los seres humanos para que se respete su existencia. Esta doble característica de medio y fin de la Naturaleza hace que necesariamente sea digna y, en consecuencia, puede gozar del status de titular de derechos, en aplicación del principio kantiano de la dignidad.

⁵⁶ Cfr. ÁVILA, Ramiro. “El derecho de la naturaleza: fundamentos”, en “La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política” comp. Acosta Alberto y Martínez Esperanza, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2011. pp. 27 – 42.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ ÁVILA, Ramiro. “El derecho de la naturaleza: fundamentos”, en “La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política” comp. Acosta Alberto y Martínez Esperanza, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2011. p. 31.

El derecho subjetivo es el siguiente parámetro. El autor hace la reflexión de que el concepto de derecho subjetivo y las condiciones que el ser humano impone en su sociedad, evolucionan de tal forma que la tendencia es la expansión y mayor integración de sujetos protegidos. Esta expansión depende en gran parte del debate democrático del Estado. Esto se puede corroborar desde la historia del concepto, pues el hombre dio varios estatus a sus semejantes y fue con el tiempo que los reconoció como iguales y por lo tanto sujetos de derechos, como en el caso de los esclavos, negros, mujeres, personas sin educación, de distinta religión, condición social, etc. En el Ecuador el debate ha sido tan avanzado que se incorporó en la Constitución los derechos de la Naturaleza, lo cual es un siguiente paso en la expansión del concepto de derecho subjetivo. De igual forma, la teoría positivista también nos da luces al respecto, pues se dice que solo quien cumple obligaciones puede ser sujeto de derechos. La Naturaleza cumple con la obligación de sustentar la vida, razón por la que la consecuencia necesaria es reconocerle sus derechos ya que se cumplen los presupuestos para hacerlo.

El tercer concepto que desarrolla Ramiro Ávila es la capacidad. Como todo en el mundo del Derecho, el concepto de capacidad también es convencional y evoluciona con el tiempo. Parte de la regla que todos somos capaces salvo que la ley diga lo contrario, y señala que la capacidad es un concepto que no da ni quita derechos. De acuerdo con la clasificación del Código Civil, la capacidad limita el ejercicio de ciertos derechos a la persona, pero esta nunca deja de ser titular de derechos. Los derechos que no los pueden ejercer directamente el incapaz, los ejerce a través de su representante. Por lo general, los derechos que requieren la intervención del representante tienen que ver con la facultad de obligarse y de exigir su cumplimiento. La Naturaleza nunca podrá ejercer por sí misma ciertos derechos, pues no necesita de los seres humanos para existir y regenerarse pero frente a las actividades depredadoras del mismo, necesitará de su representante para exigir judicialmente sus derechos. De esta forma, la Naturaleza sería un incapaz relativo que necesita de la figura de un curador especial para ejercer ciertos derechos. A decir de Eduardo Gudynas *“la tutela de los derechos propios de lo no humano no representa un problema esencial insoluble, ya que todos los esquemas legales otorgan distintos derechos a quienes no son conscientes o sensibles”*⁵⁹. Por su parte, la Constitución de Montecristi

⁵⁹ GUDYNAS, Eduardo, *“Derechos de la naturaleza y políticas ambientales”*, en *“Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora”* comp. Acosta Alberto, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009. p. 46.

presenta la solución a este punto y contempla la necesidad de la Naturaleza de contar con un representante, razón por la que en el artículo 71 dice: “*Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la Naturaleza*”⁶⁰.

Por último, Ramiro Ávila desarrolla el parámetro de la igualdad. Insiste en que este parámetro al igual que los demás, es convencional y puede evolucionar. Expone que en la actualidad se habla de la igualdad sin discriminación, que consiste en “*respetar la diferencia cuando la igualdad descaracteriza, y combatir la diferencia cuando la distinción subordina.*”⁶¹ Pero para poder establecer las diferencias es necesario que tengamos al frente elementos comparables. Frente a esto reflexiona que la comparabilidad no es exclusivamente restringida a seres humanos sino que permite su apertura entre especies o seres vivos. Así la comparabilidad, para aplicar el principio de igualdad, es posible si consideramos que tanto los seres humanos como la Naturaleza, entendida bajo la teoría de Gaia o Pacha Mama, son seres vivos. Esta apertura de lo que podemos entender como comparable, si bien genera varias resistencias, hace posible entender la necesidad de un trato más respetuoso entre todos los seres. La nueva Constitución del Ecuador propone esta comparabilidad cuando reconoce la calidad de *ser vivo* a la Naturaleza: “*La Naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*”⁶²

Eduardo Gudynas, en su artículo “Derechos de la Naturaleza y Políticas Ambientales”⁶³, desarrolla los contrastes entre las posturas antropocéntricas y biocéntricas que se identifican en la Constitución del Ecuador vigente. El autor enfatiza en que quienes defienden el biocentrismo no rechazan el protagonismo del ser humano, tanto por vanidad propia de ser ellos también seres humanos, como por que reconocen que el ser humano es el único con la capacidad de atribuir valores. Justamente por esta capacidad, según el autor, es que los biocentristas reclaman la responsabilidad de la humanidad de aceptar que pueden existir valores más allá de los que hasta ahora se ha adjudicado. De esta forma, la

⁶⁰ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. *Artículo 71*, inciso 2.

⁶¹ ÁVILA, Ramiro. *Op. Cit.* p24.

⁶² Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. *Artículo 71*.

⁶³ Cfr. GUDYNAS, Eduardo, “*Derechos de la naturaleza y políticas ambientales*”, en “*Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora*” comp. Acosta Alberto, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009. pp. 45-57.

Naturaleza más que un objeto protegido debe ser un sujeto de derechos, distinción que solo las personas pueden hacer. Gracias al análisis propuesto por Ávila, Gudynas y otros autores, vemos que en el Ecuador si es viable jurídicamente el reconocimiento de los derechos a la Naturaleza, más allá de la declaración constitucional.

2.3 Derechos reconocidos a la Naturaleza en la Constitución.

El Ecuador es el primer país en el mundo en proclamar los derechos de la Naturaleza en su Constitución. Como se analizó antes, este reconocimiento de derechos genera un debate respecto de los alcances y consecuencias que la proclamación de Montecristi tiene para el Ecuador y para el derecho en general. Pues, a decir de ZAFFARONI (2011) “reconocer la existencia de sujetos de derecho no humanos en el derecho ambiental no es sencillo, pues con ello se pone en seria crisis el concepto tradicional de derecho.”⁶⁴ El pueblo ecuatoriano escogió el camino que no es sencillo y aprobó la propuesta de la Asamblea Constituyente. Este reconocimiento marca un hito en la historia, así como lo fue la “Declaración Universal de los Derechos de los Animales” de la UNESCO en 1978; o la promulgación de la ONU en el año 2000 de la “Carta de la Tierra” en la que se proclama que la Tierra tiene vida y su protección es un deber sagrado. Desde el año 2008, a decir de MARTINEZ (2009) la Naturaleza deja de ser un objeto protegido que puede ser propiedad de las personas, y es reconocida como un sujeto de derechos.⁶⁵

El reconocimiento de los derechos de la Naturaleza se encuentra en el Capítulo Séptimo del Título Segundo, titulado “Derechos”, de la Constitución de la República del Ecuador. En cuatro artículos la Asamblea Constituyente introdujo a la vida republicana a un nuevo sujeto dotado de ciertos derechos, y frente el cual el Estado se obliga a aplicar medidas de precaución y restricción, y otorga la facultad de cualquier persona de actuar legítimamente en nombre de la Naturaleza. Los derechos reconocidos a la Naturaleza son:

- Derecho al respeto íntegro de su existencia:

Artículo 71.- La Naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

⁶⁴ ZAFFARONI, Eugenio, “La Pachamama y el humano”, en “La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política” comp. Acosta Alberto y Martínez Esperanza, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2011. p. 81.

⁶⁵ Cfr. MARTÍNEZ, Esperanza, “Los Derechos de la Naturaleza en los países Amazónicos”, en “Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora” comp. Acosta Alberto, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009. p. 18.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la Naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

*El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la Naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.*⁶⁶

(negritas y subrayado son de la autora)

- Derecho a la restauración:

*Artículo 72.- La Naturaleza **tiene derecho a la restauración**. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.*

*En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.*⁶⁷

(negritas y subrayado son de la autora)

Es innegable que el reconocer derechos a la Naturaleza es un gran paso en la evolución del Derecho, pero es necesario que en la sociedad se asimile que la Constitución no es una mera declaración, sino que es la base del Derecho, sobre la cual se desarrolla la normativa que regula la convivencia entre todos los sujetos con derechos. De esta forma, si la base ha introducido un nuevo elemento será necesario por consiguiente crear instituciones tutelares de los derechos de la Naturaleza cuyo sustento sea el propio acuerdo constitucional.⁶⁸ Alberto Acosta, quien fuera presidente de la Asamblea Constituyente de Montecristi, y el principal precursor del reconocimiento de derechos a la Naturaleza sostiene que la declaración constitucional no es suficiente para liberar a la Naturaleza de su condición de sujeto sin derechos o de simple objeto de propiedad. El autor insiste en que es necesario un esfuerzo político que reconozca la realidad de que en el Ecuador la Naturaleza es sujeto de derechos. Este esfuerzo deberá ser colectivo, entre el sector político y el sector

⁶⁶ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 71.

⁶⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 72.

⁶⁸ Cfr. ELIZALDE, Antonio, "Derechos de la naturaleza ¿problema jurídico o problema de supervivencia colectiva?", en "Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora" comp. Acosta Alberto, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009.

social para que se pueda vencer sobre todo los pensamientos intelectuales de quienes se opondrán al cambio.⁶⁹

2.4 Derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia.

Analizaremos el derecho de la Naturaleza consagrado en el artículo 71 de la Constitución por cuanto este derecho modifica la concepción tradicional del manejo de recursos naturales. Se debe tener presente que el manejo de recursos naturales puede tener varios objetivos entre los cuales se contempla la conservación, tema de análisis de la presente disertación. Hasta antes de la promulgación de la Constitución de 2008, la conservación tenía un fin antropocentrista, pues el objetivo era resguardar la mayor cantidad de recursos naturales posibles para asegurar la misma calidad de vida presente, a las generaciones futuras. A partir de la promulgación de los derechos de la Naturaleza, podemos decir que la conservación ya no puede ser concebida únicamente para garantizar la calidad de vida de las generaciones humanas futuras, pues ahora en el Ecuador la Naturaleza tiene el derecho al respeto íntegro de su existencia.

Debido a que no se ha fomentado un verdadero debate respecto del alcance de los derechos de la Naturaleza resulta difícil analizar las implicaciones que estos tienen o pueden llegar a tener. Desde el punto de vista académico se cuenta con varios artículos de pensadores en contra y a favor del reconocimiento de los derechos de la Naturaleza, pero muy poco se escribe sobre el impacto de los mismos en las instituciones previamente establecidas. Eduardo Gudynas aporta en este tema con la reflexión de que el reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza requiere de políticas ambientales efectivas. Estas políticas ambientales deben procurar que exista un balance entre el uso económico de los recursos naturales y la protección al medio ambiente.⁷⁰ Así las políticas ambientales existentes deben ampliar sus objetivos a garantizar no solo los derechos del ser humano, sino también los de la Naturaleza. Desde la perspectiva del autor, entonces se puede decir que el reconocer el derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia genera un impacto directo en la conservación de recursos naturales. Así debido a que la Naturaleza tiene derecho al respeto íntegro de su existencia el criterio de que si no hay una

⁶⁹ Cfr. ACOSTA, Alberto, “Los grandes cambios requieren de esfuerzos audaces”, en “Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora” comp. Acosta Alberto, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009. p. 72.

⁷⁰ Cfr. GUDYNAS, Eduardo, “El mandato ecológico: Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución”, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009. pp. 61-66.

afectación a seres humanos la depredación de recursos naturales es justificada ya no tiene soporte y se deberá exigir que las áreas protegidas sean efectivamente conservadas.

Zaffaroni desarrolla su teoría de la *legítima defensa de terceros*⁷¹ a partir del reconocimiento de derechos a la Naturaleza, e indica que cuando se realicen actividades que puedan considerarse un ataque ilegítimo, cualquier persona estará habilitada para el ejercicio de la legítima defensa en su favor. El autor ejemplifica que las “*sentadas, colocación de obstáculos al avance de maquinarias de desmonte y por lo menos todos los medios de lucha no violenta, serán conductas lícitas en la medida en que sean defensivas de agresiones ilegítimas a la Naturaleza.*” Esta reflexión nos conduce a que es necesario determinar cuándo una agresión es legítima y cuándo una agresión es ilegítima. Tal vez resultaría un poco ilógico hablar de agresiones legítimas, pues cualquier agresión menoscaba el derecho de la Naturaleza a su existencia de manera integral. Pero por otra parte, el ser humano tiene el derecho a desarrollar sus actividades productivas, por lo que siempre se generará un impacto en el medio ambiente. De esta forma, las actividades humanas que cumplan con los parámetros impuestos en las políticas ambientales darán lugar a agresiones legítimas frente a las que el derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia se ve limitado a la protección que el cumplimiento de los planes de remediación e impacto ambiental le brinde.

La Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja conoció una acción de protección planteada en contra del Gobierno Provincial de Loja por parte de miembros de la sociedad civil quienes demandaban por esa vía que se ejecute la ampliación de la carretera en la vía Vilcabamaba-Quinara-Malacatos en cumplimiento del derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia. La demanda la presentan dos personas que se vieron afectadas por inundaciones en sus terrenos debido a que los materiales extraídos para la ampliación de la vía eran depositados en el lecho del río, lo que modificaba el cauce natural afectando la estructura y funciones del río. La Corte realiza un interesante análisis de la agresión legítima que puede hacer el Consejo Provincial en contra de la Naturaleza, siempre y cuando éste cumpla con la obligación de contar con la respectiva licencia ambiental. Insiste en que aún cuando la obra beneficia a la población, este beneficio no

⁷¹ ZAFFARONI, Eugenio. *Op. Cit.* p.27.

exime de la responsabilidad de cumplir con las políticas ambientales estatales. Este análisis lo realiza la Corte en el Considerando Décimo Segundo, que dice:

*“DÉCIMO SEGUNDO: En cuanto al alegato del Gobierno Provincial, de que la población del Quinara, Vilcabamba, Malacatos, etc., necesitan carreteras, es de indicar que: En caso de conflicto entre dos intereses protegidos constitucionalmente, la solución debe ser encontrada de acuerdo con los elementos jurídicos que proporcione el caso concreto y a la luz de los principios y valores constitucionales. Esta labor de interpretación es función primordial del Juez constitucional. Pero en este caso no hay que ponderar porque no hay colisión de derechos constitucionales, ni sacrificio de uno de ellos, pues no se trata de que no se ensanche la carretera Vilcabamba-Quinara, sino de que se lo haga respetando los derechos constitucionales de la Naturaleza. En todo caso, el interés de esas poblaciones en una carretera resulta minorado comparándolo con el interés a un medio ambiente sano que abarca un mayor número de personas, e incluso se puede afirmar que dentro de ese número de personas se incluye a los pobladores de esas parroquias. Aún tratándose de un conflicto entre dos intereses colectivos, es el medio ambiente el de mayor importancia. No se necesita mayor argumento para concluir que la necesidad de carreteras no faculta al Gobierno Provincial de Loja para que sin obtener el licenciamiento ambiental las aperture o las ensanche como en este caso.- Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, esta Sala RESUELVE: 1).- Aceptar el recurso planteado y revocar la sentencia impugnada declarando que **la entidad demandada está violentando el derecho que la Naturaleza tiene de que se le respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos**; ...”⁷²*

(negritas y subrayado son de la autora)

Esta sentencia es la primera que se dicta en el Ecuador en relación al derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia, y pone de manifiesto que se cuenta con mecanismos útiles para su protección.

Además de la tutela judicial existen otras formas de garantizar el derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia, así por ejemplo el que en los procesos de remediación ambiental se considere el daño ambiental no solo como la afectación a las comunidades que se beneficiaban de los recursos naturales menos cavados, sino también como la afectación a la Naturaleza en su capacidad de regeneración; o la exigencia de verdaderos estudios de impacto ambiental que procuren minimizar el daño en los

⁷² Sentencia del juicio No. 11121-2011-010. Acción de Protección planteada por Wheeler y Geer contra Gobierno Provincial de Loja. Corte Provincial de Justicia de Loja – Sala Penal. 30 de marzo de 2011.

ecosistemas y no sean concebidos como un paso más para justificar cualquier emprendimiento. Otra forma de garantizar el derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia se da con la delimitación de áreas en las que el uso permitido para los seres humanos sea de actividades compatibles con la capacidad de carga del ecosistema, y llegando hasta áreas en las que el único uso permitido sea la conservación. Es decir que sean áreas en las que la Naturaleza puede seguir con sus ciclos sin ninguna alteración por parte de los seres humanos. En la actualidad existen estas áreas delimitadas en el Ecuador, y en la nueva Constitución están conceptualizadas como un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que contempla distintos niveles de conservación, de acuerdo al uso permitido en cada una de ellas, y a los distintos promotores o responsables de esta conservación.

2.5 Las Áreas Naturales Protegidas.

La Constitución del Ecuador presenta un marco que desarrolla la conservación de recursos naturales desde dos ópticas diferentes: la antropocentrista y la biocentrista. Bajo ambas ópticas, como se dijo antes es necesario mantener un equilibrio entre el uso de recursos naturales y la conservación. Este equilibrio innegablemente se logrará con el establecimiento y sobre todo el cumplimiento de políticas ambientales. Entre las políticas ambientales mas adoptadas por los Estados se encuentra la delimitación de áreas donde los ecosistemas sean prístinos y los ciclos de la Naturaleza se regeneren sin ninguna limitación, denominadas áreas naturales protegidas.

El Convenio sobre Diversidad Biológica, suscrito en el marco de la Conferencia sobre Medio ambiente, en la ciudad de Río de Janeiro, el 5 de Junio de 1992, mismo que fue ratificado por el Ecuador mediante Decreto Ejecutivo publicado en Registro Oficial 148 de 16 de Marzo de 1993 es el primer instrumento internacional por medio del cual la comunidad mundial identifica la *“importancia de la diversidad biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera”*⁷³. Gracias a este y otros reconocimientos, las Partes Contratantes identifican y se comprometen a llevar a cabo varias estrategias de protección a la diversidad biológica, mismas que deberán aplicarlas progresivamente en cada país. Como se dijo antes, una de estas estrategias es la

⁷³ Convenio de Diversidad Biológica, Río de Janeiro, 05 de Junio de 1992. Preámbulo.

creación de áreas naturales protegidas, que de acuerdo con la definición propuesta en el artículo segundo del Convenio “*se entiende como un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.*”⁷⁴

El Convenio de Diversidad Biológica una vez que identifica como estrategia de conservación la creación de áreas naturales protegidas, compromete a la medida de lo posible para cada país a cumplir una serie de objetivos generales para que tenga lugar la *conservación in situ*, que de acuerdo con la definición propuesta en el mismo convenio se entiende como “*la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.*”⁷⁵ El artículo 8 del Convenio establece los objetivos que cada país deberá alcanzar para la *conservación in situ*. Entre los que están:

“Artículo 8.- Conservación in situ: Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) *Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;*
- b) *Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;*
- c) *Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;*
- d) *Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;*
- e) *Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;*
- f) *Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;*
- g) *Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana;*

⁷⁴ Convenio de Diversidad Biológica, Río de Janeiro, 05 de Junio de 1992. Artículo 2.

