



**Proyecto MAE/BID ATN/SF – 8182 - EC**

**DESARROLLO DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO  
DE GESTIÓN AMBIENTAL**

**“EVALUACIÓN Y PROPUESTA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE  
DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL”**

# **EVALUACIÓN Y ANÁLISIS LEGAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL ECUADOR**

**Byron Real López**  
cordavi\_elaw@yahoo.com

**Quito, Enero 26, 2004**

## CONTENIDO

|  |           |
|--|-----------|
| Resumen Ejecutivo  | 6         |
| Introducción   | 11        |
| <b>I.- CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE</b>                   | <b>2</b>  |
| • Antecedentes Legislativos (1993 – 2000)  | 12        |
| • Proceso de Descentralización Ambiental (2000 – 2003)   | 13        |
| <b>II.- CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS A DESCENTRALIZAR</b>                                   | <b>19</b> |
| • Atribuciones, Funciones y Competencias:  | 19        |
| • Su Descripción desde la perspectiva de la Administración Pública                                   | 19        |
| • Funciones y Competencias del Ministerio del Ambiente   | 22        |
| <b>III.- ANÁLISIS DEL CONVENIO MARCO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS (17 de diciembre del 2001)</b> | <b>25</b> |
| • Confusión entre Competencias y Funciones   | 25        |
| • Ausencia de la Fuente Legal de Competencias a Descentralizar                                       | 26        |
| • Omisión de Competencias  | 27        |
| <b>IV.- SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE</b>            | <b>29</b> |
| • Estado de los Convenios suscritos  | 31        |
| • Acciones de los Gobiernos seccionales  | 35        |
| • Situación Organizacional en los Gobiernos Seccionales  | 36        |
| <b>V.- COMENTARIOS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE</b>                   | <b>39</b> |
| • El Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental y el Sistema Único de Manejo Ambiental             | 39        |
| • Ausencia de mecanismo que permita la coordinación interinstitucional y la participación social     | 41        |
| • Determinación de las competencias ambientales de los gobiernos seccionales                         | 42        |
| ○ Los Municipios   | 43        |
| ○ Los Consejos Provinciales  | 46        |
| • ¿Descentralizar herramientas independientes o un Sistema de Gestión?                               | 47        |
| • Descentralización de la gestión de las áreas protegidas  | 48        |

|      |  |    |
|------|--|----|
| VI.- | CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES y LECCIONES APRENDIDAS | 52 |
|      | • Generales  | 52 |
|      | • Especificas  | 53 |
|      | • Recomendaciones                                    | 56 |
|      | • Lecciones Aprendidas                               | 58 |
|      | Bibliografía   | 59 |
|      | Instrumentos Normativos                              | 61 |
|      | Convenios  | 62 |
|      | Entrevistas, Reuniones y Seminarios Taller           | 62 |
|      | Nota Sobre el Autor.                                 | 63 |

## **ÍNDICE DE CUADROS**

|          |   |    |
|----------|---|----|
| Cuadro 1 | Selección de Competencias a Descentralizar  | 16 |
| Cuadro 2 | Convenios de Descentralización Suscritos  | 32 |
| Cuadro 3 | Requisitos de los Convenios de Descentralización  | 34 |
| Cuadro 4 | Denominaciones utilizadas por los Departamentos Ambientales de los Organismos Seccionales             | 37 |
| Cuadro 5 | Conformación de la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental | 42 |

## **ANEXOS**

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

|            |  |
|------------|--|
| AME,       | Asociación de Municipalidades del Ecuador  |
| BID        | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| CEDENMA    | Comité Ecuatoriano para la Protección de la Naturaleza y Defensa del Medio Ambiente                        |
| CONAM      | Consejo Nacional de Modernización.   |
| CNDOT      | Comisión Nacional de Descentralización y Ordenamiento Territorial  |
| CODEMPE    | Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador  |
| CONAJUPARE | Corporación Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador  |
| CONCOPE    | Corporación de Consejos Provinciales del Ecuador   |
| CNRH       | Consejo Nacional de Recursos Hídricos  |
| CRD's      | Corporaciones Regionales de Desarrollo   |
| DIGMER     | Dirección General de la Marina Mercante  |
| DINAREN    | Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables  |
| INDA       | Instituto de Desarrollo Agrario  |
| LF         | Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre   |
| LGA        | Ley de Gestión Ambiental.  |
| LCI        | Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN)       |
| LPCCA      | Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental  |
| LPZRPN     | Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales  |
| LREG       | Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos         |
| LFRR       | Ley de Creación del Fondo Nacional de Saneamiento Ambiental, Fondo Nacional de Forestación y Reforestación |
| ODEPLAN    | Oficina de Planificación de la Presidencia de la República   |
| SNDGA      | Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental  |
| TULAS      | Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.                                  |
| GS         | Gobiernos Seccionales  |
| GP         | Gobierno Provincial  |
| GL         | Gobierno Local   |