⁷⁵ *Id.*

- h) *Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;*
- i) *Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;*
- j) *Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrenen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;*
- k) *Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas;*
- l) *Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7, un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes; y,*
- m) *Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra Naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados a) a l) de este artículo, particularmente a países en desarrollo.”⁷⁶*

(negritas y subrayado son de la autora)

El Convenio de Diversidad biológica tiene una vocación eminentemente antropocentrista, pues a la fecha de su promulgación el concepto de desarrollo sustentable estaba alcanzando su clímax. Por este motivo, todos los postulados de conservación *in situ* y *ex situ* tienden al mantenimiento de la calidad de vida de los seres humanos y se trata a la Naturaleza como un objeto protegido. Sin embargo, la creación de Áreas Naturales Protegidas es un mecanismo muy útil para garantizar los derechos de la Naturaleza bajo los estándares constitucionales del Ecuador. Por otra parte, si bien el Convenio identifica la creación de Áreas Naturales Protegidas como una estrategia de todas las Partes Contratantes, varios países entre los que se encuentra el Ecuador, mucho antes de la suscripción de éste o siquiera antes de la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano de 1972, ya habían delimitado zonas intangibles cuyo único uso sería la conservación de recursos naturales. Así por ejemplo, en 1936 la declaración de Parques Nacionales de Reserva para la Fauna y Flora de algunas islas del Archipiélago de Colón⁷⁷; o en 1968 la declaración de “Reserva Nacional” con el objeto de que se realicen trabajos de investigación y experimentación y se constituya más tarde como Parque Nacional a la

⁷⁶ Convenio de Diversidad Biológica, Río de Janeiro, 05 de Junio de 1992. Artículo 8.

⁷⁷ Decreto Supremo 31. Registro Oficial No. 189 de 14 de mayo de 1936.

región del Volcán Cayapas⁷⁸. Podemos decir que estas declaratorias de Áreas Naturales Protegidas dependían mucho de la voluntad política e intereses privados, sin embargo constituyen un buen antecedente de que de alguna forma en el país se veía la necesidad de mantener áreas de protección a la Naturaleza.

Actualmente para la creación de Áreas Naturales Protegidas existe un proceso normado en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, mismo que se desarrollará más adelante. Así mismo, la Constitución del Ecuador establece en la Sección tercera, titulada Patrimonio natural y ecosistemas lo que comprenden las áreas naturales protegidas, que de acuerdo con el artículo 404 las caracteriza como “patrimonio natural”:

“Artículo 404.- El patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley.”⁷⁹

En concordancia con la Constitución, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, aún cuando esta fue promulgada con anterioridad, establece una clasificación de las áreas naturales para efectos de su administración acorde con los lineamientos constitucionales. Esta clasificación se da de conformidad con el nivel de naturalidad presente en el área delimitada para conservar, y contiene las siguientes categorías:

“Artículo 67.- Las áreas naturales del patrimonio del Estado se clasifican para efectos de su administración, en las siguientes categorías:

- a) Parques nacionales;*
- b) Reserva ecológica;*
- c) Refugio de vida silvestre;*
- d) Reservas biológicas;*
- e) Áreas nacionales de recreación;*
- f) Reserva de producción de fauna; y,*
- g) Área de caza y pesca.”⁸⁰*

⁷⁸ Decreto Ejecutivo 1468. Registro Oficial No. 17 de 24 de septiembre de 1698.

⁷⁹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 404.

⁸⁰ Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre. Suplemento Registro Oficial No. 418 de 10 de septiembre de 2004. Artículo 80.

TABLA No. 1**CUADRO COMPARATIVO DE CATEGORÍAS DE CONSERVACIÓN**

Categoría UICN	Características	Categoría SNAPE
Categoría Ia Reserva Natural Estricta	Área Natural Protegida manejada principalmente con fines científicos	Reserva Ecológica
Categoría Ib Área Natural Silvestre	Área Natural Protegida manejada principalmente con fines de protección de la Naturaleza.	No representada
Categoría II Parque Nacional	Área Natural Protegida manejada principalmente para la conservación de ecosistemas y con fines de recreación.	Parque Nacional
Categoría III Monumento Natural	Área Natural Protegida manejada principalmente para la conservación de características naturales específicas.	No representada
Categoría IV Área de Manejo de Hábitat/Especies	Área Natural Protegida manejada principalmente para la conservación, con intervención a nivel de gestión.	Reserva Biológica
Categoría V Paisaje Terrestre y Marino Protegido	Área Natural Protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos con fines recreativos.	Áreas nacionales de recreación
Categoría VI Área Natural Protegida con Recursos Manejados	Área Natural Protegida manejada principalmente para la utilización sostenible de los ecosistemas naturales.	Bosque y Vegetación Protectores

Elaborado por: Mónica Burbano Albornoz
Fuente: Ley Forestal, y UICN (1991)

La clasificación de las Áreas Naturales Protegidas tiene el objeto de manejar estas áreas con la imposición de metas que se puedan cumplir para lograr tanto los objetivos de conservación nacionales como internacionales. Las categorías de conservación varían entre los diferentes países, por lo que fue necesario identificar una categorización general que permita medir los avances a nivel mundial. De esta forma la Organización no Gubernamental denominada Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN por sus siglas en español, propuso una categorización que fue aceptada a nivel internacional, y es equiparable con la mayoría de las categorías de conservación establecidas en el Ecuador. Se puede observar que no todas las categorías de conservación se encuentran representadas en ambas clasificaciones, sin embargo las más importantes si

lo están y en base a estas se determina el grado de conservación a nivel regional y mundial. En la Tabla No. 1 se indica la correspondencia entre las categorías de conservación de la UICN y las categorías de conservación aplicables en el Ecuador.

Según la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, en el país existen 45 Áreas Naturales Protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y más de 60 Bosques Protectores, que suman en total 64.796,40 km² en los cuales el objetivo principal es la conservación de la biodiversidad. De las 45 Áreas Naturales Protegidas²⁶ son correspondientes con las categorías de conservación de la UICN. Estas 45 Áreas Naturales Protegidas representan en la actualidad el 25.10% del territorio nacional, según los datos que maneja la UICN para medir el cumplimiento de las metas globales a partir del Convenio de Diversidad Biológica⁸¹.

2.5.1 Proceso de declaratoria de Áreas Naturales Protegidas en el Ecuador.

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre⁸², en el Título II De las Áreas Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, Capítulo I trata sobre el Patrimonio Nacional de Áreas Naturales. En su artículo 66, en concordancia con el artículo 404 de la Constitución del Ecuador citado anteriormente, determina que las Áreas Naturales Protegidas constituyen parte del patrimonio del Estado y son reconocidas de esta forma por los valores que representan para la sociedad. Es decir, la Naturaleza es concebida como un objeto protegido gracias a los servicios presentes y futuros que puede brindar. Además de esta declaratoria, que por ser anterior a la promulgación de la Constitución del 2008 no contempla el valor intrínseco de la Naturaleza, lo que le da su característica de sujeto de derechos como se analizó antes este artículo nos da la pauta que se debe seguir para la delimitación de zonas que serán identificadas dentro de cualquiera de las categorías de conservación. Así el inciso segundo dice:

“Artículo 66.- inciso segundo: Corresponde al Ministerio del Ambiente, mediante Acuerdo, la determinación y delimitación de las áreas que forman este patrimonio, sin

⁸¹ Cfr. WORLD DATA BASE ON PROTECTED AREAS, <http://www.wdpa.org/Statistics.aspx>, Acceso: 17 de enero de 2012.

⁸² Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre. Registro Oficial Suplemento No. 418 de 10 de septiembre de 2004.

perjuicio de las áreas ya establecidas por leyes especiales, decretos o acuerdos ministeriales anteriores a esta Ley.”⁸³

En esta norma se establece la principal competencia del gobierno central respecto al manejo del uso del suelo para la conservación, el cual es la determinación y delimitación de áreas naturales protegidas, lo que será analizado en el siguiente Capítulo. Otro aspecto interesante es la ratificación de los procesos de creación de todas las Áreas Naturales Protegidas creadas de varias formas en los años anteriores. Gracias a esto, las Áreas Naturales Protegidas creadas antes de la promulgación de esta ley se integraron en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

De manera específica, el procedimiento para la delimitación y determinación de Áreas Naturales Protegidas se encuentra en el Libro III del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS), en el Libro III que trata sobre el Régimen Forestal, Título XIV de las Áreas Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, Capítulo I De las Áreas Naturales. En concordancia con la Ley Forestal, aquí se establece que la declaratoria es una competencia exclusiva del gobierno central a través del Ministerio del Ambiente, que además deberá aprobar los estudios técnicos que avalen el grado de naturalidad de la zona y por lo tanto la idoneidad para entrar en el sistema. Además de la determinación y declaratoria, el Ministerio del Ambiente actualmente tiene la competencia de administrar las Áreas Naturales Protegidas en sujeción a los Planes de Manejo. Los alcances de estas competencias exclusivas serán analizados en el siguiente Capítulo. El contenido de las normas que regulan la delimitación y determinación de Áreas Naturales Protegidas dice:

“Artículo 169.- La declaratoria de áreas naturales se realizará por Acuerdo Ministerial, previo informe técnico del Ministerio del Ambiente o la dependencia correspondiente de éste, sustentado en el correspondiente estudio de alternativas de manejo y su financiamiento.

Artículo 171.- El Patrimonio de Áreas Naturales del Estado será administrado por el Ministerio del Ambiente o la dependencia correspondiente de éste, en sujeción a los Planes de Manejo aprobados por éste, para cada una de ellas.

Estos planes orientarán su manejo y regirán los programas y proyectos a desarrollarse y sólo podrán revisarse cuando razones de orden técnico lo justifiquen.”⁸⁴

⁸³ Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre. Registro Oficial Suplemento No. 418 de 10 de septiembre de 2004. Artículo 66.

Al momento de presentar los requerimientos para la declaratoria de un área natural protegida, la persona o institución que sea la promotora de tal declaratoria también deberá presentar un Plan de Manejo. Este constituye un estudio científico de la zona en el cual se establece las deficiencias y potencialidades para la conservación, y se delinean las estrategias a desarrollarse. El artículo 172 del Capítulo I del Título XIV del Libro III del TULAS norma que el contenido básico de un Plan de Manejo es el siguiente:

“Artículo 172.- El Plan de Manejo contendrá:

- a) Información básica;*
- b) Inventario del área;*
- c) Comprobación de límites;*
- d) Objetivos del área;*
- e) Zonificación;*
- f) Programas de protección y de manejo de recursos, de interpretación de educación ambiental, de investigación, de monitoreo y cooperación científica y de administración y mantenimiento.”⁸⁵*

Sin perjuicio de lo establecido en la norma citada, dependiendo de las características de la zona a delimitarse, el Ministerio del Ambiente puede establecer más requisitos de cumplimiento que deben ser incluidos en el Plan de Manejo, previo a su aprobación. Esta facultad se la reserva el Ministerio del Ambiente, pues como se dijo antes es la entidad que actualmente tiene a cargo la administración y manejo de las Áreas Naturales Protegidas.

2.5.2 Manejo de Áreas Naturales Protegidas en el Ecuador.

Como se dijo en el numeral anterior, el Ministerio del Ambiente ejerce en la actualidad la competencia de delimitar y determinar las Áreas Naturales Protegidas en el país. Esta competencia ha derivado en que la gestión y manejo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (en adelante SNAP) recaiga en el gobierno central. Sin embargo, tanto la Constitución de 1998 como la actual no señalan específicamente que sea competencia de esta cartera de Estado el manejo de las áreas naturales protegidas. De hecho, la Constitución de la República del Ecuador, en el Título VII Régimen del Buen Vivir, en el Capítulo Segundo titulado Biodiversidad y recursos naturales, en la Sección primera titulada Naturaleza y ambiente, en el artículo 395 reconoce los principios

⁸⁴ Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Decreto Ejecutivo No. 3516, Registro Oficial Suplemento No. 2, 31 de marzo de 2003. Artículos 169 y 171.

⁸⁵ *Ibid.* Artículo 172

ambientales que rigen en el país. Estos principios establecen que todos los niveles de gobierno, así como las personas naturales o jurídicas dentro del territorio nacional deberán intervenir en las cuestiones ambientales, pues las normas y políticas son de obligatorio cumplimiento.

“Artículo 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.

3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.”⁸⁶

Además de las políticas ambientales citadas, en la constitución se establece que el manejo de las Áreas Naturales Protegidas en el Ecuador se realiza a través del SNAP, el cual fuera establecido por primera vez en la Constitución Política del Ecuador del año 1998. El SNAP comprende a todas las ANP en el territorio nacional que de acuerdo con la Ley Forestal son patrimonio del Estado. Sin embargo, esta declaración no establece que sea el gobierno central, a través del Ministerio del Ambiente el que ejerza la competencia del manejo. Debido a la necesidad de que un ente regule y sistematice la integración de las diferentes áreas naturales protegidas, el Ministerio del Ambiente asumió esta competencia.

La actual Constitución de 2008, en el Título VII Régimen del Buen Vivir, en el Capítulo Segundo titulado Biodiversidad y recursos naturales, en la Sección tercera titulada Patrimonio Natural y Ecosistemas, establece el lineamiento general para el manejo de las Áreas Naturales Protegidas del Estado. En el artículo 405 se establece que el Estado se encargará de la rectoría y regulación, además de asignar los recursos económicos necesarios:

“Artículo 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de

⁸⁶ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 395.

las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. ...”⁸⁷

De igual forma, el artículo 406 de la Constitución establece los lineamientos para la conservación de la flora y fauna silvestres, entendidas por todas aquellas especies que no se encuentran en zona delimitadas dentro de una categoría específica de conservación. En este artículo se habla de regular la conservación y uso sustentable. Es decir, se da prioridad al manejo de recursos naturales desde una óptica utilitarista, y no se enfatiza en la necesidad de conservar para garantizar los derechos de la Naturaleza:

“Artículo 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.”⁸⁸

Por último, el artículo 407 es una clara muestra de que el manejo de las áreas naturales en el Ecuador tiene como único objeto la preservación de recursos para utilizarlos cuando sea económicamente conveniente para el Estado. Es así como la extracción de recursos naturales puede darse en Áreas Naturales Protegidas por petición del Presidente y aprobación de la Asamblea Nacional:

“Artículo 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.”⁸⁹

En los tres artículos citados se establece que será el Estado el que se vea obligado a satisfacer la necesidad de un ambiente saludable a los ecuatorianos y ecuatorianas. De esta forma, se enfatiza el antropocentrismo en el texto constitucional, dejándose de lado el desarrollo de los derechos de la Naturaleza como un sujeto de valoración intrínseca. La participación ciudadana, que está legitimada para actuar en nombre de la Naturaleza también se ve limitada, pues de acuerdo con el artículo 407, únicamente en el caso de que la Asamblea lo estime conveniente será convocada a consulta popular. Es así como, si las actividades de depredación de la Naturaleza son de interés político, entonces existe la

⁸⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 405.

⁸⁸ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 406.

⁸⁹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 407.

posibilidad de que no permita el ejercicio de la participación ciudadana para determinar el destino de la Naturaleza.

Por otra parte, del análisis de los tres artículos de la Constitución citados anteriormente se desprende que la Carta Magna no es categórica para establecer competencias ambientales a los distintos niveles de gobierno. En el artículo 405 indica los componentes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, y da la oportunidad al legislador para desarrollar este sistema en la norma pertinente. El Ministerio del Ambiente, nuevamente por la imperiosa necesidad de acoplar sus procedimientos y mecanismos a los mandatos constitucionales profundiza en el contenido de la norma constitucional y desarrolla lo que de acuerdo con sus objetivos institucionales debe ser entendido por cada uno de los subsistemas que componen el SNAP. Así en la página web del Ministerio del Ambiente se dan las siguientes definiciones:

“Subsistema Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) es uno de los cuatro subsistemas que la Constitución Política de la República del Ecuador, en su Artículo 405 define al Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados: Comprende las áreas protegidas de Gobiernos Autónomos Descentralizados, y es uno de los cuatro subsistemas que la Constitución Política de la República del Ecuador, en su Artículo 405 define al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias: Son las áreas protegidas en territorios comunitarios, y es uno de los cuatro subsistemas que la Constitución Política de la República del Ecuador, en su Artículo 405 define al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Subsistema de Áreas Protegidas Privadas: Las áreas protegidas de propiedad privada son espacios naturales de dominio privado que se encuentran bajo protección legal cuya gestión está sometida a un manejo sustentable que permite cumplir con objetivos de conservación del patrimonio natural y están sujetas a las leyes de la constitución ecuatoriana; y es uno de los cuatro subsistemas que la Constitución Política de la República del Ecuador, en su Artículo 405 define al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.”⁹⁰

La caracterización dada por el Ministerio del Ambiente presenta la posibilidad para la delimitación de Áreas Naturales Protegidas por circunscripción territorial, siempre bajo

⁹⁰ MINISTERIO DEL AMBIENTE, “Áreas Protegidas”, <http://www.ambiente.gov.ec/>, Acceso: 17 de abril de 2012.

la rectoría del Ministerio del Ambiente, que además tiene la competencia exclusiva de determinar la existencia de estas áreas, y así sean incluidas en el inventario del patrimonio de Áreas Naturales Protegidas y puedan beneficiarse del financiamiento que el gobierno central dispone para el SNAPE. De esta forma, si el consejo provincial de una determinada provincia o en cualquier cantón desea delimitar y determinar un Área Natural Protegida el gobierno descentralizado correspondiente deberá solicitar la anuencia del gobierno central. Así, existe la posibilidad de que no haya un acuerdo entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados autónomos, dando lugar a una pugna de poderes. Estos temas se profundizan en el análisis que se presenta en el capítulo III de esta disertación.

2.5.3 Principales conflictos de manejo de las Áreas Naturales Protegidas.

El manejo de áreas naturales protegidas, por cuanto implica una restricción en el uso del suelo presenta conflictos. Estos conflictos tienen varios orígenes, y son un común denominador en las Áreas Naturales Protegidas de todo el mundo. Lo que caracteriza a los conflictos de manejo en cada país o particularmente a cada área protegida, son las causas en las que se originan ya que a partir de estas se deben plantear las diferentes estrategias para afrontarlos. De esta forma, lo que el organismo encargado de la administración y manejo debe enfocarse en trabajar es en minimizar las causas de los potenciales conflictos. Por otra parte, la existencia de conflictos depende en gran medida de la capacidad de control y fiscalización del organismo encargado.⁹¹

El informe titulado “GEO Ecuador 2008: informe sobre el estado del medio ambiente”⁹², elaborado por la FLACSO, PNUMA y Ministerio del Ambiente identifica como principales conflictos de manejo los siguientes:

- Cambio del uso del suelo: entendido como la transformación ilegal a usos habitacionales y agropecuarios del uso del suelo dentro de las áreas naturales protegidas. En el Ecuador se debe principalmente al tráfico de tierras, y sobrepoblación en las zonas urbanas.
- Colonización y tenencia de la tierra: debido a los procesos de reforma agraria y colonización, para la ocupación de tierras identificadas en ese momento como

⁹¹ Cfr. FLACSO-SEDE ECUADOR: MINISTERIO DEL AMBIENTE DE ECUADOR: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, “GEO Ecuador 2008: informe sobre el estado del medio ambiente.” Quito – Ecuador, 2008. pp. 16 – 49.

⁹² *Id.*

“baldías” existen grandes áreas dentro del SNAP que se encuentran en posesión de los colonizadores. Por cuanto el proceso de apropiación de estas tierras tuvo un sustento legal, la expropiación es un camino difícil que la autoridad ambiental debe seguir para consolidar la propiedad de las ANP a nombre del Estado.

- Actividades de caza, recolección y pesca en ANP: aún cuando en el Ecuador existen zonas de caza y pesca, esto constituye un problema en el manejo de áreas protegidas por cuanto el contrabando de especies resulta un negocio lucrativo. La falta de control y el escaso número de guardabosques y guarda parques influyen en el ejercicio de esta actividad ilegal.
- Deforestación: debido al concepto utilitarista que la política ambiental plantea en el Ecuador, la extracción maderera está permitida en el Ecuador. Lamentablemente existen traficantes de madera que no discriminan en las zonas donde realizan las talas.
- Crecimiento de la población urbana, presión sobre los recursos: debido al crecimiento desmesurado de las ciudades, la expansión hacia el campo da lugar a que el suelo en las zonas rurales al contrario de su vocación agropecuaria, se convierta en urbana. De esta forma, las zonas rurales deben expandirse muchas veces ocupando zonas que se consideraban como de amortiguamiento de las áreas protegidas.
- Derrames de petróleo e incineración de gases: Por declaratoria de interés nacional existe la posibilidad de que se realicen actividades petroleras en ANPs y zonas de amortiguamiento. Los derrames de petróleo y aguas de formación generan altos grados de contaminación que afectan a los recursos agua, suelo y aire.
- Concesiones mineras: al igual que la explotación petrolera, la minería puede tener lugar dentro de ANPs y zonas de amortiguamiento. Debido al impacto que genera en el ambiente es uno de los problemas de manejo más difíciles de tratar, en especial los ocasionados por la minería ilegal.
- Insuficiente capacidad administrativa: La estructura administrativa para el manejo no abastece las necesidades del país. Existe una superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno que dan lugar a la duplicación de esfuerzos en ciertas áreas y la ausencia administrativa en otras. El principal conflicto es la pugna entre el gobierno central y los gobiernos seccionales.
- Introducción de especies exóticas: Debido a intereses agroproductivos se han introducido especies animales y vegetales que han modificado los ecosistemas naturales y presentan un alto riesgo. Existen varias especies exóticas identificadas dentro de ANPs y no se cuenta con ningún programa o plan de control.

En las conclusiones que presenta el informe GEO Ecuador 2008 se identifica como uno de los principales puntos que el Ecuador debe fortalecer es la adecuada planificación territorial, misma que debe ser coordinada entre los distintos niveles de gobierno, para evitar la duplicación de esfuerzos y así obtener la mayor cantidad de cobertura y beneficios. En el siguiente capítulo se analiza el rol de cada nivel de gobierno en el ordenamiento territorial para la conservación de recursos naturales, de acuerdo con el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización.

CAPITULO III

EL MANEJO DEL USO DEL SUELO PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES SEGÚN EL RÉGIMEN NACIONAL DE COMPETENCIAS.

“Los Derechos de la Naturaleza requieren generar un balance entre los usos económicos y la protección del ambiente. Es acompasar los usos económicos a los ritmos de la Naturaleza, igualar los ritmos de extracción a la cadencia de regeneración de la vida.”⁹³

En el capítulo anterior se expuso sobre el modelo de manejo de los recursos naturales que se encuentra vigente, la forma de delimitar y determinar Áreas Naturales Protegidas y sus principales conflictos de manejo; y en especial la forma en que el sistema de manejo de recursos naturales para la conservación se orienta a garantizar al ser humano un desarrollo sostenido en el tiempo sin perjuicio a las generaciones futuras. Sin embargo, la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008 introduce un concepto innovador en el mundo del derecho: los derechos de la Naturaleza. Esta innovación, que también fuera desarrollada en el mismo capítulo, presenta un paradigma que presenta la oportunidad para modificar las políticas y normas respecto del ambiente hacia una consideración distinta del medio que nos rodea.

El reconocimiento de los derechos de la Naturaleza genera un impacto en varios aspectos del manejo del Estado, debido a que la Constitución del Ecuador establece como un sector estratégico a la biodiversidad. Como sector estratégico el manejo y políticas dependen del Estado central, sin embargo en todas las competencias de los gobiernos seccionales se debe manejar como un eje transversal la cuestión ambiental. De esta forma, el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza se inserta a la vez como una oportunidad y como un reto para los distintos niveles de gobierno ya que influye de manera directa en todas las actividades humanas. De esta forma, cada nivel de gobierno al

⁹³ GUDYNAS, Eduardo, “El mandato ecológico: Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución”, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009. p. 38.

planificar su gestión deberá considerar no solo el bienestar de la población humana sino también el de la Naturaleza y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial en miras a este objetivo.

A continuación se analiza el aporte y la importancia del ordenamiento territorial como herramienta de planificación del Estado, para lograr un desarrollo orientado a los objetivos planteados en la nueva Constitución. Se desarrollarán varios conceptos, que se encuentran en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (en adelante COOTAD), mismos que se contrastan con el pensamiento de reconocidos autores. De igual forma, se procede a tratar respecto de las atribuciones y competencias que cada nivel de gobierno podría manejar según la legislación vigente.

3.1 La organización territorial y el ordenamiento territorial.

Para comprender la importancia de la organización y el ordenamiento territorial y sus implicaciones en el manejo del uso del suelo, es necesario que empecemos el análisis con la definición de “territorio”, pues un territorio puede estar organizado pero no ordenado, o de manera contraria un territorio puede estar ordenado pero no organizado y cualquiera de las dos posibilidades tiene lugar por la falta de conocimiento y entendimiento del significado del territorio y del territorio en sí mismo.

La definición de territorio que presenta el geógrafo argentino Jorge Blanco, nos dan la pauta de las nociones que este concepto lleva implícito: apropiación, ejercicio del dominio y control de una porción de las superficie terrestre, pero también contiene las ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado. De esta forma, el autor indica que a su entender el territorio puede entenderse como *la manifestación concreta, empírica, histórica, de todas las consideraciones que en un plano conceptual se hacen en torno del espacio.*⁹⁴

En el conocimiento popular, se entiende por territorio al espacio físico delimitado sobre el cual un gobierno ejerce su soberanía, es decir es un elemento del Estado. En palabras del autor Marcelo Escolar, bajo el criterio antes enunciado, el “*territorio es un*

⁹⁴ BLANCO, Jorge. “Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico”, en “Geografía, Nuevos temas, nuevas preguntas” coord. Fernández y Gurevich, Editorial Biblos, Buenos Aires – Argentina, 2007. p. 13.

ámbito terrestre delimitado de ejercicio excluyente del poder.”⁹⁵ Correia de Andrade, autor brasileiro profundiza más esta cualificación del territorio y dice que “*el territorio se refiere a una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento. El concepto de territorio está relacionado con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado; está ligado a la idea de poder público, estatal o privado en todas las escalas.*”⁹⁶ El autor brasileiro pone en relieve que la noción de territorio no solo se da entre Estados, sino que se pueden encontrar varios territorios dentro de un mismo Estado, lo que da lugar a la organización territorial, concepto que será desarrollado más adelante.

En la Constitución de la República del Ecuador, como la mayoría de Constituciones en el mundo presenta un concepto de territorio, ya que este es reconocido como uno de los elementos del Estado. En el caso del Ecuador se da una definición de lo que constituye el territorio ecuatoriano, sus elementos y principales características. La Carta Magna establece que el territorio está ligado a la idea del poder en cuanto establece que “*nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión*”, y menciona los elementos que lo componen.

*Artículo. 4.- El territorio del Ecuador constituye una **unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales.** Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes.*

*El territorio del Ecuador **es inalienable, irreductible e inviolable.** Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.*

La capital del Ecuador es Quito.

*El Estado ecuatoriano ejercerá derechos sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geoestacionaria, los espacios marítimos y la Antártida.*⁹⁷

(negritas y subrayado son de la autora)

⁹⁵ ESCOLAR, Marcelo, “Territorios de dominación estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica de representação e da soberania política”, en M. Santos et al, (comps.), O Novo Mapa do Mundo, Editorial Hucitec, Sao Paolo, 1993.

⁹⁶ CORREIA DE ANDRADE, Manuel, “Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: los límites del poder nacional, y del poder local.” Editorial Hucitec. Sao Paulo – Brasil, 1996. p.259.

⁹⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 4.

Un aspecto interesante que menciona la conceptualización de territorio de acuerdo con la Constitución Política del Ecuador es la dimensión social y cultural. El reconocimiento de estas dimensiones se da a partir de una evolución del concepto al incorporar al ser humano en el medio físico, como un elemento que lo modifica, y que al mismo tiempo se adapta al mismo. Esta reflexión la hace también el autor Montañez Gómez al enunciar su concepto de territorio como:

“el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales. El territorio es una construcción social y por lo tanto no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial.”⁹⁸

Este autor al introducir la interacción del ser humano con el territorio propone la idea de que por la interacción con el ser humano y sus organizaciones sociales, el territorio no es estático, sino “mutable” por lo que la organización al igual que el ordenamiento territorial varían en el tiempo. Conceptos que procedemos a analizar a continuación.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1986, define textualmente al ordenamiento territorial como:

*“la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio según un concepto rector”.*⁹⁹

Esta definición es la de mayor aceptación en el mundo. De acuerdo con esta definición, el ordenamiento territorial es un proceso y una estrategia de planificación, de componentes técnicos y políticos, con el que se pretende organizar el uso y la ocupación del territorio, acorde con sus potencialidades y limitaciones, las aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo, en un tiempo determinado.

⁹⁸ MONTAÑEZ GÓMEZ, Gustavo, DELGADO MAHECHA, Oswaldo. “Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto nacional”. Revista de Geografía UNAL. Vol. VII, Bogotá. 1998. http://www.geolatinam.com/files/Montanez_y_Delgado_1998.pdf, Acceso 13 de febrero de 2012.

⁹⁹ Consejo Europeo de Ministros encargados el Ordenamiento Territorial – CEMAT, Carta Europea de Ordenamiento Territorial, 1986.

De forma técnica, el ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, lo cual se concreta en planes orientados a los distintos objetivos de desarrollo. Según Gómez Orea al hablar de ordenamiento territorial cabría hablar de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, lo que es equivalente a ordenación de los usos del suelo.¹⁰⁰ Esta ordenación trata sobre aspiraciones de la forma cómo se pretende visualizar un territorio, con el objetivo de lograr un territorio inteligente a través de sus potencialidades.¹⁰¹

Por otra parte, para la gestión pública, el ordenamiento territorial es la expresión de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales que la administración de un territorio determinado implanta en su jurisdicción. De esta forma se constituye en una política transversal de las políticas sectoriales, ya que en la planificación se identificará que se ha implementado este instrumento al amparo de los siguientes principios básicos: el bien común; los derechos básicos y vitales al agua, el suelo y el aire; el régimen federal; el desarrollo humano, económico y social sustentable; el crecimiento armónico y poblamiento equilibrado del territorio; la atención prioritaria de Necesidades Básicas Insatisfechas; la utilización racional recursos naturales y la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica; el derecho a la información y educación ambiental; la autonomía municipal según alcance que fije la provincia; la incorporación de las externalidades; la prevención y responsabilidad; la precautoriedad; la participación de la ciudadanía; la defensa de los intereses difusos y la prohibición de excepciones.¹⁰²

En términos de estrategias para el desarrollo, se entiende por ordenamiento territorial a la planificación sectorial dentro de un marco territorial de actuación. Así el ordenamiento territorial constituye un instrumento o estrategia de desarrollo sostenible, especialmente a partir de acciones que buscan inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales, infraestructuras y equipamientos, con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales; delimitar los fines y usos de la tierra,

¹⁰⁰ GOMEZ ORBEA, Domingo, “*Ordenación Territorial*”, Editorial Mundi Prensa, Madrid – España, 2002. p. 29.

¹⁰¹ N.B. De acuerdo con la definición propuesta por el Dr. Miguel Ángel Bossano, en su artículo “Construcción de Territorios Inteligentes, opción para Ecuador”, un territorio inteligente es aquel capaz de dotarse de proyectos de ciudad o de región, de lograr el equilibrio justo, de descubrir su singularidad y de construir sus propias ventajas competitivas en un margen global.

¹⁰² Cfr. GUDIÑO, María Elina, “*Ambiente y ordenamiento territorial*”, <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/ambiente-y-ordenamiento-territorial>. Acceso: 29 de mayo de 2012.

de acuerdo con su vocación ecológica y la demanda que exista sobre ella; señalar espacios naturales, históricos, arquitectónicos y culturales sujetos a régimen especial de protección, conservación o manejo y orientar la dimensión espacial de las infraestructuras y equipamientos del territorio, así como de los procesos de urbanización, industrialización y desarrollo rural.¹⁰³

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, en adelante referido simplemente como COOTAD, en su artículo 296 da la definición de lo que debe entenderse en el Ecuador como ordenamiento territorial:

*“Artículo 296 .- El ordenamiento territorial comprende un **conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial**, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, **proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones**. (...)”¹⁰⁴*

(negritas y subrayado son de la autora)

Como elementos importantes de esta definición propuesta por el COOTAD identificamos el planteamiento de políticas, de esta forma deja de ser una técnica de correcta apropiación y uso del suelo y pasa a ser una gestión político-administrativa, que debe darse de tal manera que garantice un desarrollo apropiado presente y futuro, bajo el principio de preservación ambiental.

La definición propuesta por el COOTAD la podemos acompañar con la definición de Gómez Orea, quien dice que desde el punto de vista administrativo, el ordenamiento territorial es una función pública que responde a la necesidad de controlar desde los poderes públicos el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, públicas y privadas, con el fin de evitar los problemas que provocan, y de garantizar una justicia

¹⁰³ Cfr. YAIMA, Pablo; HERNÁNDEZ, Petra; AGUILERA, Eleimy, “Aplicación del Análisis Estructural para el Estudio del Ordenamiento Territorial en el Sistema de Infraestructura Técnica, caso de estudio”, Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Año 3, Nro.7, Diciembre de 2009. pp. 56 – 63.

¹⁰⁴ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 296.

socio-espacial¹⁰⁵, y un desarrollo que, trascendiendo el mero crecimiento económico, se centra en la calidad de vida de la población. Esta función se ejerce por organismos públicos, que plasman sus aspiraciones del territorio en planes. Estos planes tienen un carácter horizontal por lo que condiciona y prevalece sobre la planificación sectorial, así como un carácter vertical pues deben insertarse en los planes de los organismos jerárquicamente superiores o contenedores de territorios menores.¹⁰⁶

La definición desde el punto de vista administrativo de Gómez Orea nos presenta que el ordenamiento territorial debe ser jerárquico dentro del esquema territorial. Esta idea nos presenta al sistema bajo el cual las sociedades delimitan sus territorios con el objeto de administrarlos bajo un parámetro que puede ser político, económico, militar, eclesiástico, comercial, entre otros. Este sistema es denominado comúnmente como división político administrativa del Estado, u organización territorial.

La organización territorial es un tipo de división fruto de la acción del ser humano, que si bien puede emplear criterios naturales para determinarla, las formas siempre presentan diferentes características y complejidades. La sociedad para organizarse ha concebido varias formas de dividir su territorio, con distintos fines, y que por lo general siempre están dotadas de una continuidad en el tiempo y en el espacio, pues entre ellas no existen zonas marginales. Así por ejemplo los distritos militares, las administraciones religiosas, la división territorial de la administración de justicia son divisiones del territorio producto de la necesidad de la sociedad de delimitar jurisdicciones. Estas divisiones humanas son establecidas por una institución, que afecta a amplios territorios, que deben ser organizados y administrados, su establecimiento se efectúa según un determinado objetivo, y contienen tres elementos constitutivos: el centro, la superficie en que se ejerce su jurisdicción, y los límites. Además establecen entre sí una relación de jerarquía, es decir se encuentran demarcaciones más reducidas dentro de una más amplia.¹⁰⁷

Según Ángel Massiris la organización territorial es “*la división de la superficie de la tierra en entidades territoriales para la organización espacial de las sociedades*”. Esta división

¹⁰⁵ N.B. Según Gómez Orea por justicia socio-espacial se refiere al respeto al principio que proclama la función social de la propiedad, y garantizar una adecuada distribución de recursos como medio para brindar más posibilidades de desarrollo a los sectores sociales en desventaja económica.

¹⁰⁶ GOMEZ OREA, Domingo, “*Ordenación Territorial*”, Editorial Mundi Prensa, Madrid – España, 2002. p. 34.

¹⁰⁷ Cfr. GUARNIDO OLMEDO, Victoriano. “*La Historia y Criterio para la división regional en España*”, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1381139>, Acceso: 02 de marzo de 2012.

garantiza la armonización vertical de los planes de ordenamiento territorial y su complementariedad y concurrencia, toda vez que las políticas de ordenamiento territorial necesariamente se relacionan con la estructura político-administrativa de los estados. Así, un estado con una organización territorial ineficiente, afecta la eficacia de los planes de ordenamiento territorial. En la actualidad, según el autor todos los estados, con excepción de algunos muy pequeños, organizan su territorio mediante unidades de diferente jerarquía, a través de las cuales se interrelaciona el funcionamiento de la administración pública. Con tal división, se pretende facilitar el cumplimiento de las funciones que competen a cada nivel jerárquico de gobierno, dando a ésta un ámbito espacial y competencia definidos.¹⁰⁸

De manera general, en los estados republicanos predomina la división política administrativa u organización territorial en tres niveles: nacional, intermedio (departamentos, provincias, cantones o distritos) y local (comunas o municipios). La organización territorial del Estado ecuatoriano, de acuerdo con la Constitución en el Título V, Organización Territorial del Estado, Capítulo segundo Organización del territorio, cuenta con 4 niveles jerárquicos:

“Artículo 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.”¹⁰⁹

El COOTAD en concordancia con la Constitución, repite el mismo contenido del artículo citado líneas arriba en el Título II que trata sobre la Organización del Territorio, en el artículo 10:

Artículo 10.- Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades

¹⁰⁸ MASSIRIS CABEZA, Ángel, “Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional”, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.html>, Acceso: 29 de mayo de 2012.

¹⁰⁹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 242.

*indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.*¹¹⁰

La organización territorial, como se dijo antes, tiene el objeto de delimitar el territorio de un Estado con el fin de su administración. De esta forma, a cada nivel le corresponde una administración. En el Ecuador, las administraciones se denominan gobiernos autónomos descentralizados, pues la Constitución postula en el artículo 1 que el país se gobierna de forma descentralizada, con lo que impulsa las autonomías seccionales. En el artículo 238 de la Constitución se enlistan los gobiernos autónomos descentralizados:

Artículo 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.*¹¹¹

Debido a la forma de organización territorial y con el objeto de articular el ordenamiento territorial de manera eficiente, el legislador constituyente identificó la necesidad de construir un Sistema Nacional de Competencias. Este sistema tiene la función de regular y articular las competencias, funciones y atribuciones de los distintos niveles de gobierno. De igual forma, y debido al requerimiento de los gobiernos seccionales de asumir algunas competencias que estaban centralizadas en el gobierno central y evitar los conflictos entre estos, se identificó la necesidad de que el sistema defina las políticas y mecanismos que permitan compensar los desequilibrios territoriales y asegurar una transición positiva de competencias del gobierno central a los gobiernos seccionales. El artículo 239 de la Constitución norma lo dicho anteriormente:

*“Artículo 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.”*¹¹²

¹¹⁰ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 10.

¹¹¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 238.

¹¹² Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 239.

3.2 El Sistema Nacional de Competencias

La Constitución del Ecuador, al desarrollar las competencias que cada nivel de gobierno tendrá a su cargo, enuncia la creación de un sistema nacional de competencias y su función de rectoría respecto de la forma y tipo de competencias que podrán ser asumidas. Por otra parte, el COOTAD en el Capítulo II, titulado Sistema Nacional de Competencias presenta la siguiente definición:

“Artículo 108.- Sistema nacional de competencias.- Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.”¹¹³

De la definición propuesta por el COOTAD se desprende que el eje central de este sistema es el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno. De esta forma se considera necesario ahondar en el concepto de competencia.

3.2.1 Definición de competencia

De manera general se puede definir la competencia en el ámbito del derecho administrativo como el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano del Estado puede y debe ejercer legítimamente. En este mismo sentido Roberto Dromi define la competencia como *“la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente”¹¹⁴*. Para que el ejercicio de estas sea legítimo es necesario que la ley la determine y la asigne a cada organismo. De esta forma, el Estado crea competencias de acuerdo las necesidades de sus habitantes y haciendo uso de su potestad pública, entendida como *“la posibilidad de producir efectos jurídicos que pueden ser innovativas o conservativas”¹¹⁵*. Es importante señalar que se entiende por potestades innovativas a aquellas que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, derechos,

¹¹³ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 108.