## Evaluación y Análisis Legal del Proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental<sup>1</sup>

### **Resumen Ejecutivo**

El proceso de descentralización del Estado se inició en 1993 cuando se promulgó la Ley de Modernización del Estado, estableciéndose las primeras nociones sobre la descentralización y la desconcentración del Estado Ecuatoriano. Para analizar la descentralización ambiental, se ha dividido a este proceso en dos etapas: los antecedentes legislativos (1993 – 2000) y el proceso de descentralización ambiental (2000 – 2003). En la primera etapa, se dictan las leyes sobre este tema, así como se introducen ciertas normas con referencia ambiental en cuerpos legales generales y, en 1999, se dicta la Ley de Gestión Ambiental, ley rectora en esta materia, cuyo aspecto más relevante es la definición del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

En la segunda etapa del proceso, a partir del año 2000, el Ministerio del Ambiente dicta algunas regulaciones tendientes a la descentralización ambiental, así como realiza algunas acciones institucionales e interinstitucionales tendientes a aplicar la política descentralizadora. El resultado más importante de esta etapa es la suscripción de convenios para la transferencia de competencias con 67 gobiernos seccionales en varias provincias del país.

Siendo el objeto de la descentralización la transferencia de un conjunto de acciones institucionales que generalmente se denominan “competencias”, “funciones” y “atribuciones”, se consideró necesario iniciar el análisis del proceso de descentralización del Ministerio del Ambiente, por una clarificación legal y doctrinaria de lo que aquellos términos significan. De esta manera se puede determinar qué es lo que se transfiere cuando se descentraliza. Del análisis y revisiones bibliográficas sobre esos términos se concluye de que sin embargo de que en los países de tradición civilista romana, como es el Ecuador, se utilizan las “competencias”, “funciones” y “atribuciones” en forma sinónima, estos tienen un diferente significado. La diferencia de estos términos es:

- **Funciones administrativas:** son las acciones propias, pero no exclusivas de una entidad;
- **Atribución:** es la capacidad institucional de actuar
- **Competencias administrativas:** son las actividades exclusivas de una entidad, que legítimamente se pueden realizar.

Del análisis terminológico y legal efectuado, se concluye que lo único que se puede transferir en la descentralización son las competencias administrativas, que son las que dan mandatos a las entidades públicas. Las funciones son más bien características de una

---

<sup>1</sup> Este documento ha sido elaborado por Byron Real, del equipo consultor Real & Bedoya, ganador del concurso de selección para realizar la Consultoría “Evaluación y Propuesta de Control y Seguimiento del Proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental”. Para contactos: Byron Real: [cordavi\\_elaw@yahoo.com](mailto:cordavi_elaw@yahoo.com) y [byronreal@gmail.com](mailto:byronreal@gmail.com)

institución y, por tanto no son transferibles. De aquí se concluye que en el proceso de descentralización ambiental se ha confundido a las funciones y las competencias. Esta confusión tiene consecuencias jurídicas importantes, pues no todo lo que se ha establecido en los convenios de descentralización como competencias, se puede transferir a otros entes.

Posteriormente se realizó un análisis del Convenio Marco de Transferencia de Competencias suscrito el 17 de diciembre del 2001 y que sirvió de base para los convenios individuales suscritos entre el Ministerio del Ambiente y los organismos seccionales. El aspecto más relevante de este documento es la determinación de un cuadro de 22 competencias con sus respectivas acciones, las que son objeto de la descentralización. En el análisis de este documento, se identificaron tres problemas de fondo: el ya explicado de la confusión entre competencias y funciones; la ausencia de la fuente legal de competencias a descentralizar y la omisión de competencias.

En el cuadro de competencias a descentralizar, no se incluyen las normas legales que dan origen a dichas competencias, sino que se efectúan interpretaciones libres de ciertas acciones institucionales, las que se califican de “competencias”. Al no determinarse textualmente el mandato normativo o competencia que se descentraliza, cualquier transferencia de responsabilidades sería defectuosa y carente de legalidad.

Adicionalmente se detectó que no se ha efectuado una revisión general de las competencias que corresponden al Ministerio del Ambiente, ni se han seleccionado competencias en razón de componentes lógicos que permitan a los gobiernos seccionales realizar una gestión sistemática del ambiente. Lo que se pretende transferir en el proceso de descentralización ambiental, son acciones aisladas con las que no se puede generar sistema alguno de gestión.

La situación actual de los convenios es la siguiente: del total de los 67 convenios suscritos, 12 se encuentran firmados por todas sus partes y 55 no cuentan con la rúbrica del Presidente. De los convenios que si han sido suscritos por todas sus partes, 4 pertenecen a los consejos provinciales y 8 a los municipios. Los únicos cantones en donde los convenios se encuentran firmados por todas sus partes son los de la provincia de Tungurahua, exceptuando el cantón Ambato, en cuyo convenio falta la firma del Presidente de la República. Ningún otro cantón del país, tiene su convenio firmado por todos los comparecientes. De las provincias, sólo las de Tungurahua, Manabí, Los Ríos y Guayas tienen sus convenios suscritos por todos los comparecientes. Otros problemas existentes en los convenios son: el vencimiento del plazo para señalar los recursos económicos y humanos a descentralizar, que en las cláusulas 2.2 y 2.4 de los convenios, se la ha fijado en 45 días; la falta de inscripción, la ausencia de instrumentos procesales para aplicación de los mismos, etc. Algunos de estos problemas son solucionables mediante la suscripción de Addendums.