¹¹⁴ DROMI, Roberto, *“Derecho Administrativo, Constitución y Estado”*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires - Argentina, 2006. p 361.

¹¹⁵ PÉREZ Efraín, *“Las Descentralizaciones y las Autonomías”*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, Primera Edición, 2001. p. 27.

obligaciones, normas, etc., mientras que las potestades conservativas son las que conservan o tutelan situaciones jurídicas existentes sin necesidad de modificarlas o extinguirlas.¹¹⁶

*“La competencia es un requisito esencial del acto administrativo, identificado como la medida de la potestad o el complejo de funciones atribuidas a un órgano administrativo, en la que cabe incluir la aptitud o el conjunto de atribuciones y facultades que corresponden al ente, sea centralizado o descentralizado”*¹¹⁷. Es decir, la competencia es indispensable para la actuación válida del ente que la ejerce, es decir condiciona la validez del acto o hecho administrativo. De igual forma, al ser concedida por el ordenamiento jurídico es improrrogable e irrenunciable y debe ser ejercida de forma directa, única y exclusivamente por el ente al cuál le fue asignada.¹¹⁸ Así, al ser improrrogable debe ejercerse desde el momento de su asignación; al ser irrenunciable para que otro nivel de gobierno la asuma debe existir la voluntad de este de asumirla y el proceso correspondiente de arrogación; y por último el ejercicio directo se refiere a que el organismo que asuma una determinada competencia será responsable por satisfacer las necesidades de la población, sin perjuicio de su potestad de delegarla a un tercero. Así, en caso de que ocurra la figura de delegación o concesión para el ejercicio de una competencia, esto no libera al organismo de ser directamente responsable por el manejo de la misma.

El COOTAD, en su artículo 113 define a las competencias como las *“capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.”*

Este concepto introduce la noción de facultades, que si bien muchas veces se ha usado este término como sinónimo de competencia, de la definición propuesta por el COOTAD se desprende que no lo son. Más adelante desarrollaremos las diferencias entre competencia y facultades.

Una vez que se ha determinado el alcance del significado de la palabra competencia en el ámbito del derecho administrativo, para mejor comprensión del concepto

¹¹⁶ GUERRERO ROBALINO, María Angélica. *“Armonización de competencias entre entes del nivel descentralizado.”* Disertación previa a la obtención del título de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito – Ecuador, 2008. p 42.

¹¹⁷ CASSAGNE, Juan C.: *“Derecho Administrativo”*, tomo II, Segunda edición, editorial AbeledoPerrot, Buenos Aires – Argentina, 1994. pp. 124-125.

¹¹⁸ GUERRERO ROBALINO, María Angélica. *“Armonización de competencias entre entes del nivel descentralizado.”* Disertación previa a la obtención del título de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito – Ecuador, 2008. p 46.

presentamos a continuación las distintas formas en las que la doctrina y la legislación ecuatoriana ha clasificado a las competencias.

Roberto Dromi establece 4 categorías de clasificación de las competencias en los organismos de gobierno, que son la materia, el territorio, la temporalidad y el grado.¹¹⁹ A continuación se describe cada una de estas:

La clasificación por la materia hace referencia a las actividades que legítimamente puede desempeñar un órgano administrativo, estas pueden ser de carácter deliberativo, ejecutivo, consultivo o de control. Las deliberativas son aquellas por medio de las cuales el órgano está facultado para emitir resoluciones respecto de la competencia determinada; las ejecutivas se refieren a aquellas por medio del cual se pueden realizar determinadas actividades; las consultivas son las que permiten emitir criterios; y las de control son aquellas que permiten la fiscalización de las actividades.

La clasificación por el territorio hace referencia el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función del órgano administrativo. Se relaciona con la organización territorial del Estado y dependerá de esta. Así por ejemplo en el Ecuador las competencias en función del territorio pueden ser nacionales, regionales, provinciales, cantonales, parroquiales, y distritales para el caso de los distritos metropolitanos.

Por otra parte, la clasificación por la temporalidad comprende el ámbito en el tiempo durante el cual es legítimo el ejercicio de la competencia. La arrogación de competencias es en general permanente, es decir que una vez que un nivel de gobierno la asume esta perdura en el tiempo. Sin embargo, en ciertos casos el órgano puede ejercer la misma por un lapso determinado de tiempo, luego de lo cual está sería asumida por otro órgano.

El último criterio expuesto por Dromi es el grado. Esta clasificación tiene lugar por la verticalidad de la organización administrativa del Estado. Se entiende que el grado es la posición o situación que ocupa el órgano dentro de una pirámide jerárquica, así el inferior en grado está subordinado al superior. Esta clasificación por lo general se aplica dentro de un mismo órgano, en relación de las competencias que se ejercen por este por cada uno de los funcionarios, y se determina por lo general para cada proceso.

¹¹⁹ DROMI, Roberto. *Op. Cit.* p 57.

Podemos establecer como otro criterio de clasificación la norma que origina la competencia a un determinado órgano. De esta forma, de acuerdo con la legislación ecuatoriana vigente las competencias pueden ser constitucionales, o legales. Las competencias constitucionales son aquellas determinadas por la Constitución para cada órgano del Estado o nivel de administración. Más adelante se desarrollará las competencias que son asignadas por la constitución para cada nivel de gobierno descentralizado autónomo. Por otra parte, las competencias legales son aquellas determinadas en las leyes. En el caso de estudio que nos compete el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización es la norma que asigna las competencias por cada nivel de gobierno de acuerdo con la organización territorial.

Se puede decir que el COOTAD clasifica a las competencias de acuerdo a dos criterios: la titularidad y la asignación. De acuerdo con la titularidad las competencias pueden ser exclusivas o concurrentes. Las competencias exclusivas son *“aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.”*¹²⁰ Estas competencias son en especial las que se denominan también como privativas del gobierno central, que son aquellas relacionadas con los sectores estratégicos. Por su parte, las competencias concurrentes son *“aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.”*¹²¹ Un ejemplo de competencia concurrente es la planificación territorial, que debe ser desarrollada por cada nivel de gobierno en coordinación con los jerárquicamente superiores.

De acuerdo con el criterio de asignación, las competencias pueden clasificarse en adicionales y residuales. El artículo 149 del COOTAD define a las competencias adicionales como *“aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este*

¹²⁰ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 114

¹²¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 115

Código.”¹²² Como ejemplo de competencia adicional se puede nombrar el mantenimiento vial, o la recuperación de patrimonios culturales. Por otra parte, las competencias residuales son “*aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su Naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código.*”¹²³ El manejo de los canales de riego se podría considerar como un ejemplo de competencia residual.

Al definir y clasificar las competencias suele confundirse el término con la palabra facultad. Aún cuando se los suele utilizar como sinónimos, estos tratan sobre conceptos diferentes. De manera general decimos que la facultad es considerada como una calificación de la competencia. Para esclarecer más el tema a continuación presentamos las diferencias entre estos términos.

3.2.2 Diferencia entre competencia y facultad

Se entiende por facultad al “*derecho subjetivo, o sea la capacidad o posibilidad normativamente atribuida a una persona para ejercer por sí, o por medio de representante, una acción jurídicamente organizada.*”¹²⁴ Esta definición establece que al igual que la competencia, la facultad es un derecho que adquiere una organización para la ejecución de una actividad que antes estaba atribuida a otra. De igual forma identifica que la facultad debe estar designada en la ley. Ambas características las comparte con el concepto de competencia.

El artículo 116 del COOTAD nos proporciona una definición que permite establecer la diferencia entre ambos términos. Se define a las facultades como “*las atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno.*”¹²⁵ De esta forma entendemos que las facultades son los lineamientos que permiten a cada uno de los

¹²² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 149

¹²³ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 150

¹²⁴ Enciclopedia Jurídica OMEBA, tomo XI, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires Argentina 1979.

¹²⁵ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.

gobiernos descentralizados autónomos realizar acciones concretas respecto de las competencias que le fueran asignadas.

De acuerdo con el COOTAD, son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Estas facultades serán desarrolladas en el siguiente capítulo, puesto que son la base del análisis que ahí se presenta.

3.2.3 Consejo nacional de competencias

La Constitución del Ecuador, en el artículo 269 señala la creación de un organismo técnico que entre otras, tendrá como funciones “*regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad*” y “*sin incurrir en la superposición de competencias; y resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno*”.¹²⁶

El COOTAD en la Sección Segunda del Título V: Descentralización y sistema Nacional de Competencias, desarrolla la normativa respecto del Consejo Nacional de Competencias, al cual lo define como “*el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos.*”¹²⁷

El Consejo Nacional de Competencias está integrado por un delegado de cada nivel de gobierno, desde el nivel central a través de la función ejecutiva quien envía el delegado que preside el consejo, los gobiernos provinciales, gobiernos municipales y juntas parroquiales. Respecto de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos se elige un solo representante de entre sus máximas autoridades. Una vez conformado se deberá designar un vicepresidente. Es importante señalar que los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados deben ser elegidos mediante colegio electoral convocado por el Consejo Nacional Electoral de acuerdo a las normativas que estableció para el efecto.

La sede administrativa del consejo será designada por los miembros del mismo y sus recursos provienen de la partida presupuestaria que le sea asignada anualmente para el

¹²⁶ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 269.

¹²⁷ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 117

ejercicio de sus funciones. Para que se instalen las sesiones del consejo se requerirá de la mayoría absoluta de sus miembros, y las resoluciones que se adopten será por mayoría absoluta de sus miembros. En caso de empate en la votación, el presidente tiene voto dirimente. Como todo órgano administrativo, sus resoluciones deberán ser debidamente motivadas, de cumplimiento obligatorio y publicadas en el Registro Oficial.

Las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias serán debidamente motivadas y adoptadas por la mayoría absoluta de sus miembros. Estas resoluciones son de cumplimiento obligatorio, en el ámbito de este Código, para todos los niveles de gobierno y deberán ser publicadas en el Registro Oficial. En caso de empate, el presidente tendrá voto dirimente.

En el artículo 119 del COOTAD se establecen las funciones del Consejo Nacional de Competencias, entre las que destacamos, las siguientes:

- Organizar e implementar el proceso de descentralización;
- Asignar y transferir las competencias adicionales;
- Aprobar el plan nacional de descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno;
- Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia;
- Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley;
- Evitar o dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno;
- Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas;
- Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional;
- Aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deban ser transferidos a los gobiernos

autónomos descentralizados, previo informe vinculante de la comisión técnica de costeo de competencias;

- Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno;
- Emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno; y,
- Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía.

3.3 Los gobiernos descentralizados autónomos.

La Constitución del Ecuador en el artículo 1 establece que “*el Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.*”¹²⁸ Para comprender el alcance de este artículo debemos entender la definición de descentralización. De acuerdo con el autor Jorge León, la descentralización implica una división del poder que ejerce el Estado y al cual se someten sus ciudadanos. La manera en la que se divide este poder se expresa en las diferentes competencias sobre las cuales ejerce una actividad facultativa. Es decir, los dominios de acción, como por ejemplo: política económica, bienestar social, educación, salud, medio ambiente, etc.). Además de estos dominios de acción, identifica también las funciones mediante las cuales lleva a cabo los mismos, tales como decidir, ejecutar, asignar recursos y controlar. La descentralización del Estado ocurre necesariamente entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno de espacios político-administrativos más circunscritos, es decir en las divisiones territoriales inferiores, sean estas regiones, distritos, provincias, cantones, municipios, parroquias, etc.¹²⁹

Como se expuso en líneas arriba, en el Ecuador se reconocen los siguientes gobiernos descentralizados autónomos, establecidos en función de la organización territorial actual: los consejos regionales, los consejos provinciales los concejos

¹²⁸ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 1

¹²⁹ Cfr. LEÓN, Jorge, “*Descentralización. La Descentralización y el sistema político.*” Tramasocial Editorial, Quito-Ecuador, 1999. p. 146.

municipales, los concejos metropolitanos y las juntas parroquiales rurales. A continuación presentamos una breve caracterización de cada uno de estos.

3.3.1 Gobierno Autónomo Descentralizado Regional

En el país no se cuenta, hasta la fecha de elaboración de la presente disertación, con la conformación de ninguna región, razón por la que el análisis de los mismos se basa únicamente en lo que establece la Constitución y la legislación vigente. El artículo 14 del COOTAD define a la región como la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y los siguientes requisitos:

- 2 o más provincias con continuidad territorial
- superficie mayor a 20mil kilómetros cuadrados
- más del 5% de la población nacional

TABLA No. 2

ZONIFICACIÓN DEL ECUADOR SEGÚN LA SENPLADES

ZONA	PROVINCIAS O CANTONES
1	Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos
2	Pichincha, Napo y Orellana
3	Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo
4	Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas y Galápagos
5	Guayas, Los Ríos, Península de Santa Elena y Bolívar
6	Azuay, Cañar y Morona Santiago
7	El Oro, Loja y Zamora Chinchipe
8	Cantones Guayaquil, Duran y Samborondon
9	Distrito Metropolitano de Quito

Elaboración: Mónica Burbano Albornoz
Fuente: Decreto Ejecutivo No. 878, R. O. 268 de 08/II/2008

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en adelante SENPLADES, realizó una propuesta de regionalización para el territorio ecuatoriano, en consideración a estos y otros aspectos. A través de esta propuesta se establecen 9 zonas administrativas de planificación que pueden servir como un primer paso para la conformación de las regiones. En la Tabla No. 2 se enlistan las 9 zonas y las provincias o cantones que las conforman.

Las regiones serán administradas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, mismo que tendrá personalidad jurídica propia y autonomía política, administrativa y financiera. El máximo órgano será el Consejo Regional, que tendrá a su cargo la legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado regional. Este consejo estará integrado por el gobernador regional quien lo presidirá con voto dirimente y por el número de consejeros que determina la ley electoral.

La Constitución del Ecuador, en su artículo 262 establece como competencias exclusivas para este nivel de gobierno las siguientes:

“Artículo 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

- 1. Planificar el desarrollo regional y **formular** los correspondientes **planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.***
- 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.*
- 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.*
- 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.*
- 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.*
- 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.*
- 7. Fomentar las actividades productivas regionales.*
- 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.*
- 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.”¹³⁰

(negritas y subrayado son de la autora)

¹³⁰ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 262.

3.3.2 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial

El COOTAD define a las provincias como las circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan. Antes de la determinación de las regiones en la Constitución de 2008, estas eran la división territorial intermedia del Estado. La creación de una nueva provincia es una atribución privativa del Presidente de la República, y se hará mediante ley siempre que se cumplan los requisitos contemplados en la Constitución y la ley. En el Ecuador existen actualmente 24 provincias, para la creación de una nueva provincia se deberán observar los siguientes requisitos:

- Población residente de al menos tres por ciento de la población nacional,
- Extensión territorial de al menos diez mil kilómetros cuadrados,
- Delimitación física del territorio provincial de manera detallada,
- Los cantones que promuevan su creación deberán tener al menos diez años de creación,
- Informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional y del organismo nacional de planificación, y
- Decisión favorable de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a través de consulta popular.

Las provincias están gobernadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, mismo que tiene personalidad jurídica propia, autonomía política, administrativa y financiera. El consejo provincial es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial, y está integrado por el prefecto quien lo preside con voto dirimente, el viceprefecto, los alcaldes de cada cantón, y los representantes de las juntas parroquiales rurales.

La Constitución del Ecuador, en su artículo 263 establece como competencias exclusivas para este nivel de gobierno las siguientes:

“Artículo 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

*1. Planificar el desarrollo provincial y **formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.***

2. *Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.*
3. *Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.*
4. **La gestión ambiental provincial.**
5. *Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.*
6. *Fomentar la actividad agropecuaria.*
7. *Fomentar las actividades productivas provinciales.*
8. *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.”¹³¹

(negritas y subrayado son de la autora)

3.3.3 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

De acuerdo con la definición propuesta en el COOTAD, los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas. La creación de cantones se hace mediante proyecto de ley presentado exclusivamente por el Presidente de la República. Actualmente en el Ecuador existen 226 cantones, para la creación de un nuevo cantón se deben cumplir los siguientes requisitos:

- Población de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal,
- Delimitación física del nuevo territorio del cantón de manera detallada,
- Las parroquias rurales que promuevan el proceso de cantonización deberán tener al menos diez años de creación;
- Informes favorables del gobierno provincial, del organismo nacional de planificación y de los gobiernos municipales vinculados,
- Decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón a través de consulta popular.

Los cantones son administrados por el Gobierno autónomo municipal, que son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; la legislación y fiscalización le corresponde al concejo municipal. El concejo está presidido

¹³¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 263.

por el alcalde, quien tiene voto dirimente y por los concejales elegidos por votación popular.

La Constitución del Ecuador, en su artículo 264 establece como competencias exclusivas para este nivel de gobierno las siguientes:

“Artículo 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

- 1. Planificar el desarrollo cantonal y **formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial**, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*
- 2. **Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.***
- 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*
- 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.*
- 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.*
- 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.*
- 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.*
- 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.*
- 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*
- 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.*
- 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*
- 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.*
- 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.*
- 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.”¹³²

(negritas y subrayado son de la autora)

¹³² Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 264.

3.3.4 Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano

El COOTAD define a los Distritos Metropolitanos como regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercen las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales. Para la conformación de un Distrito Metropolitano se deben cumplir los siguientes requisitos:

- Conjunto de cantones en los que existan conurbaciones,
- Número de habitantes mayor al 7% de la población nacional
- Iniciativa de los gobiernos municipales
- Presentación de proyecto de ley orgánica al Presidente de la República.

En la actualidad existe en el país solo un Distrito Metropolitano, el de Quito. Mismo que se conformó antes de la promulgación del COOTAD y en consideración al número de habitantes y la importancia político administrativa de la ciudad. Este Distrito Metropolitano ejerce muchas competencias exclusivas de los municipios, y también de los consejos provinciales, lo cual no tiene una limitación. Es decir, la Constitución y bajo el mismo texto el COOTAD no establecen una limitación para el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos.

“Artículo 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.”¹³³

Al igual que los anteriores gobiernos autónomos descentralizados, los gobiernos de los distritos metropolitanos son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa, y financiera. Su sede será la cabecera cantonal, o aquella que prevea el estatuto de autonomía. El órgano de legislación y fiscalización es el Concejo Metropolitano, que estará integrado por los concejales elegidos por votación popular y el alcalde metropolitano.

¹³³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 266.

3.3.5 Juntas Parroquiales Rurales

Las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano. A los concejos municipales o metropolitanos les corresponde la creación de nuevas parroquias, mediante la correspondiente ordenanza. Para la creación de nuevas parroquias rurales se deberán observar los siguientes requisitos:

- Población no menor a diez mil habitantes, de los cuales al menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia,
- Delimitación física del territorio parroquial,
- Si la iniciativa es de la ciudadanía, la solicitud deberá estar firmada por al menos diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia,
- Informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente.

Las parroquias rurales están gobernadas por los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, que son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. El órgano de gobierno es la junta parroquial rural, que está integrada por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado ejercerá la presidencia de la junta y tendrá voto dirimente.

La Constitución del Ecuador, en su artículo 267 establece como competencias exclusivas para este nivel de gobierno las siguientes:

“Artículo 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

- 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.**
- 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.*
- 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.*
- 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.**
- 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.*
- 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.*

7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.”¹³⁴

3.4 La planificación territorial para la conservación de recursos naturales como una competencia.

La actual estructura del Estado mantiene como ente encargado de la planificación nacional a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en adelante SENPLADES. Esta institución es la encargada de formular el Plan Nacional de Desarrollo, que para el período 2009-2013 se denomina Plan Nacional para el Buen Vivir¹³⁵. La SENPLADES en su gestión de planificación gubernamental ha incorporado todos los ejes del desarrollo y sectores determinados como estratégicos de acuerdo con la Constitución, entre los que se encuentran las cuestiones ambientales. Este organismo es el encargado de coordinar la planificación nacional y estructurar el Sistema Nacional de Competencias, entre las cuales como se indicó en el punto anterior se incluye la gestión ambiental.

Por otra parte, la Constitución copia casi textualmente el contenido de la Ley de Gestión Ambiental y dispone del establecimiento de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental¹³⁶, conformado por instituciones estatales relacionadas a los temas ambientales. Este sistema está sometido a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental nacional, que es el Ministerio del Ambiente. Por disposición de esta ley, el Ministerio del Ambiente en cuanto a autoridad ambiental nacional es responsable de la elaboración de la Estrategia nacional de ordenamiento territorial y los planes nacionales; y de dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los organismos integrantes del Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental. Según el artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental, los consejos provinciales y los municipios dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución, además respetarán las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas para determinar los usos del suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afro ecuatoriano y

¹³⁴ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 267.

¹³⁵ Cfr. SENPLADES, “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013”, <http://plan.senplades.gob.ec>, Acceso: 16 de abril de 2011.

¹³⁶ N.B. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. - Artículo 399.- El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.

poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica. Esto evidencia que esta ley en la actualidad resulta ambigua, poco efectiva y por ser anterior a la actual Constitución la contradice en los postulados básicos respecto a la planificación y ordenamiento del territorio.

De acuerdo con el informe GEO Ecuador 2008 “*la construcción gradual de competencias ambientales en los diversos ministerios y servicios públicos ha tenido consecuencias en la capacidad de control y fiscalización de los mismos. En igual forma, el enfoque sectorial sobre aspectos relacionados con el medio ambiente produce una superposición de competencias y una duplicidad de funciones de los diversos servicios públicos.*”¹³⁷ La coordinación del Ministerio del Ambiente no es suficiente para evitar duplicación de esfuerzos. De hecho, la creación de un sistema de manejo del territorio para temas ambientales, diferente al sistema nacional de competencias se puede decir que es la mayor duplicidad de esfuerzos por el manejo del territorio orientado a la conservación de recursos naturales, lo que evidencia la descoordinación y superposición de funciones existente.

Esta superposición y descoordinación de competencias se origina no solo en la anterioridad de la Ley de Gestión Ambiental a la Constitución, sino también en que esta no derogó en forma absoluta las competencias y potestades que diversos servicios públicos tiene. Este problema requiere de un instrumento eficaz para enfrentar la problemática del manejo del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas, lo cual pasa por el establecimiento de una institucionalidad sólida y coherente que permita ordenar el territorio de manera integral. A nuestro criterio, el aspecto positivo de esta ley es que dio inicio a un modelo de gestión institucionalizado que permita el aprovechamiento, racionalización y coordinación de competencias, e identifica la necesidad de un órgano ministerial que sea rector y coordinador.

El COOTAD, en su artículo 136 es concordante con lo que establece la Constitución respecto del reconocimiento del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, y a través de los postulados básicos de este sistema enuncia las competencias ambientales que cada nivel de gobierno autónomo descentralizado tiene. En los siguientes

¹³⁷ FLACSO-SEDE ECUADOR: MINISTERIO DEL AMBIENTE DE ECUADOR: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, “*GEO Ecuador 2008: informe sobre el estado del medio ambiente.*” Quito – Ecuador, 2008.

puntos se desarrollan estas competencias en contraste con la teoría del ordenamiento territorial y las competencias otorgadas por la Constitución.

“Artículo 136.- Ejercicio de las competencias de gestión ambiental.- De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la Naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley.”¹³⁸

Por su parte, la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, norma que se encuentra vigente y que no fue reformada por la Ley de Gestión Ambiental, en el capítulo III: de la Conservación de la Flora y Fauna Silvestres, en su artículo 71 establece que *“el patrimonio de áreas naturales del Estado se manejará con sujeción a programas específicos de ordenamiento, de las respectivas unidades de conformidad con el plan general sobre esta materia”¹³⁹*. De esta forma, sobre la planificación territorial, que de acuerdo con la Constitución le corresponde a cada nivel de gobierno descentralizado autónomo, existe una planificación respecto de temas ambientales.¹⁴⁰ Esto da lugar a que el principio de complementariedad, consagrado en el COOTAD se vea menos cavado. De acuerdo con este principio *“los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.”¹⁴¹*

El principio de complementariedad, de acuerdo con el autor Ángel Massiris da lugar a una escala del ordenamiento territorial que afecta al contenido de los planes, entendido como los objetivos, estrategias, metas, instrumentos. De esta forma se da lugar a los planes de tipo nacional, regional, departamental o subregional, municipal y local o parroquial, según la organización político-administrativa de cada país. De igual forma, este

¹³⁸ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 136.

¹³⁹ Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, Registro Oficial Suplemento No. 418, 10 de septiembre de 2004. Artículo 71.

¹⁴⁰ N.B. Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, Registro Oficial Suplemento No. 418, 10 de septiembre de 2004. Artículo 68.- El patrimonio de áreas naturales del Estado deberá conservarse inalterado. A este efecto se formularán planes de ordenamiento de cada una de dichas áreas.

¹⁴¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 3, literal e.

principio da las pautas para que en los planes de ordenamiento territorial se articule de manera armónica, objetivos de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, desde una perspectiva espacial, de lo cual se desprende su carácter multidimensional.¹⁴² Es decir, la planificación territorial debe ser entendida como un tema integral en el sentido espacial y de contenidos.

A continuación presentamos las consideraciones doctrinarias, las normas constitucionales y legislación establecen que se debe hacer respecto de la planificación territorial para la conservación de recursos naturales para cada nivel de gobierno.

3.4.1 Del gobierno central.

A escala nacional, los planes de ordenamiento territorial deben dar las orientaciones y directrices que se constituirán en los términos de referencia para los niveles inferiores. En este nivel, también se ejecutan planes de ordenamiento, con predominio de instrumentos de tipo activo, a partir de la construcción de grandes obras de infraestructura y la realización de políticas de desarrollo urbano, de desarrollo regional, reforma agraria, colonización y desarrollo rural que buscan equilibrar las relaciones campo-ciudad, la estructura urbano regional, el desarrollo social de las entidades territoriales y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, entre otras metas. Es decir, que el nivel de gobierno central debe enfocarse en elaborar una planificación territorial general con objetivos concretos y alcanzables en el tiempo para el cual se ha desarrollado la planificación.¹⁴³

La Constitución en el artículo 261 establece que son competencias exclusivas del Estado central, la planificación nacional; y, las Áreas Naturales Protegidas y los recursos naturales, por destacar las que nos interesan en la presente disertación. Como se describió en el capítulo II, en base a esta competencia exclusiva, el Ministerio del Ambiente determina y delimita las Áreas Naturales Protegidas que se encuentran dentro del SNAP.¹⁴⁴ De esta forma, si un municipio o consejo provincial desea declarar parte de su territorio como área natural protegida, deberá contar con la aprobación del Ministerio del Ambiente

¹⁴² MASSIRIR CABEZA, Ángel. *Op.Cit.* p54.

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ N.B. Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, Registro Oficial Suplemento No. 418, 10 de septiembre de 2004. *Artículo* 66.- inciso segundo: Corresponde al Ministerio del Ambiente, mediante Acuerdo, la determinación y delimitación de las áreas que forman este patrimonio, sin perjuicio de las áreas ya establecidas por leyes especiales, decretos o acuerdos ministeriales anteriores a esta Ley.

para que sea considerado parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Sin embargo, si este reconocimiento no se da, nada impide para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados puedan, en ejercicio de sus competencias, destinar una parte de su territorio para la conservación. Esto será analizado más adelante cuando se trate sobre cada uno de estos niveles de gobierno.

Otra norma constitucional que faculta al Estado el manejo de Áreas Naturales Protegidas y su planificación es el artículo 397, en el que se establece que *“para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las Áreas Naturales Protegidas estará a cargo del Estado.”* Esta norma limita las competencias de los niveles de gobierno inferior respecto del manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales, pues se indica que es una competencia privativa del Estado.

Por otra parte, mediante Acuerdo Ministerial No. 106, publicado en el Registro Oficial No. 374 de 11 de octubre de 2006, mismo que se encuentra vigente hasta la presente fecha, el Ministerio del Ambiente aprobó las regulaciones para la transferencia de competencias de esta cartera de Estado a los gobiernos seccionales autónomos. En este acuerdo se establecen los roles principales de los distintos niveles territoriales, así para el nivel nacional se indica que los roles serán: *“rectoría del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, para lo cual ejercerá los roles de formulación implementación, seguimiento, evaluación, definición de políticas, estrategias, normas, auditorías y planes nacionales. La coordinación, implementación, evaluación y seguimiento integral del sistema y la representación internacional del mismo y ejecución de convenios internacionales.”*

3.4.2 De los gobiernos regionales.

A escala regional, según Massiris los planes deben constituir un marco de referencia para la planificación de los niveles inferiores y se concentran en problemas intrarregionales dentro del contexto nacional e internacional, cuyo énfasis es determinado por la política nacional de desarrollo. Los planes regionales se pueden orientar hacia el desarrollo de la competitividad regional en los mercados internacionales, a equilibrar el desarrollo urbano-regional, a mejorar la integración económica-regional, crear

oportunidades para la evolución de territorios inteligentes, mancomunidades, etc.¹⁴⁵ En el Ecuador este nivel de gobierno no se ha desarrollado todavía a pesar de todas las potencialidades que tendría en el manejo del territorio. Estas potencialidades estarían dadas por la distribución equitativa de recursos que se podría realizar al gestionar áreas más grandes, la facilidad en la gestión debido a que engloban varias provincias, entre otros.

La Constitución del Ecuador, en su artículo 262 establece como competencias exclusivas para este nivel de gobierno la planificación y el desarrollo regional, para lo cual deberá formularse los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. De esta forma, se atribuye al nivel regional la gestión de su territorio, lo que como se ha insistido líneas arriba es una actividad integral que engloba aspectos sociales, ambientales, económicos, culturales, etc.

Otra competencia que le asigna la Constitución a este nivel de gobierno es la gestión del ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. Esta competencia se incluye en las competencias de gestión ambiental, pues el manejo de cuencas hidrográficas es un tipo de manejo del uso del suelo para la conservación del recurso agua en especial.

Por su parte, el COOTAD en el artículo 136 que trata sobre el ejercicio de las competencias de gestión ambiental amplia la competencia de los gobiernos regionales respecto de las cuencas hidrográficas al atribuirles la facultad de establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la conservación de las cuencas hidrográficas y la gestión ambiental; cuyos recursos se utilizarán, con la participación de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y las comunidades rurales, para la conservación y recuperación de los ecosistemas donde se encuentran las fuentes y cursos de agua.

3.4.3 De los gobiernos provinciales.

A escala departamental o subregional, o de acuerdo con la organización territorial ecuatoriana: provincial, los planes de ordenamiento territorial deben concretar las

¹⁴⁵ MASSIRIS CABEZA, Ángel. *Op.Cit.* p54.

orientaciones dadas por el nivel regional, poniendo énfasis en los problemas propios del espacio subregional y dando directrices para los planes municipales o locales.¹⁴⁶

La Constitución del Ecuador, en su artículo 263 establece como competencias exclusivas para este nivel de gobierno, entre otras la planificación del desarrollo provincial y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial; y la gestión ambiental provincial. En este nivel de gobierno se reconoce una posibilidad de que se ejerza la planificación territorial respecto de la conservación de recursos naturales. Como se expuso en el Capítulo II, la Constitución reconoce un sistema de Áreas Naturales Protegidas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales. En síntesis, tanto los Concejos Municipales como los Consejos Provinciales tienen capacidad normativa y competencia para crear áreas naturales protegidas, a nivel local. Esta posibilidad no se contrapone con la competencia que tiene el Estado central en el manejo de las áreas naturales protegidas, sino por el contrario, son competencias que se complementan y de alguna manera fortalecen la conservación de recursos naturales.

El COOTAD, en su artículo 136, norma que al nivel provincial respecto del ejercicio de las competencias de gestión ambiental le corresponde gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la Naturaleza; acciones que se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. De igual forma, el Acuerdo del Ministerio del Ambiente No. 106, de 11 de octubre de 2006, norma que los roles principales del nivel provincial son la articulación, entendida como la coordinación entre los subsistemas territoriales con el nivel nacional del sistema, y los subsistemas nacionales de gestión de recursos o subsistemas sectoriales, así como la definición de políticas y la planificación territorial en los ámbitos de su jurisdicción enmarcados en las políticas nacionales.

¹⁴⁶ *Id.*

3.4.4 De los gobiernos cantonales.

Toda vez que los gobiernos descentralizados autónomos de los distritos metropolitanos mantienen las mismas competencias que los gobiernos cantonales, el análisis que se presenta a continuación aplica para ambos casos. A escala municipal se deben elaborar los planes de ordenamiento urbano y planes de ordenamiento rural, sin descuidar las relaciones campo-ciudad. Los planes de ordenamiento urbano buscan organizar y controlar los usos residenciales, comerciales, industriales y recreativos del espacio urbano, así como la expansión futura de las ciudades, los riesgos o amenazas de desastres por fenómenos naturales, el transporte público, la prestación de servicios etc.¹⁴⁷

La Constitución del Ecuador, en su artículo 264 establece como competencia exclusiva para este nivel de gobierno, entre otras el ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Según el Acuerdo del Ministerio del Ambiente No. 106, de 11 de octubre de 2006, los roles en la gestión ambiental de los municipios son los de ejecución, destacando el desarrollo e implementación de instrumentos de gestión para el manejo de los recursos y los ecosistemas así como el control y prevención de actividades humanas que impacten en el medio ambiente. Por su parte, el artículo 136 del COOTAD, respecto del ejercicio de las competencias de gestión ambiental, a los municipios les corresponde el otorgamiento de licencias ambientales, previo a lo cual deberán calificarse ante el Ministerio del Ambiente.

A partir de la formulación y publicación en el Registro Oficial No. 343 de 22 de mayo de 2008 del Acuerdo del Ministerio del Ambiente No. 009 que contiene las “Políticas de Estado del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas” se contempla la posibilidad de que además de las áreas determinadas y declaradas por el Ministerio del Ambiente los gobiernos seccionales puedan ejercer esta competencia dentro de sus circunscripciones territoriales. Posteriormente, la Constitución del Ecuador de 2008 incorpora este criterio y se origina el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que fuera analizado en el Capítulo II, conformado por las áreas protegidas de los gobiernos descentralizados autónomos, entre otros.

¹⁴⁷ *Id.*

Las iniciativas de conservación de recursos naturales por parte de los gobiernos municipales han sido varias y en muchos casos muy exitosas, en comparación con las iniciativas de los gobiernos a nivel provincial. De esta forma, el Ministerio del Ambiente determinó necesario el normar el procedimiento que los municipios deben seguir para que las Áreas Naturales Protegidas declaradas mediante ordenanza pública dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales formen parte del sistema de áreas protegidas de los GAD's y reciban la protección y garantías de acuerdo con el SNAP¹⁴⁸. El procedimiento a seguir es sencillo, y a breves rasgos incluye los siguientes pasos:

1. Manifestación de voluntad del Gobierno Descentralizado Autónomo,
2. Elaboración del estudio de alternativas de manejo,
3. Declaratoria del área mediante ordenanza municipal,
4. Validación del plan de manejo por el Ministerio del Ambiente,
5. Participación de actores locales en el proceso de declaratoria,
6. Plan de sostenibilidad financiera, y
7. Títulos de propiedad de la tierra.

Por otra parte, si los GAD's a nivel cantonal optan por no realizar este procedimiento, la declaratoria municipal de conservación de un área determinada es válida. De esta forma, el reconocimiento por parte del Ministerio del Ambiente no es un requisito indispensable, pues el objetivo de este reconocimiento es que forme parte del sistema nacional, pero el objetivo de conservación no se ve afectado. De igual forma, los gobiernos provinciales podrían optar por el mismo proceso. A decir del autor Hugo Echeverría, este procedimiento ha generado una pugna de poderes y duplicación de esfuerzos entre los gobiernos descentralizados autónomos y el Ministerio del Ambiente.¹⁴⁹ Sin lugar a dudas frente a este escenario el Consejo Nacional de Competencias de alguna manera tendrá que intervenir

3.4.5 De los gobiernos parroquiales rurales.

Los planes de ordenamiento rural, lo que de acuerdo a la organización territorial del Ecuador le corresponde a las juntas parroquiales rurales, se deben concentran en la

¹⁴⁸ Cfr. ECHEVERRÍA, Hugo, "*Lineamientos para la creación de Áreas Protegidas Municipales.*" Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Conservación Internacional Ecuador y The Nature Conservancy, Quito – Ecuador, 2010. p. 33.

¹⁴⁹ *Id.*

organización y control de la localización de actividades agrícolas, extractivas, forestales, industriales, etc., buscando que éstas se desarrollen de manera ecológicamente sostenible. Asimismo, estos planes se proponen elevar las condiciones de vida de la población campesina, la desconcentración de la propiedad sobre la tierra y el acceso a la misma de los pequeños productores, la accesibilidad a centros de mercado, el control en el uso de recursos forestales, limitación y respeto a la frontera agrícola, entre otros.¹⁵⁰

La Constitución del Ecuador, en su artículo 267 establece como competencias exclusivas para este nivel de gobierno la planificación del desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial; e incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente, entre otras.

El COOTAD, en su artículo 136 desarrolla estas competencias y establece que este nivel de gobierno será el encargado de promover actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsará en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la Naturaleza. Estas actividades deben coordinarse con las políticas, programas y proyectos ambientales de todos los demás niveles de gobierno, sobre conservación y uso sustentable de los recursos naturales.

Según el Acuerdo del Ministerio del Ambiente No. 106, de 11 de octubre de 2006, el rol en la gestión ambiental de las juntas parroquiales rurales es el de coordinación con entes subnacionales y organismos públicos involucrados, y de las iniciativas de control social de la gestión ambiental y de las actividades que impacten en el ambiente.

Es decir al estar en contacto con el medio se pretende que los actores locales realicen una actividad de control sobre las actividades que generen impactos ambientales. La planificación territorial de las juntas parroquiales rurales en el ámbito del manejo del

¹⁵⁰ MASSIRIS CABEZA, Ángel. *Op.Cit.* p54.

uso del suelo para la conservación de recursos naturales, debe estar orientada al control de las actividades extractivas o productivas dentro de esa determinada circunscripción territorial, así como a la recuperación y remediación ambiental para lo que requerirán que los niveles de gobierno jerárquicamente superiores proporcionen la capacitación necesaria.

CAPITULO IV

ANÁLISIS DEL MANEJO DEL USO DEL SUELO PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES COMO COMPETENCIA DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.

*“La conservación es un estado de armonía
entre el hombre y la tierra.”¹⁵¹*

En los capítulos anteriores se determinó el manejo del uso del suelo para la conservación a la luz de los derechos reconocidos a la Naturaleza en la Constitución y el Régimen Nacional de Competencias. Se determinaron las competencias que le han sido asignadas a cada nivel de gobierno y cómo estas se deben articular para lograr un ordenamiento territorial nacional congruente que pueda plasmarse en la planificación territorial local. Se identificó de igual forma la existencia de dos sistemas paralelos que podrían trabajar en conjunto para llevar a cabo la gestión ambiental desde el punto de vista territorial y unificar esfuerzos diversificando las competencias. En este capítulo se propone un análisis académico respecto de cada uno de los niveles de gobierno en el ejercicio e sus competencias ambientales, tendientes a la conservación de la Naturaleza.