Para conocer las acciones de los gobiernos seccionales para preparar sus estructuras institucionales para receptor las competencias que se transferirán, se efectuó una recopilación detallada de todas las ordenanzas municipales y provinciales relativas al ambiente y los recursos naturales renovables. Del análisis de esta recopilación se desprenden varios problemas de concepción de la gestión ambiental, que podrían causar problemas posteriormente. Ejemplos de estos problemas son, la falta de conexión entre las ordenanzas y las competencias que se asignarán a los gobiernos seccionales. Existen casos en los que los gobiernos seccionales se auto asignan competencias más allá de lo que los convenios de transferencia determinan.

En un análisis general del proceso de descentralización ambiental, se observa que a parte de los problemas formales y de fondo existentes en los convenios de transferencia de competencias, existen también problemas en la concepción misma del proceso de descentralización. La primera observación que se efectúa es que existe una omisión total al Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental y al Sistema Único de Manejo Ambiental, que están determinados en la Ley de Gestión Ambiental. Al no haber referencia en el proceso a estos sistemas, se está desechando los únicos mecanismos mediante los cuales el Ministerio del Ambiente se constituye en autoridad ambiental nacional, con facultad para coordinar y monitorear a los organismos reguladores ambientales por recurso natural y reguladores ambientales sectoriales, los mismos que no dependen de ese Ministerio pero que ejecutan competencias ambientales. Por tanto, si no se descentraliza las competencias ambientales en función del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, el Ministerio del ramo no podrá mantener vínculos de coordinación con los citados organismos ambientales sectoriales y reguladores de recursos naturales.

Concluyendo con las observaciones sobre la concepción del proceso de descentralización del Ministerio del Ambiente y ante los problemas anotados, se efectúa la pregunta de si ¿conviene descentralizar herramientas independientes o un sistema de gestión ambiental?. Se analizan las dos opciones y se concluye que al descentralizarse herramientas (o competencias) de gestión independiente como lo hace el proceso de descentralización del Ministerio del Ambiente, se corre el riesgo de crear un mapa administrativo difícil o imposible de aplicar.

Como ejemplo de la dificultad e inconveniencia de descentralizar al margen de un sistema de gestión, se cita el caso de las áreas protegidas, las que por sus factores ecológicos, geográficos, administrativos, así como por una mandato constitucional, deben mantenerse bajo un esquema nacional de gestión y no desarticular su gestión en islas administrativas desconectadas.

Como conclusiones el estudio señala entre otras, las siguientes:

#### **A.- Generales**

1. Problemas sustanciales son atribuibles a la concepción técnico-jurídica del proceso, en la que no se previeron ciertos aspectos de la gestión ambiental y de la institucionalidad potencial del Ministerio del Ambiente.
2. Ministerio del Ambiente convalidó omisiones a su propio régimen institucional.
3. El proceso se encuentra orientado a crear una serie sistemas administrativos locales, incomunicados unos de otros, lo cual haría poco práctica a la gestión ambiental.
4. No se proporcionó una respuesta técnico-institucional sobre las competencias que corresponde descentralizar a los gobiernos municipales y a los gobiernos provinciales.
5. Debido a circunstancias políticas, el proceso de descentralización ambiental perdió impulso durante el año 2003, lo cual ocasionó temores sobre la continuidad del mismo.

6. No se previó rol alguno para las juntas parroquiales y las circunscripciones territoriales indígenas en el proceso de gestión ambiental.

#### **B.- Específicas**

7. Se requieren instructivos para implementación de competencias descentralizadas
8. No se definió en el proceso de descentralización un mecanismo que permita un vínculo administrativo entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales una vez producida la transferencia de competencias.
9. No se determina política alguna sobre la participación social, que es parte de la descentralización.
10. No se efectuaron estudios sobre las actividades ambientales que ya han venido realizando los organismos seccionales, particularmente los municipios.
11. El mecanismo aplicado, crea un complejo mapa institucional y de gestión.
12. Existe irregularidad en la selección de competencias, lo cual origina islas y lagunas de gestión en las provincias cuyos cantones hayan o no solicitado una competencia determinada. Esto complicaría el ejercicio institucional del Ministerio del Ambiente.
13. Competencias descentralizadas constituyen actividades aisladas que no pueden ser armonizadas en un sistema de gestión.
14. La metodología utilizada para descentralizar las competencias ambientales, es una fuente de potenciales conflictos institucionales.
15. Algunos de los problemas detectados como la imprecisión normativa de las competencias a descentralizar y la inobservancia del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, podrían nulitar al proceso si no son enmendados inmediatamente;
16. Ciertos elementos del proceso de descentralización ambiental, evidencian ausencia de liderazgo y falta de coordinación de acciones entre los niveles central y seccional.

A fin de corregir los problemas que se han anotado, se sugiere la adopción de las siguientes medidas:

1. Reestructurar la matriz de competencias a descentralizar;
2. Suscribir adendas aclaratorias a los convenios suscritos, en las que se determinen competencias a descentralizar y no acciones o funciones sin connotación jurídico-administrativa.