Este análisis se realiza a partir de la normativa que fuera citada y descrita en los capítulos anteriores y pone énfasis en la idea de que el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales debe ser tratado de manera conjunta por todos los niveles de gobierno. La organización territorial del Ecuador da la posibilidad de unir esfuerzos para lograr mejorar la conservación de recursos naturales. El Sistema de Gestión Ambiental dio las pautas para articular acciones conjuntas, sin embargo ahora se cuenta con un ente especializado en la coordinación de competencias entre los distintos niveles de gobierno al que se le debería confiar la tutela de la gestión ambiental, no solo para fortalecerlo sino porque la planificación territorial debe llevarse a cabo de manera integral, potencializando a cada nivel de gobierno en las funciones que puede desarrollar de mejor manera que otros.

¹⁵¹ LEOPOLD, Aldo, *“Almanaque del Condado Arenoso”*, Wisconsin – EEUU, 1949. p. 16

Para determinar las potencialidades y falencias que los distintos niveles de gobierno a manera general han desarrollado a lo largo del tiempo hasta ahora, realizaremos un análisis empleando la metodología FODA. Este análisis no pretende ser exhaustivo, sino más bien ejemplificativo y general. Si bien se sacrificará la información particular de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, lo que se pretende es tener una panorámica general y a partir de esta presentar una propuesta de modelo de gestión para el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales como una competencia de los distintos niveles de gobierno.

4.1 Análisis FODA.

Las siglas FODA significan: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. El FODA es una técnica de investigación que permite hacer un diagnóstico y una evaluación rápida de una situación en concreto. EL análisis FODA consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que, en su conjunto, diagnostican la situación interna de una organización determinada, así como su evaluación externa, es decir las oportunidades y amenazas. También es una herramienta que puede considerarse sencilla y que permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica de una organización determinada.¹⁵²

El análisis FODA es una metodología muy utilizada en el ámbito de la planificación estratégica, que ha evolucionado dentro de los sistemas de manejo y planificación. Si bien el mayor uso que se le da a esta metodología es en el gerenciamiento de compañías, son de mucha validez los aportes que se pueden hacer para las distintas ramas del saber u organizaciones gubernamentales. Aplicar esta técnica al ordenamiento de un territorio permite realizar un análisis comparativo en términos competitivos. Este análisis provee de un diagnóstico de la situación competitiva actual con el fin de determinar las funciones que pueden llevarse a cabo de manera efectiva. A través del diagnóstico se pueden determinar las brechas que afectan a la competitividad, definidas como la diferencia entre el estado actual y el estado deseado. Las brechas que se presentan

¹⁵² Cfr. PONCE TALANCON, Hugo, “*La Matriz FODA: Alternativa de Diagnostico y Determinación de Estrategias de intervención de diversas Organizaciones.*” Revista Enseñanza e Investigación en Psicología, enero-junio, año/vol. 12, 001, Universidad Veracruzana, 2007. pp. 14 – 17.

en el análisis generan objetivos, y los objetivos generarán planes; que en el tema que nos compete al momento serán planes de ordenamiento territorial.¹⁵³

Para aplicar un análisis FODA a una organización se empieza por la determinación de los aspectos internos y externos de la organización, y a partir de las cualidades de la misma, que son tomadas en función de un momento dado o para un período establecido se obtienen los resultados sobre los cuales se delineará una estrategia para conseguir el escenario deseable para el futuro. Los aspectos externos o del ambiente se agrupan bajo los conceptos “oportunidades” y “amenazas”. El análisis que se realiza de los mismos se refiere a la relación entre el estado en el que se encuentran actualmente las variables y el estado esperado en un futuro determinado. Dado que las variables de este aspecto externo son no controlables, el resultado obtenido funciona como marco para el análisis interno de la organización. Por otra parte, los aspectos internos se agrupan bajo los conceptos “fortalezas” y “debilidades”. El análisis que se realiza de ellos se refiere a la relación entre el estado actual de la variable en análisis y el estado futuro necesario para el sostenimiento de la competitividad en general.¹⁵⁴

Para que el análisis FODA sea realizado de una manera adecuada es importante el entender bien la diferencia entre cada uno de sus componentes y poder identificarlos de manera adecuada. Así las debilidades constituyen las limitaciones que impiden que la organización haga frente a una amenaza o aproveche una oportunidad; mientras que las fortalezas son aspectos internos que permiten que se aproveche una oportunidad o se haga frente a una amenaza. Por otra parte, las amenazas son factores del macroentorno que pueden afectar la capacidad de la organización para lograr un objetivo deseado; mientras que las oportunidades son los factores del macroentorno que, si son aprovechados adecuadamente pueden proporcionar ciertas ventajas o beneficios.¹⁵⁵

Para identificar una fortaleza se debe pensar en las funciones que la organización realiza de manera correcta, como son ciertas habilidades o atributos desarrollados en el tiempo. Otro aspecto que puede considerarse como una fortaleza son los recursos que sean

¹⁵³ Cfr. LAZZARI Luisa, MAESSCHALCK Víctor, “El análisis FODA como una herramienta para el control de gestión”, Cuadernos del CIMBAGE, N° 5, 2002, pp. 71-90.

¹⁵⁴ *Id.*

¹⁵⁵ Cfr. CARRANZA, Roberto, MILLÁN, Genoveva., MARTÍNEZ, Rosa, “PONENCIA: Un análisis FODA del turismo religioso en los altos de Jalisco como alternativa para su desarrollo. Octavo Congreso Internacional sobre Desarrollo Local en un Mundo Global. Diciembre de 2011.”, www.eumed.net/eve/, Acceso: 13 de marzo de 2012.

valiosos y la capacidad competitiva de la organización como un logro que brinda ésta.¹⁵⁶ Debe tenerse presente que al utilizar el término competitivo o competitividad hacemos referencia al término empleado por el Dr. Miguel Ángel Bossano para definir los principios de los territorios inteligentes:

*Competitividad: es el principio por el cual se determina la capacidad de una organización política pública o privada, lucrativa o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico.*¹⁵⁷

Como se dijo líneas arriba, una debilidad se define como un factor que hace vulnerable a la organización o simplemente una actividad que se realiza de forma deficiente, y la coloca en una situación de desventaja frente a otros. De esta forma, las debilidades ayudan a determinar los aspectos en los que la organización ha descuidado su desarrollo o no ha ejercitado prácticas de valores entre sus miembros para fortalecer esas áreas y por lo tanto se constituyen en sus pasivos competitivos. De manera general se puede decir que lo que no se puede considerar como una fortaleza entonces se convertirá en una debilidad.¹⁵⁸

Por su parte, las oportunidades constituyen aquellas fuerzas ambientales de carácter externo que no pueden ser controladas por la organización, pero que generan potenciales beneficios, oportunidades de crecimiento o factores de mejoría. Las oportunidades son factores de gran importancia que permiten delinear estrategias a las organizaciones. Es importante mencionar que estas oportunidades pueden ser temporales o momentáneas. De esta forma, si una organización está preparada para aprovecharlas se convertirán en un factor positivo, caso contrario podrían hasta llegar a constituirse en amenazas.¹⁵⁹

Las amenazas son lo contrario de las oportunidades, y representan la suma de las fuerzas ambientales no controlables por la organización, que desembocarán en problemas potenciales o aspectos negativos que impidan su desarrollo. Al identificar una amenaza es importante el contar con una fortaleza que le pueda hacer frente y así no perder competitividad. De esta forma, si existen varias amenazas la necesidad de emprender

¹⁵⁶ Cfr. THOMPSON, Alfred y STRIKLAND, Kennedy, “*Dirección y Administración Estratégicas. Conceptos, casos y lecturas*”, MacGraw-Hill Interamericana, México D.F. – México, 1998. pp. 368 – 383.

¹⁵⁷ BOSSANO, Miguel Ángel, “*Construcción de Territorios Inteligentes, opción para Ecuador*”, apuntes de clases de Derecho Municipal, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito – Ecuador, 2010.

¹⁵⁸ THOMPSON, Alfred y STRIKLAND, Kennedy. *Op. Cit.* p. 86.

¹⁵⁹ *Id.*

acciones de carácter estratégico será imperiosa y en algunos casos vital para la organización.¹⁶⁰

Thompson y Strikland (1998)¹⁶¹ establecen que el análisis FODA estima el efecto que una estrategia tiene para lograr un equilibrio o ajuste entre la capacidad interna de la organización y su situación externa, esto es, las oportunidades y amenazas. Partiendo de este concepto, se propone realizar un análisis FODA para cada uno de los distintos niveles de gobierno autónomo descentralizado reconocidos en la Constitución del Ecuador respecto del ejercicio de la competencia del manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales como enfoque principal. A continuación se describen los parámetros que se utilizarán en el análisis FODA.

4.2 Facultades de los Gobiernos Descentralizados Autónomos como parámetros para el análisis FODA.

El análisis FODA que se realizará es un ejercicio académico que no pretende ser exhaustivo, sino más bien ejemplificativo en torno a la competencia de los distintos niveles de gobierno respecto del manejo de recursos naturales para la conservación. De esta forma, los parámetros sobre los cuales se aplicará el análisis son las facultades que de acuerdo con el COOTAD, pueden desarrollar los distintos niveles de gobierno. Se debe entender que las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. En el artículo 116 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización establece las siguientes facultadas: rectoría, planificación, regulación, control y gestión. Además de estos parámetros realizaremos el FODA sobre la capacidad de financiamiento.

A continuación procedemos a desarrollar cada una de las facultades que serán tomadas como parámetros para el análisis FODA en cada nivel de gobierno autónomo descentralizado existente en el Ecuador.

¹⁶⁰ *Id.*

¹⁶¹ *Id.*

4.2.1 Rectoría

El COOTAD define a la rectoría como la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental.¹⁶²

En concordancia con la determinación de sectores estratégicos de competencia exclusiva del gobierno central, se establece que la rectoría en estos sectores será exclusiva del gobierno central y que la ejercerá a nivel nacional. En relación al tema de análisis de la presente disertación, toda vez que la biodiversidad es un sector estratégico del Estado, según el artículo 313 de la Constitución, en una interpretación extensiva del texto constitucional se podría decir que las políticas tendientes al respeto íntegro de la existencia de la Naturaleza como un derecho, son políticas privativas del gobierno central. Es en este sentido en el que se desarrollará el análisis FODA que se presenta en el siguiente acápite.¹⁶³

Si bien los gobiernos autónomos descentralizados también ejercen esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios bajo el principio de unidad nacional, se dice de manera general que no puede ser concurrente. Por lo tanto, a menos que un gobierno autónomo descentralizado ejerza la competencia exclusiva sobre el manejo de recursos naturales para la conservación, no podrá ejercer la rectoría de esta competencia, y necesariamente deberá ceñirse a las políticas nacionales.

4.2.2 Planificación

La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación.

¹⁶² Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 116

¹⁶³ Cfr. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 313.

La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno. La Constitución y el COOTAD establecen como una competencia exclusiva de cada uno de los gobiernos descentralizados autónomos la planificación dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales. Esta planificación, al tratarse en el ámbito territorial hace referencia a la formulación de planes de ordenamiento territorial. De acuerdo con la Constitución y el COOTAD los planes de ordenamiento territorial deben ser articulados con la planificación nacional y con la planificación del nivel de gobierno jerárquicamente superior.¹⁶⁴

4.2.3 Regulación

La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

Esta facultad es desarrollada por los organismos de gobierno de cada circunscripción territorial, y tiene el rango de ordenanza, a excepción de las regulaciones que dicten las Juntas Parroquiales Rurales que tienen el rango de reglamento. Esta facultad da el pie para el establecimiento de territorios autónomos, sin embargo en el Ecuador se debe ejercer sin menoscabar la unidad nacional. De esta forma, la facultad reguladora está limitada a materia tributaria y temas institucionales específicos, de acuerdo con el ejercicio de las competencias que les sean atribuidas. La Juntas Parroquiales Rurales no tienen la facultad de expedir normas en materia tributaria.¹⁶⁵

4.2.4 Gestión

La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno,

¹⁶⁴ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 116.

¹⁶⁵ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 116.

dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.¹⁶⁶ Para el ejercicio FODA que se va a realizar, se entenderá la gestión únicamente como la capacidad de administrar, específicamente la administración de las Áreas Naturales Protegidas. Se hace esta distinción por cuanto como se explicó en el Capítulo Segundo, el modelo actual para la conservación de recursos naturales in situ tiene como principal herramienta la determinación y delimitación de las áreas que forman parte del SNAP.

4.2.5 Control

El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico. Además del control que realizan las instituciones del Estado creadas con esta finalidad, los gobiernos descentralizados autónomos gozan de esta facultad en el ámbito de sus competencias. Por otra parte, la Constitución reconoce como un derecho de participación el que los ecuatorianos puedan fiscalizar los actos del poder público y que la vigilancia de la actuación pública puede ejercerse por los ciudadanos. Así en el Título IV, Participación y Organización del Poder, Capítulo Primero de la Participación en democracia, en la Sección Primera establece los Principios de la participación:

Artículo 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 116.

¹⁶⁷ Cfr. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 95.

Para el ejercicio que se va a realizar se intentará incluir a la participación ciudadana en el ejercicio del control de la gestión pública en el manejo de recursos naturales para la conservación, impulsada a través de medios concretos por los distintos gobiernos descentralizados autónomos.

4.2.6 Capacidad de Financiamiento

La capacidad de financiamiento, si bien se encontraría dentro del parámetro de gestión, se ha visto la necesidad de tratarlo de manera independiente, y darle un mayor énfasis. Es importante analizar la capacidad de financiamiento del manejo del uso del suelo para la conservación, pues al tener restringido la explotación de recursos o el desarrollo de actividades productivas dentro de los límites de las Áreas Naturales Protegidas es un factor determinante en el manejo de las mismas. Se entiende por capacidad de financiamiento como la disponibilidad de recursos para la gestión de un sector determinado. Estos recursos pueden provenir de los fondos públicos a través del presupuesto del Estado, o a través de otros ingresos como financiamiento internacional o privado. En el caso del manejo de Áreas Naturales Protegidas, el financiamiento privado e internacional es un mecanismo común que se emplea en la gestión.¹⁶⁸

4.3 Matriz por niveles de gobierno

A continuación se presenta el resultado del ejercicio del análisis FODA para cada gobierno en el Ecuador, empezando por el nivel central, luego por las regiones y provincias, para terminar con los cantones y parroquias rurales.

Es preciso aclarar que no se elaboró una matriz FODA para los Distritos Metropolitanos por cuanto de acuerdo con la Constitución y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización estos podrán ejercer las mismas competencias que los gobiernos cantonales. Además en el país existe únicamente el Distrito Metropolitano de Quito que se desarrolla a partir de la municipalidad del cantón.

¹⁶⁸ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010. Artículo 116.

4.3.1 FODA del Gobierno Central.

TABLA No. 3

ANÁLISIS FODA PARA EL GOBIERNO CENTRAL RESPECTO DE LAS FACULTADES EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DEL MANEJO DEL USO DEL SUELO PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES

	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Rectoría	Aplicación de políticas a nivel nacional	Biodiversidad como sector estratégico	Políticas poco apegadas a la realidad local	-
Planificación	Lineamientos generales a través del Plan Nacional de Desarrollo	Concientización de la necesidad de planificar	Generalidad que minimiza las potencialidades locales	No sea aplicado por niveles inferiores
Regulación	Normas de cumplimiento <i>erga omnes</i>	Declaratoria constitucional de los derechos de la Naturaleza	Incongruencia entre la voluntad y realidad social	Sanciones por incumplimiento se aplican una vez que el daño ambiental ocurre
Control	-	Organización de la fuerza pública. Ej.: policía ambiental	Amplio territorio por cubrir	Desinterés de autoridad competente
Gestión	Cuenta con mas personal capacitado	Posibilidad de concesionar el manejo a entes privados	Lentitud de procesos por fuerte burocratización	Caer en el manejo lento que tiene el Estado central
Financiamiento	Presupuesto asignado al MAE es superior	-	Varias partidas presupuestarias que cubrir	Pormenorización de la necesidad de recursos

Elaborado por: Mónica Burbano Albornoz

4.3.2 FODA de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales.

TABLA No. 4

ANÁLISIS FODA PARA LOS GADs REGIONALES RESPECTO DE LAS FACULTADES EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DEL MANEJO DEL USO DEL SUELO PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES

	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Rectoría	Amplitud territorial y organizacional para implementar políticas	Coyuntura política para creación de regiones	Organización nueva, todavía inexistente	Duplicación de esfuerzos con el nivel central
Planificación	Mayor extensión de territorio que da visión más acertada	Planificación de niveles inferiores ya existe	Organización nueva, todavía inexistente	No tener un adecuado nivel de detalle
Regulación	Normas tendrían un mayor alcance a nivel territorial	Experiencias anteriores positivas de las autoridades que gobiernan	Organización nueva, todavía inexistente	Prácticas viciadas por parte de las autoridades
Control	-	Mas recursos económicos para invertir en mecanismos de control	Organización nueva, todavía inexistente. Poco acercamiento a la localidad	Institución distante de la localidad y actores locales.
Gestión	-	Visión macro del territorio	Organización nueva, todavía inexistente	Distanciamiento con los actores locales por extensión del territorio a manejar
Financiamiento	-	Coyuntura política para creación de regiones obtención de recursos con mas facilidad	Organización nueva, todavía inexistente	Prácticas viciadas por parte de las autoridades

Elaborado por: Mónica Burbano Albornoz

4.3.3 FODA de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

TABLA No. 5

ANÁLISIS FODA PARA LOS GADs PROVINCIALES RESPECTO DE LAS FACULTADES EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DEL MANEJO DEL USO DEL SUELO PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES

	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Rectoría	-	-	Organización poco representativa en la zona urbana	Duplicación de esfuerzos con el nivel central y regional
Planificación	Suficiente extensión de territorio que da visión más acertada	Articulación de planes de niveles inferiores	Competencia más relevante ha sido el desarrollo y mantenimiento de vías	Planes no aterrizan en la realidad del territorio
Regulación	Normas tendrían un mayor alcance a nivel territorial	Experiencias anteriores positivas de las autoridades que gobiernan	Organización poco representativa en la zona urbana	Vigencia limitada por el territorio
Control	-	Mas recursos económicos para invertir en mecanismos de control	Poco acercamiento a la localidad	Posible desinterés institucional
Gestión	Visión macro del territorio	Varias ANPs están delimitadas dentro de varias provincias	Distanciamiento con los actores locales por extensión del territorio a manejar	Posible desinterés institucional
Financiamiento	Organización interna estructurada y con experiencia	Experiencias positivas de algunas provincias que pueden servir de ejemplo	Pormenorización de la importancia de la conservación	Prácticas viciadas por parte de las autoridades y funcionarios

Elaborado por: Mónica Burbano Albornoz

4.3.4 FODA de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales.

TABLA No. 6

ANÁLISIS FODA PARA LOS GADs CANTONALES RESPECTO DE LAS FACULTADES EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DEL MANEJO DEL USO DEL SUELO PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES

	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Rectoría	-	-	Territorio de influencia limitado	Incongruencia con políticas de niveles superiores
Planificación	Experiencia en la formulación de planes de manejo	Formación de mancomunidades	Mayor preocupación por la zona urbana	Cambio de autoridades impidiendo una planificación en el tiempo
Regulación	Se dictan ordenanzas relativamente rápido	Interés de las autoridades en regular el manejo del uso del suelo	Aplicación en territorios menores	Incongruencia entre cantones que compartan límites de ANPs
Control	Mayor aproximación al territorio	Participación ciudadana más activa e identificada con el municipio	Conflictos sociales en la zona urbana generan más interés	Desvinculación con la zona rural
Gestión	Experiencia en el manejo del territorio	Formación de mancomunidades	Mas afinidad con la zona urbana	Poco trabajo en las zonas rurales
Financiamiento	Facultad impositiva por servicios ambientales	Varias experiencias exitosas en todo el país	Déficit presupuestario en la gestión de otras competencias	Inversión en otros sectores necesitados de recursos

Elaborado por: Mónica Burbano Albornoz

4.3.5 FODA de las Juntas Parroquiales Rurales.

TABLA No. 7

ANÁLISIS FODA PARA LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES RESPECTO DE LAS FACULTADES EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DEL MANEJO DEL USO DEL SUELO PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES

	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Rectoría	-	-	Alcance limitado de la organización	-
Planificación	Mayor aproximación al territorio	Coyuntura política para impulsar el ordenamiento territorial	Falta de estructura técnica en la organización	Interés distinto en el uso del suelo de los actores locales
Regulación	Normas acordes a necesidades puntuales	-	Falta de estructura técnica en la organización	Contradicción de normas jerárquicas superiores
Control	Mayor aproximación al territorio	Coyuntura política que impulsa la participación ciudadana	Falta de estructura técnica en la organización	Desinterés de los actores locales
Gestión	Administración in situ	Existencia de bosques protectores comunales o privados	Falta de estructura técnica en la organización	Discontinuidad en la administración
Financiamiento	Cantidad de recursos necesarios es menor	ONG's e instituciones privadas proveen fondos	Frágil estructura interna	Falta de continuidad en el aprovisionamiento de recursos

Elaborado por: Mónica Burbano Albornoz

4.4 Propuesta de modelo de gestión para el uso del suelo para la conservación de recursos naturales.

La conservación de recursos naturales es un objetivo del Estado, no solo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo vigente a la fecha, sino también una preocupación a nivel mundial. Los diferentes países que suscribieron y ratificaron el Convenio de Diversidad Biológica se comprometieron a hacer la mejor y mayor cantidad de esfuerzos tendientes a preservar la vida en el planeta. De esta forma, entre las estrategias de conservación se identificó el manejo de porciones del territorio en los que la Naturaleza se encuentre en estado prístino o tenga la potencialidad de regenerarse. Esta estrategia fue abordada por los distintos Estados a partir de la determinación y delimitación de áreas naturales protegidas. Como se analizó en el Capítulo Segundo de esta disertación, el Ecuador no es la excepción y a la fecha cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Además de la determinación y delimitación es importante garantizar un manejo efectivo que cumpla con el objetivo de conservar *in situ* los recursos naturales, es en este punto en el que encontramos un punto de quiebre pues existe mucho interés en la gestión ambiental, pero el trabajo no llega a ser coordinado. Por este motivo se duplican esfuerzos en ciertas zonas, mientras que en otras falta la atención del Estado.