3. Determinar un mecanismo para que las competencias a descentralizar a los organismos seccionales sea ejecutadas en forma consistente por estos entes y no que aquellas estén aplicadas en unas provincias por parte de un municipio y en otras por parte de un consejo provincial.
4. Conducir el proceso en el marco conceptual del *Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental*,
5. Vincular la descentralización de competencias a un esquema o sistema de gestión que obligue a mantener niveles regulares de coordinación administrativa;
6. Impulsar proceso a partir de una matriz de competencias básicas a descentralizar, para luego complementarlas en etapas subsiguientes;
7. Los Ministerios del Ambiente y de Economía y Finanzas deben establecer las competencias cuentan con una partida presupuestaria que puede ser transferida y establecer si existen tasas municipales o provinciales que actualmente se estén utilizando en actividades municipales o provinciales que constituyan competencias a transferirse.
8. Los Ministerios del Ambiente y de Economía y Finanzas deben estudiar la posibilidad de emitir dictámenes, para permitir la creación de tasas municipales o provinciales para ejecutar aquellas competencias que no tienen financiamiento;
9. Como objetivo a mediano plazo debe ampliar la estrategia de gestión ambiental hacia las juntas parroquiales y las circunscripciones territoriales indígenas.

## EVALUACIÓN Y ANÁLISIS LEGAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

**Byron Real López<sup>2</sup>**

### **Introducción**

La evaluación y análisis de proceso de descentralización de la gestión ambiental que aquí se ofrece, se realiza en el marco del Proyecto “Desarrollo del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental”, subcomponente “Evaluación y Propuesta de Control y Seguimiento del Proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental”, que son ejecutados bajo el Convenio de Cooperación Técnica ATN/SF-8182-EC, suscrito entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

El presente documento consta de seis partes: en la primera se ofrece una visión sinóptica de los antecedentes y la situación actual del proceso de descentralización del Ministerio del Ambiente, poniendo especial énfasis en los documentos claves producidos hasta el momento por este proceso. En la segunda parte se analizan las competencias que el ministerio ha seleccionado para descentralizar. Al efecto se explican tres conceptos comúnmente usados y que constituyen la base del proceso, como son las nociones jurídico-administrativas de: atribuciones, funciones y competencias en la administración pública. Con la base de este análisis, se realiza un examen de las funciones y competencias del Ministerio del Ambiente desde la perspectiva legislativa, para lo cual se han revisado todas las leyes que proporcionan las funciones y competencias de la citada secretaría de Estado. En esta parte del documento se ha procurado cotejar el alcance de las citadas nociones jurídico-administrativas desde la perspectiva de la doctrina jurídica y de la normatividad ecuatoriana. De esta forma se establecen los elementos conceptuales necesarios para evaluar el estado actual del proceso de descentralización que el Ministerio del Ambiente se encuentra ejecutando.

En la tercera parte del documento, se efectúa un análisis del Convenio Marco de Transferencia de Competencias, que el Ministerio del Ambiente suscribió con varios gobiernos seccionales del país.

En la cuarta parte se presenta la situación actual del proceso de descentralización. Aquí se efectúa una recopilación y análisis de todas las actuaciones administrativas de los gobiernos seccionales tendientes a la descentralización.

En la quinta parte se efectúan comentarios al proceso de descentralización ambiental y, finalmente, en la sexta parte se presentan las conclusiones y recomendaciones con relación al proceso materia del presente análisis, así como las lecciones aprendidas del proceso aquí analizado. Como conclusión de este trabajo, se provee un análisis global de la situación jurídico-administrativo del proceso descentralizador y se ofrecen sugerencias para continuar con el mismo.

---

<sup>2</sup> Consultor en materia de derecho, políticas y administración ambientales. byronreal@gmail.com y cordavi\_elaw@yahoo.com

## I.- CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

### Antecedentes Legislativos (1993 – 2000)

El proceso de descentralización y desconcentración fue instaurado en el Ecuador a partir de 1993 cuando se dictó la Ley de Modernización del Estado Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada<sup>3</sup>. Esta ley estableció los principios y normas generales para regular, entre otros mecanismos, la descentralización, la desconcentración y la simplificación del Estado Ecuatoriano<sup>4</sup>.

En 1994 se dictó el Estatuto Jurídico del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>5</sup> en el que se complementó algunos conceptos aparecidos en la Ley de Modernización. En este año, la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República, CAAM<sup>6</sup>, promovió “*la formación de unidades ambientales coordinadoras, ejecutoras y evaluadoras de la actividad ambiental regional provincial*”<sup>7</sup> en varios cantones. Aunque este proceso constituyó un ejercicio de descentralización sin mayores resultados prácticos, permitió a los organismos seccionales ensayar escenarios administrativos de carácter ambiental en sus dependencias.

En 1997, se dictó la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, que constituyó la primera ley específica sobre la materia. Allí se determinó que el estado ecuatoriano transferirá definitivamente las “funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva, hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos”<sup>8</sup>.

En 1998, la política descentralizadora adquiere categoría constitucional. En las reformas a la Constitución de ese año se incorporó una norma por la que se determinó que todas las competencias del Gobierno Central son susceptibles de descentralizarse a excepción de la defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y los convenios internacionales expresamente las excluyan<sup>9</sup>.

Las primeras referencias legales sobre la descentralización de funciones de carácter ambiental y ecológico<sup>10</sup>, fueron dadas en la Ley Especial de Descentralización del Estado y

<sup>3</sup> Ley 50 (Registro Oficial 349, 31-XII-93)

<sup>4</sup> Artículo 1, literal b) de Ley de Modernización.

<sup>5</sup> Decreto Ejecutivo 1634, publicado en el Registro Oficial No. S2-411 del 31 de Marzo de 1994 y reformado mediante Decretos Ejecutivos 2428, publicado en el Registro Oficial 536 del 18 de Marzo del 2002 y 2971 publicado en el Registro Oficial 647 del 23 de Agosto del 2002.

<sup>6</sup> Decreto Ejecutivo 117. RO 283 del 24 de septiembre de 1993. Esta entidad desapareció luego de su fusión al Ministerio del Ambiente.

<sup>7</sup> Programa Prioritario de la AAM. Acuerdo s/n, RO 434 del 5 de mayo de 1994.

<sup>8</sup> Artículo 3 de la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social.

<sup>9</sup> Artículo 226 e la Constitución Política.

<sup>10</sup> Existe una discusión conceptual sobre el alcance de estos términos. Generalmente se asume que lo ambiental se refiere a la calidad de los recursos agua, aire y suelo, así como a aspectos relativos a al medio humano (ruido, radiaciones, epidemias, etc. etc.), mientras que lo ecológico refiere a aquellos aspectos relacionados con el medio natural: áreas naturales, recursos naturales renovables, biodiversidad, entre otros. En el ámbito administrativo del Ministerio del Ambiente, se ha asociado lo ambiental con denominaciones como “competencias marrones” o “calidad ambiental”; y, lo ecológico con “competencias verdes” o “capital natural”.

de Participación Social, que estableció que los gobiernos seccionales deberían “coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes”<sup>11</sup>. Más tarde, en 1999, la Ley de Gestión Ambiental<sup>12</sup> propugnó la creación de un *Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental*<sup>13</sup> en el que se integrarían todas las competencias ambientales existentes en diferentes ministerios. A partir de esta ley, la descentralización del Ministerio del Ambiente se constituyó en una de las tareas más importantes de este organismo. En este contexto, se desarrollaron una serie de instrumentos normativos, políticos y administrativos tendientes a preparar política y administrativamente al Ministerio del Ambiente, para descentralizar sus competencias.

En el 2001 y 2002, se introdujeron ciertas reformas en las leyes de Régimen Municipal<sup>14</sup> y de Régimen Provincial<sup>15</sup>, tendientes a la creación de unidades de gestión ambiental en dichas entidades.

El entorno político y económico en el que se generó la tendencia descentralizadora al interior del estado, estuvo caracterizado por la crisis de la deuda y el inicio de los programas de ajuste estructural promovidos por los organismos financieros internacionales. Por provenir la propuesta sobre la descentralización del gobierno central, en sus inicios se vio a este proceso con desconfianza por parte de los organismos seccionales, los que consideraron que era una forma de los gobiernos de desembarazarse de competencias que suponían gastos administrativos y financieros elevados, para que sean dichos organismos los que asumen esos costos (Real 1999). Este recelo en torno a la descentralización marcaría a las negociaciones políticas que posteriormente se efectuaron al respecto, las que a más de lentas fueron complejas y distorsionadas respecto de lo que el centro y la periferia política esperaban del proceso. De estas circunstancias no estuvo exento el proceso de descentralización ambiental, lo cual habría de tener consecuencias durante su implementación como se verá más adelante.

### **Proceso de Descentralización Ambiental (2000 – 2003)**

El Ministerio del Ambiente desarrolló un conjunto de definiciones políticas y estratégicas en las que incluyó a la descentralización como objetivo institucional prioritario. Igualmente, ha realizado una serie de acciones para implementar esta política.

La definición política más importante que efectúa el Ministerio es la de asumir un contexto administrativo descentralizado como su visión institucional. En los *lineamientos estratégicos* del Ministerio del Ambiente, expuestos en el *Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria*<sup>16</sup> (TULAS), se determina que la Visión de este Ministerio es la de ser:

“...la autoridad ambiental nacional sólida, líder del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, con un equipo humano comprometido con la excelencia,

---

<sup>11</sup> Artículo 9 de la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social.

<sup>12</sup> Publicada en el Registro Oficial 245 del 30 de junio de 1999.

<sup>13</sup> Artículo 10 de la Ley de Gestión Ambiental.

<sup>14</sup> Codificación de la Ley de Régimen Municipal (Suplemento del Registro Oficial 331, 15-X-71). Reformas: Ley 99-37 (Registro Oficial 245, 30-VII-99)

<sup>15</sup> Ley de Régimen Provincial. Registro Oficial 288, 20-III-2001. Reformas: Ley 2002-73 (Suplemento del Registro Oficial 595, 12-VI-2002).