En el Tercer Capítulo de la presente disertación se analizó la forma en que, de acuerdo con la Constitución aprobada en el 2008, se pretende descentralizar las funciones del Estado, y dar autonomía a los gobiernos seccionales. Para esto, el legislador creó el Sistema Nacional de Competencias, de esta forma se organizarían las actuaciones de cada nivel de gobierno sobre una determinada materia, con el objeto de evitar la duplicidad de funciones o la desatención de algún sector. En materia ambiental, además de la coordinación del Sistema Nacional de Competencias por parte del Consejo Nacional de Competencias se cuenta con el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, el cual es coordinado y regulado por el Ministerio del Ambiente. En este punto podemos identificar una primera duplicación de funciones, pues el Sistema Nacional de Competencias debió regular de igual forma los asuntos ambientales en el Ecuador. De esta forma, al momento de formular y debatir el COOTAD no se debió incluir un reconocimiento al Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, sino más bien armonizar las competencias ambientales de cada nivel de gobierno en función de estos postulados, y así remover del sistema jurídico ambiental la existencia del mismo.

A decir de los entendidos en la evolución de la gestión ambiental en el Ecuador, el país tiene la solidez necesaria para descentralizar la gestión ambiental de una forma en la que cada órgano que asuma la competencia pueda responder ante el gobierno central por sus actuaciones en base a una planificación ordenada y organizada. Así mismo es importante que todos los esfuerzos sean coordinados entre los distintos actores, pues la Naturaleza tiene sistemas que se complementan y cohesionan para funcionar como un todo, y es necesario que las respuestas del ser humano para conservarla sean coordinadas pues de lo contrario no serán eficaces, como se lo puede evidenciar de varios casos en el país.¹⁶⁹ De esta reflexión podemos concluir que la conservación necesita de la formación de mancomunidades para el manejo del uso del suelo. Algunos gobiernos locales ya han identificado la importancia del trabajo mancomunado y las oportunidades que brinda para la planificación y gestión, como el caso de las provincias de Loja, Zamora y El Oro respecto de la Reserva de la Biósfera Podocarpus, o las parroquias rurales de Azogues en el manejo de los páramos de almohadillas. Sin embargo, estas son experiencias aisladas, pues la coordinación institucional es un proceso que toma tiempo, depende de la voluntad política de las autoridades, y requiere de un proceso inicial técnico que identifique las necesidades ambientales y coordine la gestión. En este aspecto se propone la elaboración de una matriz de competencias ambientales por niveles de gobierno. Para el caso que estamos tratando en la presente disertación, proponemos una matriz de facultades respecto de la competencia para el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales a manera de un ejemplo académico, en base de la idea y reconocimiento de la importancia del trabajo mancomunado de los distintos niveles de gobierno.

Como se expuso en el numeral anterior, la matriz FODA constituye la base o el punto de partida para la formulación o elaboración de estrategias; de dicha matriz se pueden realizar nuevas matrices: de esta forma, es posible desarrollar el marco analítico y las estrategias necesarias para alcanzar un objetivo determinado. A continuación presentamos una matriz de facultades respecto de la competencia de los distintos niveles de gobierno sobre el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales, en base a los resultados obtenidos del FODA aplicado a cada nivel de gobierno. Para la elaboración de esta matriz se contrastaron las fortalezas y oportunidades de cada nivel de gobierno para establecer cuál sería el más idóneo para ejercer una determinada facultad.

¹⁶⁹ ECHEVERRÍA, Hugo. *Op. Cit.* p. 80.

TABLA No. 8

MATRIZ DE FACULTADES RESPECTO A LA COMPETENCIA DEL MANEJO DEL USO DEL SUELO PARA LA CONSERVACIÓN

	Gobierno Central	Gobierno Regional	Gobierno Provincial	Gobierno Cantonal	Gobierno Parroquial
Rectoría	X				
Planificación	X	X	X <i>(temporal)</i>	X	
Regulación		X	X <i>(temporal)</i>	X	
Control	X <i>fiscalización</i>				X <i>cumplimiento</i>
Gestión				X	X
Financiamiento	X			X	

Elaborado por: Mónica Burbano Albornoz

La matriz de facultades contenida en la Tabla No. 8 se realizó a partir de las Fortalezas y Oportunidades identificadas para cada nivel de gobierno en el ejercicio FODA anterior. Esta matriz constituye la base de un modelo de gestión en el cual los distintos niveles de gobierno trabajan enfocados en las atribuciones de una misma competencia, evitando la duplicación de esfuerzos y la desatención de sectores. Se ha identificado la necesidad del cambio en el modelo de gestión debido a que con el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza es necesario cambiar la forma que hemos adquirido para regular nuestra convivencia. En el Ecuador la especie humana ya no es reconocida como superior y separada de la madre natura, ya no podemos concebir al ambiente como una máquina de producción dedicada a la generación de recursos y el crecimiento infinito de la economía, pues las evidencias son varias de que los recursos naturales se agotan. Es así que se

requiere un nuevo modelo basado en la armonía y respeto de la Naturaleza y sus ciclos vitales.¹⁷⁰

La propuesta del nuevo modelo de gestión identifica que el nivel de gobierno central, es decir el ejecutivo representado a través de las distintas Carteras de Estado, deben tener la facultad exclusiva de dictar las políticas y lineamientos generales para el manejo del uso del suelo para la conservación. A partir de esta función debería cambiar el paradigma respecto de los objetivos de conservación e incorporar el derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia. Es necesario que las políticas en las que se basan las normas, la planificación, la administración y el control que se ejerza sobre las Áreas Naturales Protegidas y la flora y fauna silvestres se oriente no solo al desarrollo sustentable como un derecho de los seres humanos, sino también a los derechos de la Naturaleza. La determinación y declaratoria de Áreas Naturales Protegidas es una herramienta de conservación que debería utilizarse para garantizar el respeto de la existencia íntegra de la Naturaleza.

Respecto a la planificación, de acuerdo con la matriz de competencias propuesta, vemos que es una facultad en la cual concurre la actuación del nivel central, regional, provincial y cantonal. La planificación a nivel nacional es sumamente importante pues proporciona la base para la planificación de los niveles inferiores de acuerdo con el proyecto de país que se persiga. Esta planificación debe orientarse de manera general a cumplir los compromisos ambientales que el Ecuador ha adquirido con la comunidad internacional. Respecto a la planificación a nivel regional y provincial, en tanto no se conformen las distintas regiones, es necesario que los gobiernos provinciales ejerzan esta facultad. La planificación regional o provincial deberá conjugar la planificación a nivel cantonal, la cual no solo deberá orientarse a la gestión en la zona urbana, sino también enfatizar en la zona rural. Toda vez que la planificación en la zona rural deberá venir de parte del municipio no es necesario que las juntas parroquiales rurales dediquen esfuerzos y recursos en esta facultad, sino más bien deben exigir la elaboración de planes de ordenamiento territorial que incluyan la gestión en la zona rural.

¹⁷⁰ Cfr. DÁVALOS, Javier, “El derecho al ambiente sano en la nueva Constitución”, en “Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano”, Editorial INREDH, Quito – Ecuador, 2009. pp. 86 – 94.

La facultad reguladora respecto del manejo del uso del suelo para la conservación, debería ser formulada por los gobiernos regionales, y mientras estos se conforman por los gobiernos provinciales, pues tienen un mejor entendimiento del territorio ya que engloban mayores extensiones. En estos niveles las regulaciones deben ser en función de la zonificación de usos del suelo, así se debe llegar a un nivel de detalle tal que permita a los gobiernos cantonales el organizar el territorio de manera adecuada. Por otra parte, la facultad reguladora de los gobiernos cantonales se deberá orientar a la determinación de tributos por servicios ambientales, o en compensación de las porciones de su territorio que deban permanecer inalteradas por su condición de ser áreas naturales protegidas. Esta facultad reguladora e impositiva seccional se conjuga con la facultad de proveer financiamiento para el manejo del uso del suelo para la conservación como se explica más adelante.

Se dice que la facultad de control debería ejercerse en los niveles central y parroquial, pero con diferentes orientaciones. Así, para el gobierno central la facultad de control se refiere al ejercicio de fiscalización del cumplimiento de las atribuciones designadas a los distintos niveles de gobierno. De esta forma, en caso de que un nivel de gobierno no cumpla con sus funciones será necesaria la intervención del Estado hasta restablecer el orden. Por su parte, las juntas parroquiales rurales al estar en contacto permanente con el medio y ser los actores locales deberán ejercer la facultad de control respecto del cumplimiento de los objetivos de manejo del uso del suelo. Además, los actores locales son los principales responsables de la transformación ilegal de los usos del suelo que generan grandes conflictos dentro de las áreas naturales protegidas, por lo que al involucrarlos en actividades de control se tendría la oportunidad de disminuir estas transformaciones en los usos del suelo.

Respecto de la gestión, entendida como la facultad de administrar, se considera que debe estar a cargo de los gobiernos seccionales a nivel cantonal y a nivel parroquial. A nivel cantonal la administración se fundamenta en la fortaleza y experiencia que estos niveles de gobierno han adquirido en la gestión de empresas dedicadas a la prestación de servicios básicos. De esta forma, al tener una avanzada noción de la administración y gestión, se determina una fortaleza de estos niveles de gobierno para llevar a cabo la función de gestión en el ámbito administrativo. De esta forma se identifica también la

oportunidad en que tengan lugar las mancomunidades para desarrollar las competencias ambientales, en especial la relativa al manejo del uso del suelo, para lograr una continuidad en el tiempo y espacio. La gestión como facultad de las juntas parroquiales rurales se refiere a la participación ciudadana como mecanismo de control social y justicia ambiental.

Por último, respecto de la facultad de financiamiento, se mantiene en el nivel central toda vez que la principal fuente de ingresos proviene de la partida presupuestaria asignada para el Ministerio del Ambiente que en su Presupuesto Anual de Contratación deberá asignar los recursos de acuerdo con la planificación de gestión elaborada por los niveles regional, o en su lugar el provincial y el cantonal. Otra fuente de financiamiento la mantienen los gobiernos seccionales cantonales pues tendrían la facultad de crear tributos por servicios ambientales los cuales necesariamente deberán recaer en el financiamiento de la gestión y control del uso del suelo para la conservación de recursos naturales.

Es necesario aclarar que al nivel de gobierno provincial no se pretende que sea excluido de sus competencias ambientales, sino que para el caso del manejo del uso del suelo para la conservación, el nivel regional tendría mayores potencialidades. De esta forma, el nivel provincial deberá tener como competencias ambientales la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, el otorgamiento de licencias ambientales, la elaboración de auditorías ambientales, la verificación del cumplimiento de Estudios de Impacto Ambientales, entre otros. Se considera necesario fortalecer las competencias ambientales de este nivel de gobierno, pues en los últimos diez años su mayor enfoque se ha dado a la gestión de la vialidad en el nivel rural, dejando de lado otras competencias y facultades en las que se podría aprovechar de mejor forma la estructura organizacional.

Al igual que la aparente exclusión del nivel de gobierno provincial, que fue aclarada en el párrafo anterior, al momento en que cada nivel de gobierno asuma la competencia respecto la gestión del medio ambiente, y en especial el manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales como una consecuencia de las competencias ambientales y de planificación del territorio, inevitablemente tendrán lugar conflictos de competencias. Estos conflictos se originarían entre los distintos niveles de gobierno y/o internamente por la ejecución de una determinada obra. En el primer caso será necesaria e indispensable la intervención del Consejo Nacional de Competencias, con la facultad para dirimir conflictos. El Consejo deberá actuar en atención del mayor

beneficio para el cumplimiento de los objetivos de planificación nacional y en consideración a las fortalezas y oportunidades de cada nivel de gobierno para dirimir los conflictos respecto de las competencias asumidas. En el segundo caso, los conflictos internos deben ser resueltos directamente por el órgano de administración territorial, para lo cual puede solicitar la participación ciudadana y el criterio de los otros niveles de gobierno a manera consultiva para determinar su gestión. Sin embargo, rescatando el análisis de la sentencia de los jueces de segunda instancia en la Acción de Protección por la defensa de los derechos de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia por las afectaciones al lecho del río¹⁷¹, la ejecución de una obra para satisfacer un servicio o una necesidad de la población no implica necesariamente el sacrificio de una competencia por otra. Así el gobierno provincial de Loja no se debe abstener de construir o ampliar una vía en beneficio de las poblaciones aledaña, sino que en el proceso de construcción debe observar procedimientos que no perjudiquen a la Naturaleza. Este razonamiento es producto de la internalización del concepto que la declaración de los derechos de la Naturaleza inminentemente trae para el país: el ser humano no es un ser superior por quien se debe sacrificar todo el medio natural para que viva bajo un determinado nivel de confort, sino que es parte ese medio natural y debe ajustar sus necesidades para que la satisfacción de las mismas no genere un perjuicio a la Naturaleza.

El informe GEO Ecuador concluye que en el Ecuador han tenido lugar importantes avances en la integración de una política ambiental incluyente y global, sin embargo hace falta mayor participación de los organismos públicos cuya actividad impacta directamente al medio ambiente y de las autoridades de los gobiernos locales, con el objeto de hacer posible una estrategia ambiental completa. Con la mayor participación de los gobiernos locales se espera un mayor impacto en la protección y conservación del medio ambiente. Para esto será necesario incrementar el control y el presupuesto o canalizarlos de mejor manera, y así destinar los recursos económicos, humanos y técnicos de acuerdo con la importancia que deberán tener los derechos de la Naturaleza en la planificación nacional, los objetivos de desarrollo local y sobre todo los compromisos internacionales.¹⁷² Se concuerda con esta conclusión y en base a ello consideramos que es necesario establecer un nuevo modelo de desarrollo, el cual deberá llevar al disfrute del derecho al ambiente

¹⁷¹ *Op. Cit.* p. 32.

¹⁷² FLACSO-SEDE ECUADOR: MINISTERIO DEL AMBIENTE DE ECUADOR: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *Op. Cit.* p. 44.

sano como un verdadero derecho humano, y toda vez que se han proclamado los derechos de la Naturaleza lograr un nivel de verdadera armonía entre el ser humano y el medio natural en el que se desarrolla.

CAPITULO V

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, Y DISCUSIÓN

Sobre el status jurídico de la Naturaleza:

La nueva Constitución al reconocer a la Naturaleza como sujeto de ciertos derechos, declara que además de la importante valoración económica que esta puede tener para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana, tiene una valoración intrínseca. De esta forma también se reconocen las cosmovisiones de los diferentes pueblos y nacionalidades dentro del territorio ecuatoriano, que además de la valoración económica de la Naturaleza, han identificado una valoración espiritual respecto del medio en el que habitan y por lo tanto han generado una cultura de respeto y armonía en la organización de su territorio. Así, ahora es necesario un cambio de paradigmas y visión del territorio para garantizar una convivencia saludable con la Naturaleza y el desarrollo de la sociedad.

Un mecanismo que a nivel mundial se ha concebido para la protección de la Naturaleza, antes de que esta sea sujeto de ciertos derechos ha sido la determinación y delimitación de áreas con porciones de naturaleza supuestamente prístina. En estas áreas el único uso del suelo permitido es la conservación de manera general. Sin embargo surge la interrogante de qué pasa cuando existe la transformación del uso del suelo en Áreas Naturales Protegidas a partir del reconocimiento de los derechos de la Naturaleza? Pensamos que la transformación ilegal e ilegítima del uso del suelo en zonas destinadas para la conservación violenta el derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia y debería ser posible presentar una acción de protección en contra de los infractores, por medio de un representante que exija se lleven a cabo las acciones necesarias para que se repare su derecho vulnerado. De esta forma, el vulnerar el derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia necesariamente trae como consecuencia la aplicación del derecho a la restauración. Vemos así que ambos derechos están concatenados y si se violenta el uno deberá obligarse al infractor a reparar el daño.

Luego del análisis realizado se ha identificado la necesidad de que el legislador establezca las normas necesarias para cumplir con el mandato constitucional en los temas

ambientales claves. De acuerdo con el tema que nos interesa, los Derechos de la Naturaleza, deben ser desarrollados en la legislación estableciendo su especificidad propia, reconociendo el valor intrínseco de la Naturaleza según lo expuesto líneas arriba. Esto revierte una complejidad particular, pues será necesario eliminar la subordinación de la Naturaleza a los derechos de las personas, lo cual constituye una línea muy delgada que en caso de traspasarse daría lugar a que los derechos de las personas pierdan su especificidad propia. Por lo tanto la creación de normas y políticas es fundamental, las mismas que deben ser acorde con la definición del Estado y los objetivos de desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

Debido al nuevo estatus jurídico de la Naturaleza, como sujeto de ciertos derechos, se considera necesario crear la figura de un procurador de la Naturaleza que la represente en el ámbito judicial y administrativo, y de esta forma pueda ejercer sus derechos. Si bien la Constitución otorga la legitimidad pasiva y activa a todos los ciudadanos para que actúen en nombre de la Naturaleza, es una figura demasiado difusa y que genera una obligación concreta que sea exigible por el Estado y la sociedad. Consideramos que el procurador de la Naturaleza deberá tener entre sus funciones las siguientes:

- Representar a la Naturaleza judicialmente
- Vigilar que las normas que se expidan no violenten los derechos de la Naturaleza
- Concientizar a la población respecto de las implicaciones del reconocimiento de los derechos de la Naturaleza
- Impulsar la comprensión del nuevo paradigma respecto al uso de los recursos naturales

Sobre la organización y el ordenamiento territorial en el Ecuador:

La organización territorial en el Ecuador, según lo que la Constitución del 2008 promulga no es estática, sino que más bien existen las herramientas para impulsar a que sea dinámica. Así la conformación de regiones y distritos metropolitanos son la clave del desarrollo territorial, mismos que deberán iniciar con la conformación de mancomunidades para la persecución de objetivos comunes de los niveles de gobierno que se alíen. El COOTAD nos brinda las herramientas y enuncia los beneficios que se obtienen por la conformación de estos nuevos órdenes territoriales. Así podemos concluir que el modelo político en la actualidad en el Ecuador fomenta el desarrollo de territorios amplios, producto de la unión de dos o más territorios menores, que tengan un cierto nivel de

autonomía y sobre todo que ejerzan las competencias que le corresponden al Estado central de manera descentralizada. Esto no da lugar a la independencia de los territorios, pues la descentralización se basa en el principio de unidad nacional.