<sup>16</sup> Edición Especial No. 2 del Registro Oficial del 31 de marzo del 2003

que guíe con transparencia y efectividad al Ecuador hacia el desarrollo sustentable.”<sup>17</sup>

Igualmente, en las diferentes estrategias que el Ministerio del Ambiente ha dictado para consolidar sus áreas de acción institucional, también se adhieren a la política de descentralización. Así, en la *Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador* (MA-a 2000), se incluye a los gobiernos seccionales como los “agentes centrales de la gestión ambiental” (MA 2000:78), organismos a través de los cuales el Ministerio viabilizaría la política de descentralización. En la *Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador* (MA-a 200) y en la *Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable* (MA-b 2000), el concepto de descentralización también consta como elemento protagónico de los procesos administrativos en dichas áreas.

En cumplimiento de una de las disposiciones transitorias de la Constitución Política<sup>18</sup>, el gobierno central dictó el primer Plan Nacional de Descentralización por el período 2001-2002<sup>19</sup>, en el que se determinaron las áreas de aplicación de la descentralización, que incluyó a los recursos forestales, biológicos, áreas protegidas, control y prevención de la contaminación ambiental, remediación ambiental y ecosistemas frágiles<sup>20</sup>. En el Plan Nacional correspondiente al período 2003 – 2004, elaborado por la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial, (CNDOT 2003) del período 2003-2004, se ofrece una visión integral del proceso, que incluye la “orientación, guía, operativización y monitoreo” del proceso de descentralización, así como determina los objetivos y metas de este proceso, y establece un plan operativo concertado.

Los primeros convenios de descentralización que realizó el Ministerio del Ambiente, los suscribió en febrero del 2001 en el marco de un proceso denominado de “delegación y coordinación”<sup>21</sup> de funciones. Este tipo de convenios, cuya relevancia en la gestión ambiental fue mínima, tuvieron un plazo de dos años y se suscribieron a nivel nacional, con 48 cantones<sup>22</sup>. Como se verá más adelante, en algunos casos, estos convenios otorgaron un alcance mayor de acción en cuanto a ejecución de competencias, que el que proporcionó más tarde el convenio de transferencia de competencias ambientales suscrito con 67 organismos seccionales<sup>23</sup> a finales del 2002.

<sup>17</sup> Artículo 2 del Libro I del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria.

<sup>18</sup> Disposición Transitoria Trigésima segunda de la Constitución: “Para hacer efectivas la descentralización y la desconcentración, el gobierno nacional elaborará un plan anual e informará al Congreso sobre su ejecución”.

<sup>19</sup> Decreto Ejecutivo 1616, publicado en el Registro Oficial 365 del 10 de Julio del 2001.

<sup>20</sup> Ver Numeral 4: Aplicación y Sector 9: Ambiente, de Decreto Ejecutivo 1616.

<sup>21</sup> Ver: Convenios de “Delegación de funciones y coordinación entre el Ministerio del Ambiente y Municipios” del país. Ministerio del Ambiente.

<sup>22</sup> Los cantones suscribientes de estos convenios fueron:

|             |              |               |                   |                                |                |
|-------------|--------------|---------------|-------------------|--------------------------------|----------------|
| Ambato      | Antonio Ante | Atacames      | Bahía de Caráquez | Baños                          | Catamayo       |
| Cayambe     | Chambo       | Chone         | Coca              | Cotacachi                      | Cuenca         |
| Daule       | Durán        | El Empalme    | Esmeraldas        | Espejo                         | Gualaquiza     |
| Guayaquil   | Ibarra       | Lago Agrio    | Latacunga         | Limón Indanza                  | Loja           |
| Machala     | Manta        | Montecristi   | Nobol             | Otavalo                        | Pasaje         |
| Pimampiro   | Pelileo      | Pedro Moncayo | Portoviejo        | Quevedo                        | Quinindé       |
| Riobamba    | Rocafuerte   | Rumiñahui     | Salcedo           | Salinas                        | San Juan Bosco |
| Santa Elena | Santa Rosa   | San Lorenzo   | Santa Ana         | Santa Domingo de los Colorados | Simón Bolívar  |

<sup>23</sup> No todos los cantones que suscribieron los convenios de “Delegación de funciones y coordinación”, suscribieron los convenios de transferencia de competencias.

Para la ejecución del proceso de descentralización el Ministerio del Ambiente, conjuntamente con el CONAM, CONCOPE y GTZ definió un plan de acción, el mismo que consiste de cinco fases:

- FASE I: Preparación para la formalización de la transferencia de competencias
- FASE II: Formalización de la transferencia de competencias en provincias
- FASE III: Transferencia de recursos a los Gobiernos Seccionales
- FASE IV: Operación de competencias y fortalecimiento Institucional.
- FASE V : Seguimiento y monitoreo del proceso de descentralización.

La Fase I incluyó la realización de diagnósticos tanto de la demanda de competencias en el campo ambiental por parte de consejos provinciales y municipios, como la identificación de competencias susceptibles de transferirse desde el Ministerio del Ambiente (Ormaza 2002). El resultado principal de esta Fase fue la realización de los documentos políticos y administrativos necesarios para dar curso a la descentralización de competencias ambientales. Estos documentos son:

1. Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias suscrito el 6 de marzo del 2001, entre los Ministerios de Agricultura y Ganadería, Ambiente, Turismo; y, Obras Públicas y Comunicaciones; el Consejo Nacional de Modernización –CONAM-; el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador –CONCOPE-; y, los Prefectos Provinciales del Ecuador;
2. Acuerdo Ministerial 055, del 23 de octubre del 2001, sobre Regulación para la Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente a los Gobiernos Seccionales<sup>24</sup>.
3. Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales, suscrito el 17 de diciembre del 2001 entre el CONAM, el Ministerio del Ambiente del Ecuador –MAE- y el CONCOPE;
4. Resoluciones unificadas para demandar las competencias al Ministerio del Ambiente, por parte de los organismos seccionales;
5. Suscripción de resoluciones administrativas unificadas para la demanda de competencias al Ministerio del Ambiente; y,
6. Suscripción de Convenios de descentralización individuales con 67 organismos seccionales.

De los instrumentos citados, uno de los aspectos de mayor importancia fue la determinación de las competencias ambientales a descentralizar (Ver Cuadro 1), que se efectuó en el Acuerdo 055. Con esta determinación política de las competencias, se dio paso al proceso operativo para la descentralización del citado ministerio.

---

<sup>24</sup> Acuerdo Ministerial No. 55, publicado en el Registro Oficial 438 de 23 de Octubre del 2001.

## CUADRO 1

### Selección de Competencias a Descentralizar

#### a) En el manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres:

1. Formulación de políticas.
2. Elaboración y ejecución de estrategias y programas de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal.
3. Emisión de normas forestales, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, previa coordinación del Ministerio del Ambiente, de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 12 de la Ley de Gestión Ambiental.
4. Autorización y control del aprovechamiento forestal y la movilización de productos forestales, mediante el otorgamiento de guías de circulación.
5. Declaración de bosques protectores y otorgamiento de certificados de afectación de bosques protectores.
6. Dar aval a los programas y proyectos propuestos localmente, enmarcados dentro de las estrategias y programas de desarrollo nacionales.
7. Resolver y juzgar infracciones en primera instancia dentro de su jurisdicción.
8. Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal.
9. Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.
10. Capacitar, informar y realizar extensión forestal y sobre biodiversidad.
11. Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres; y,

#### b) En calidad ambiental:

1. Formular políticas.
2. Emitir normas técnicas de acuerdo a las competencias transferidas y previa coordinación de este Ministerio, de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 12 de la Ley de Gestión Ambiental.
3. Regular el establecimiento de incentivos relacionados con el mejoramiento tecnológico que asegure la óptima calidad ambiental.
4. Establecer tasas y sanciones de acuerdo con las normas y regulaciones vigentes.
5. Formular mecanismos para prevenir, controlar, sancionar y corregir acciones que contaminen o contravengan a las normas vigentes.
6. Aprobar estudios de impacto ambiental para el funcionamiento de industrias y actividades contaminantes, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II de la evaluación de impacto ambiental y del control ambiental, del Título III de la Ley de Gestión Ambiental.
7. Determinar un sistema de evaluación de impactos ambientales para proyectos o actividades, que no sean consideradas de interés nacional y cuya competencia no pertenezca a otro sector del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.
8. Controlar el cumplimiento de: normas, estándares de calidad ambiental, permisos ambientales para el funcionamiento de industrias y actividades contaminantes tanto públicas como privadas.
9. Realizar auditorías ambientales dirigidas a las actividades productivas o que puedan causar daños ambientales.
10. Formular y ejecutar el plan de prevención y control de calidad ambiental provincial o cantonal, así como los indicadores de su gestión.
11. Coordinar los sistemas de control para la verificación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes, así como la aplicación de programas y proyectos de asistencia técnica a la industria y agroindustria y de servicios varios, incluyendo los de reconversión industrial.
12. Promover la participación de la iniciativa privada y comunitaria en las actividades relativas al mantenimiento y mejoramiento de la calidad ambiental, el uso y operación de tecnologías ambientalmente sustentables, en coordinación con entidades públicas y privadas.
13. Dar asistencia técnica a entidades y organismos públicos y privados en todo lo relacionado con el control y la aplicación de estándares específicos de calidad ambiental.
14. Desarrollar y financiar proyectos de control de calidad ambiental.
15. Capacitar e informar.

Fuente: Artículo 6 de Acuerdo Ministerio 055

Aunque no se refirió al proceso de descentralización propiamente dicho, sino a un subtipo específico de descentralización conocido como “desconcentración”<sup>25</sup>, conviene anotar que en diciembre del 2001, se dictó el Acuerdo Ministerial 073, tendiente a *Desconcentrar Atribuciones y Responsabilidades a los Funcionarios de los Distritos Regionales*<sup>26</sup>. Mediante este Acuerdo, se otorga cierta autonomía administrativa a los distritos regionales. Esta medida tiene su importancia en el proceso de descentralización debido a que la desconcentración de atribuciones y responsabilidades implica conceder autonomía administrativa a los funcionarios de los distritos regionales del Ministerio del Ambiente y, por tanto, éstos podrían asumir un rol de interlocutores de los gobiernos seccionales, particularmente respecto de los temas técnicos y administrativos que están involucrados en el proceso de descentralización.