En el capítulo tercero se identificó que los distintos niveles de gobierno tienen como competencia concurrente la gestión ambiental y la planificación territorial. Sin embargo, para el ejercicio de estas competencias, a través del análisis FODA se evidenció que no todos los niveles de gobierno tienen las mismas fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas respecto de las funciones que pueden ejercer. Además, debido a que los procesos de descentralización son relativamente nuevos, existen conflictos entre los distintos niveles de gobierno por asumir o no una determinada competencia. En el caso que nos compete, el principal conflicto se da respecto de la facultad para determinar y delimitar Áreas Naturales Protegidas. Consideramos que el Consejo Nacional de Competencias puede dirimir estos conflictos entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo podría darse el caso de existir conflictos en la determinación del uso del suelo entre los distintos niveles de gobierno, así una región delimita un Área Natural Protegida en parte de una zona en la que un determinado cantón ha planificado la expansión industrial de la ciudad. Para dirimir este tipo de conflictos no existe un organismo que sea competente, pues establecer la vocación del suelo es parte de la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial, competencia que ambos niveles de gobierno comparten. Por lo expuesto, consideramos que además de dirimir conflictos de competencias el Consejo Nacional de Competencias debería llegar a coordinar el ejercicio de las mismas en caso de concurrencia. En el ejemplo propuesto proponemos que a partir del postulado de que la planificación territorial debe partir de lo local hacia lo global y ser el cantón el que en definitiva determine el uso del suelo.

Luego del análisis FODA se pudo determinar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados a nivel cantonal deberían tener la competencia exclusiva de ordenar el territorio, bajo las regulaciones del nivel central de gobierno, y en concordancia con los objetivos regionales y provinciales. Sobreponer sobre un mismo territorio varios planes de ordenamiento territorial no garantiza la conservación *in situ*, sino que duplica esfuerzos. Además, los actores locales son quienes manejan el suelo y por lo tanto el nivel de gobierno que esté más cerca es el que debe ordenar el territorio. Adicionalmente, la mayor

parte de las Áreas Naturales Protegidas en el Ecuador comparten territorio con varios cantones, a excepción de la provincia de Galápagos, ninguna Área Natural Protegida tiene dimensiones que abarquen a varias provincias enteras, por lo que recomendamos que la gestión se realice a partir de este nivel de gobierno.

Sobre el modelo de gestión para el manejo del uso del suelo para la conservación actual:

Del análisis de la información consultada se pudo evidenciar que el actual manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales no garantiza el derecho de la Naturaleza a que se respete integralmente su existencia por la falta de un modelo adecuado de gestión que sea eficiente y delimite las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Una de las principales causas es la duplicación de funciones que tiene lugar con el modelo actual basado en el Sistema de Gestión Ambiental. Si bien este sistema constituye la base del modelo del Sistema Nacional de Competencias, como un ejemplo con cierto éxito respecto de la competencia ambiental, bajo los postulados constitucionales actuales este ya no es suficiente y se limita mucho a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ejercicio de sus competencias y atribuciones respecto de la gestión ambiental.

Por otra parte, vemos que el modelo actual de gestión ambiental trata a la Naturaleza únicamente como un objeto protegido. Esto se debe a que se continúa con el mismo modelo formulado de acuerdo con los principios ambientales de la Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998. Por cuanto la nueva Constitución del 2008 reconoce como sujeto de ciertos derechos a la Naturaleza, entre los que se encuentra el respeto íntegro de su existencia, es necesario que el modelo de gestión ambiental se adecúe para que la conservación *in situ* además de garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano, constituya un mecanismo de garantía de los derechos de la Naturaleza.

Afirmamos que el modelo actual de gestión ambiental no es compatible con el marco constitucional. Partiendo de que la Ley Forestal, cuya vocación es el fomento de la actividad forestal de manera sostenible, sea la misma la que sustenta la creación de Áreas Naturales Protegidas. Recomendamos que se desarrolle un Código Ambiental en el que se

identifique a la conservación *in situ* como un mecanismo que garantiza el derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia, se establezcan los estándares y lineamientos para la restauración, y las sanciones para quienes violenten los derechos de la Naturaleza.

De la información analizada se conoció que existe una pugna de poderes entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos descentralizados autónomos respecto de la determinación y delimitación de Áreas Naturales Protegidas. Esto además de proporcionar un argumento sólido para nuestra afirmación de que el modelo de gestión ambiental actual es ineficiente, saca a la luz que es necesario contar con el ente de coordinación y determinación de competencias, como lo es el Consejo Nacional de Competencias. En este ejemplo vemos un caso concreto en el cual el Consejo debería intervenir y definir si para el ejercicio de la competencia de determinar como uso del suelo para la conservación de recursos naturales en una determinada porción de territorio se requiere o no de la coordinación, o el permiso del Ministerio del Ambiente. Al momento, la solución existente es que si el municipio o el consejo provincial desean que la porción de su territorio sea reconocida dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas oficialmente, debe cumplir con algunos parámetros establecidos por la autoridad ambiental nacional. Esto deriva en que el área protegida forme parte del subsistema de áreas naturales autónomo descentralizado, previsto en el artículo 405 de la Constitución beneficiándose de los recursos económicos que el Estado central destina para la conservación de Áreas Naturales Protegidas y la publicidad. Sin embargo, aquellas otras áreas que sean declaradas autónomamente por los Gobiernos Autónomas Descentralizados, quedarían fuera del subsistema, lo que consideramos no impide que se contribuya con la conservación de recursos naturales, ni tampoco limita la competencia de estos en la planificación de su territorio.

Sobre el modelo de gestión propuesto para el manejo del uso del suelo para la conservación:

A manera de un ejercicio académico se presentó un modelo de gestión dirigido a los distintos niveles de gobierno, para un manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales que garantice el derecho de la Naturaleza al respeto íntegro de su existencia. Este modelo parte de que las competencias respecto a la gestión ambiental y a

la planificación territorial son concurrentes, y por ende es necesario un trabajo coordinado y en el mejor de los casos mancomunado que tienda a un adecuado manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales. Luego del análisis del modelo de gestión actual se identificaron las fortalezas y oportunidades de cada nivel de gobierno, las cuales sirvieron de insumo principal para la propuesta del modelo de gestión. Este modelo de gestión se da en relación de la competencia concurrente de los distintos niveles de gobierno respecto del manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales y se expresó a través de una matriz de facultades. La matriz es el escenario que se considera ideal y deseable en el futuro, y por ser un ejercicio académico no pretende ser perfecta, ni abarcar todos los campos, sino más bien una propuesta metodológica en base al análisis de la legislación y postulados constitucionales.

En el Ecuador existen ya algunos ejemplos exitosos de la conformación de mancomunidades para manejo de ecosistemas frágiles (caso páramos Carchi, caso reserva de la biosfera Podocarpus Loja-Zamora-El Oro) que tienen lugar por la identificación de la importancia de la preservación de la Naturaleza por los servicios ambientales que brinda y las graves afectaciones que ocurrirían en caso de pérdida de ecosistemas para el desarrollo de las poblaciones y sus actividades económicas y de subsistencia. Sin embargo, no es suficiente tratar a la Naturaleza como un objeto protegido, pues ahora ostenta la calidad de sujeto de ciertos derechos. Es así como surge la interrogante respecto a qué actividades son necesarias para que la conservación *in situ* sea identificada no solo como una estrategia de supervivencia de la población humana, sino como el respeto a un derecho de la Naturaleza? Toda vez que el cambio de un paradigma social solo es posible con el tiempo, la forma inmediata sería con la promulgación de las normas y políticas pertinentes. Sin embargo, en los proyectos de Código Ambiental no se expone este nuevo paradigma y se mantiene la idea de la conservación en beneficio de las generaciones futuras.

La nueva Constitución abre muchas puertas a favor de la Naturaleza y la conservación de recursos naturales como garantía del derecho al medio ambiente sano, en los últimos 20 años el avance ha sido importante, pero todavía existe un gran camino por recorrer. Así por ejemplo se deberá fortalecer las competencias ambientales en los niveles de gobierno provincial y regional, levantar un inventario completo y real de las Áreas Naturales Protegidas reconocidas como parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales

Protegidas y fuera de este para unificar esfuerzos sin limitarse por el formalismo del reconocimiento del Ministerio del Ambiente; así como regular las competencias ambientales de cada nivel de gobierno, en uso del Sistema Nacional de Competencias y su Consejo para dirimir conflictos. Todo lo dicho requiere necesariamente de la voluntad de la clase política en generar los escenarios adecuados para el respeto de los derechos de la Naturaleza y los derechos humanos.

LISTA DE REFERENCIAS

Normativa:

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.

Consejo Europeo de Ministros encargados el Ordenamiento Territorial – CEMAT, Carta Europea de Ordenamiento Territorial, 1986.

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, Registro Oficial No. 1, 11 de agosto de 1998. (derogada)

Convenio de Diversidad Biológica, Río de Janeiro, 05 de Junio de 1992.

Decreto Supremo 31, Registro Oficial No. 189, 14 de mayo de 1936.

Decreto Ejecutivo 1468, Registro Oficial No. 17, 24 de septiembre de 1698.

Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, Registro Oficial Suplemento No. 418, 10 de septiembre de 2004.

Sentencia del juicio No. 11121-2011-010. Acción de Protección planteada por Wheeler y Geer contra Gobierno Provincial de Loja. Corte Provincial de Justicia de Loja – Sala Penal. 30 de marzo de 2011.

Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Decreto Ejecutivo No. 3516, Registro Oficial Suplemento No. 2, 31 de marzo de 2003.

Bibliografía:

ACOSTA, Alberto, “*Los grandes cambios requieren de esfuerzos audaces*”, en “*Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora*” comp. Acosta Alberto, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009.

ÁVILA, Ramiro. “*El derecho de la naturaleza: fundamentos*”, en “*La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política*” comp. Acosta Alberto y Martínez Esperanza, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2011.

BLANCO, Jorge. “*Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico*”, en “*Geografía, Nuevos temas, nuevas preguntas*” coord. Fernández y Gurevich, Editorial Biblos, Buenos Aires – Argentina, 2007.

- BORJA, Andrés. “*Derechos de la Naturaleza*”, en “*Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano*”, INREDH, Quito – Ecuador, 2009.
- BOSSANO, Miguel Ángel, “*Construcción de Territorios Inteligentes, opción para Ecuador*”, apuntes de clases de Derecho Municipal, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito – Ecuador, 2010.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, “*Diccionario Jurídico Elemental*”, Editorial Heliasta, Decimosexta edición, Buenos Aires – Argentina, año 2003.
- CASSAGNE, Juan C.: “*Derecho Administrativo*”, tomo II, Segunda edición, editorial AbeledoPerrot, Buenos Aires – Argentina, 1994. (pp. 124-125)
- CORREIA DE ANDRADE, Manuel, “*Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: los límites del poder nacional, y del poder local.*” Editorial Hucitec. Sao Paulo – Brasil, 1996.
- DÁVALOS, Javier, “*El derecho al ambiente sano en la nueva Constitución*”, en “*Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano*”, Editorial INREDH, Quito – Ecuador, 2009.
- DROMI, Roberto, “*Derecho Administrativo, Constitución y Estado*”, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires - Argentina, 2006. (p 361)
- ECHEVERRÍA, Hugo, “*Lineamientos para la creación de Áreas Protegidas Municipales.*” Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Conservación Internacional Ecuador y The Nature Conservancy, Quito – Ecuador, 2010.
- ELIZALDE, Antonio, “*Derechos de la naturaleza ¿problema jurídico o problema de supervivencia colectiva?*”, en “*Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora*” comp. Acosta Alberto, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009.
- ESCOLAR, Marcelo, “*Territorios de dominacao estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica de representacao e da soberanía política*”, en M. Santos et al, (comps.), O Novo Mapa do Mundo, Editorial Hucitec, Sao Paolo, 1993.
- FLACSO-SEDE ECUADOR: MINISTERIO DEL AMBIENTE DE ECUADOR: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, “*GEO Ecuador 2008: informe sobre el estado del medio ambiente.*” Quito – Ecuador, 2008.
- GOMEZ ORBEA, Domingo, “*Ordenación Territorial*”, Editorial Mundi Prensa, Madrid – España, 2002.
- GUDYNAS, Eduardo, “*El mandato ecológico: Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*”, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009.
- GUDYNAS, Eduardo, “*Derechos de la naturaleza y políticas ambientales*”, en “*Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora*” comp. Acosta Alberto, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009.

- HURAUULT, Bernardo, “*La Biblia Latinoamericana*”. Editorial San Pablo, Caracas – Venezuela, 1993.
- LEON, Jorge, “*Descentralización. La Descentralización y el sistema político.*” Tramasocial Editorial, Quito- Ecuador, 1999. (p. 146)
- LEOPOLD, Aldo, “*Almanaque del Condado Arenoso*”, Wisconsin – EEUU, 1949.
- MARTÍNEZ, Esperanza, “*Los Derechos de la Naturaleza en los países Amazónicos*”, en “*Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora*” comp. Acosta Alberto, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2009.
- NACIONES UNIDAS, “*Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo*”, Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.
- PÉREZ Efraín, “*Las Descentralizaciones y las Autonomías*”, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, Primera Edición, 2001. (p 27)
- SARMIENTO, Fausto, “*Diccionario de Ecología: Paisajes, Conservación y Desarrollo Sustentable para América Latina*”, Quito, Abya-Yala, año 2000.
- STONE, Christopher D., “*¿Los árboles deberían tener legitimidad procesal? Hacia un reconocimiento de los derechos legales de los objetos naturales.*”, en Crawford, Colin (compilador), “*Derecho ambiental y justicia social*”, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre, Bogotá – Colombia, 2009. (p. 148)
- THOMPSON, Alfred y STRIKLAND, Kennedy, “*Dirección y Administración Estratégicas. Conceptos, casos y lecturas*”, MacGraw-Hill Interamericana, México D.F. – México, 1998.
- UICN, PNUMA, WWF, “*Cuidar la Tierra. Estrategia para el futuro de la vida. Resumen*”, Gland – Suiza, 1991.
- ZAFFARONI, Eugenio, “*La Pachamama y el humano*”, en “*La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política*” comp. Acosta Alberto y Martínez Esperanza, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador, 2011.

Disertaciones:

- PERRONE, Mariela, “*El Derecho de la Naturaleza a la restauración en el Ecuador*” Disertación previa a la obtención del título de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito – Ecuador, 2010.
- GUERRERO ROBALINO, María Angélica. “*Armonización de competencias entre entes del nivel descentralizado.*” Disertación previa a la obtención del título de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito – Ecuador, 2008.

Artículos:

PONCE TALANCON, Hugo, “*La Matriz FODA: Alternativa de Diagnostico y Determinación de Estrategias de intervención de diversas Organizaciones.*” Revista Enseñanza e Investigación en Psicología, enero-junio, año/vol. 12, 001, Universidad Veracruzana, 2007.

LAZZARI Luisa, MAESSCHALCK Víctor, “*El análisis FODA como una herramienta para el control de gestión*”, Cuadernos del CIMBAGE, N° 5, 2002. (págs. 71-90)

YAIMA, Pablo; HERNÁNDEZ, Petra; AGUILERA, Eleimy, “*Aplicación del Análisis Estructural para el Estudio del Ordenamiento Territorial en el Sistema de Infraestructura Técnica, caso de estudio*”, Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Año 3, Nro.7, Diciembre de 2009.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, tomo XI, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires Argentina 1979.

Web:

CARRANZA, Roberto, MILLÁN, Genoveva., MARTÍNEZ, Rosa, “*PONENCIA: Un análisis FODA del turismo religioso en los altos de Jalisco como alternativa para su desarrollo. Octavo Congreso Internacional sobre Desarrollo Local en un Mundo Global. Diciembre de 2011.*”, www.eumed.net/eve/, Acceso: 13 de marzo de 2012.

CARRASCO, Roque, “*La ecología política como respuesta al problema medioambiental. X Coloquio Internacional de Neocrítica: Los problemas del mundo actual soluciones y alternativas desde la geografía y ciencias sociales*”, <http://www.ub.es/geocrit/9porto/roquecar.htm>, Acceso: 19 de enero de 2012.

GUARNIDO OLMEDO, Victoriano. “*La Historia y Criterio para la división regional en España*”, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1381139> , Acceso: 02 de marzo de 2012.

GUDIÑO, María Elina, “*Ambiente y ordenamiento territorial*”, <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/ambiente-y-ordenamiento-territorial>, Acceso: 29 de mayo de 2012.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, “*Climate change 2007. The Physical Science Basis*”, <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wgl.htm>, Acceso: 23 de abril de 2010.

LEFF, Enrique, “*ECOLOGÍA Y CAPITAL, Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Cultura democrática, Gestión Ambiental, y Desarrollo Sustentable en América Latina*”, http://www.jovenesverdes.org/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=201&Itemid=117, Acceso: 25 de mayo de 2011.

- MASSIRIS CABEZA, Ángel, “*Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional*”, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.html>, Acceso: 29 de mayo de 2012.
- MELO, Mario. “*Exigibilidad judicial de los Derechos de la Naturaleza. Comentarios a la sentencia del caso la Naturaleza contra el Gobierno Provincial de Loja. Corte Provincial de Loja, Acción de Protección, 11121-2011-0010*”. <http://pachamama.org.ec/2011/06/24/celebran-el-primer-caso-exitoso-de-exigibilidad-de-los-derechos-de-la-naturaleza-en-ecuador/>, Acceso: 15 de diciembre de 2011.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE, “*Áreas Protegidas*”, <http://www.ambiente.gov.ec/>, Acceso: 17 de abril de 2012.
- MONTAÑEZ GÓMEZ, Gustavo, DELGADO MAHECHA, Oswaldo. “*Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto nacional*”. Revista de Geografía UNAL. Vol. VII, Bogotá. 1998. http://www.geolatinam.com/files/Montanez_y_Delgado_1998.pdf, Acceso 13 de febrero de 2012.
- SENPLADES, “*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*”, <http://plan.senplades.gob.ec>, Acceso: 16 de abril de 2011.
- SERRANO, José, “*Premisas para una teoría ecopolítica del Estado*”, Vol. 9 supl., pp. 27-34, http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071809501998000100004&lng=es&nrm=iso>.ISSN0718-0950, Acceso: 19 de enero de 2008.
- TOLEDO, Víctor “*Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia bioregional?*”, <http://coiNBio.org/Articulos/Toledo2005a.pdf>, Acceso: 19 de enero de 2012.
- WORLD DATA BASE ON PROTECTED AREAS, <http://www.wdpa.org/Statistics.aspx>, Acceso: 17 de enero de 2012.

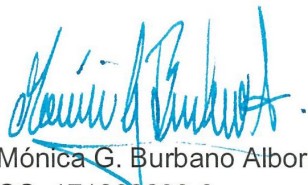
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Mónica Graciela Burbano Albornoz, con Cedula de Ciudadanía número 1712622990, autora del trabajo de graduación intitulado: “Las competencias de los distintos niveles de gobierno respecto al manejo del uso del suelo para la conservación de recursos naturales”, previa a la obtención del grado académico de **LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS** en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador:

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

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

Quito, 24 de julio de 2012.



Mónica G. Burbano Albornoz
CC. 171262299-0