Las acciones institucionales establecidas en el Acuerdo 055, fueron la base para la elaboración de la matriz de competencias que es parte del denominado *Convenio Marco de Transferencia de Competencias Ambientales*, y de la cual los organismos seccionales seleccionaron las competencias sobre las que tenían interés. Sin embargo de que la citada matriz acogió buena parte de los lineamientos expuestos en el Acuerdo 055, conviene anotar que entre los cambios introducidos por la matriz, se suprimió las competencia 4 y 7 sobre “manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres”, referidas a la “autorización y control del aprovechamiento forestal y la movilización de productos forestales, mediante el otorgamiento de guías de circulación”<sup>27</sup>; y, “Resolver y juzgar infracciones en primera instancia dentro de su jurisdicción”. Estas dos competencias, que refieren a dos ámbitos de gran importancia en la gestión ambiental y de los recursos naturales renovables, fueron removidas del Convenio Marco.

El propósito del *Convenio Marco de Transferencia de Competencias Ambientales*, fue determinar las competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades que se transferirán desde el Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales autónomos; y, establecer los criterios y procedimientos generales para la transferencia. En este contexto, se efectuó un diagnóstico de demanda de competencias en el campo ambiental por parte de consejos provinciales y municipios, así como la identificación de competencias susceptibles de transferirse desde el Ministerio del Ambiente<sup>28</sup>. De esta manera, se identificaron 22 competencias ambientales con posibilidades de ser descentralizadas. De estas competencias, 11 corresponden a Capital Natural y 11 a Calidad Ambiental (ver Anexo 1). Concluida la identificación de competencias, prefectos provinciales y alcaldes de 18 provincias del país, procedieron a suscribir resoluciones administrativas unificadas para la demanda de competencias al Ministerio del Ambiente (Ormaza 2002). Con las resoluciones de demanda de competencias, arrancó oficialmente el trámite de descentralización de competencias ambientales, cuyo aspecto más relevante fue la suscripción de convenios entre el ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales demandantes de competencias.

---

<sup>25</sup> De acuerdo al artículo 3 de la Ley de Descentralización del Estado, la *desconcentración es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.*

<sup>26</sup> Acuerdo 073 (Registro Oficial 468, 5-XII-2001).

<sup>27</sup> Esta competencia no pudo ser descentralizada debido a que varias actividades que la componen, habían sido previamente, sometidas al mecanismo denominado de tercerización, en el cual una entidad privada asumió dichas funciones.

<sup>28</sup> Este proceso se desarrolla bajo los auspicios del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/SF-7743EC. “Apoyo al Proceso de Descentralización”, suscrito entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo, en marzo del 2002.

Una vez concluida la Fase I del proceso de descentralización, en Febrero del 2002, el Gobierno Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, suscribieron un convenio tendiente a apoyar el “*Desarrollo del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental*”<sup>29</sup>. El objetivo central de este convenio fue el de “preparar al Ministerio del Ambiente para que pueda ejercer como ente rector, coordinador, y supervisor del *Sistema Nacional de Descentralizado de Gestión Ambiental*”<sup>30</sup>.

Con el cambio gubernamental ocurrido en enero del 2003, el proceso de descentralización ambiental, al igual que otros, disminuyó su ímpetu anterior y mantuvo un bajo perfil. Durante este año, no se continuó con la tramitación de los convenios de descentralización suscritos poco antes, siendo lo más relevante en esta materia, la creación y conformación de la “Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial”, como cuerpo asesor del Presidente de la Republica<sup>31</sup> y, en el nivel ministerial, la conformación de la *Comisión Interna de Descentralización*<sup>32</sup>, como ente asesor del Ministro del Ambiente y de coordinación con las entidades relacionadas con la descentralización como son el CONAM y los gobiernos seccionales. Esta Comisión, además tuvo el encargo de formular las competencias a incluirse en el Plan Anual de Descentralización.

A finales del 2003 y con el fin de dar continuidad al proceso descentralizador, el Ministerio del Ambiente consideró necesario tener un análisis global de cómo se encuentra el proceso, cuáles son sus debilidades y qué medidas deben tomarse en las siguientes etapas del mismo. Al efecto y en el marco del proyecto “*Desarrollo del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental*”<sup>33</sup>, se solicitó una consultoría para la “evaluación y propuesta de control y seguimiento del proceso de descentralización de la gestión ambiental”, en cuyo contexto se realiza en presente análisis.

Si el proceso nacional de descentralización se ha caracterizado por estar inmerso en un ambiente de crisis política y gubernamental, el caso de la descentralización ambiental se caracterizó por la inestabilidad político-administrativa. Durante el proceso hubo el cambio de ministro por cuatro ocasiones<sup>34</sup>, lo cual ocasionó también cambios de estilo en el proceso. Como se verá adelante, esta circunstancia significó que hayan momentos de tardanza y apresuramiento en la definición de competencias y suscripción de convenios de transferencia de las mismas.

---

<sup>29</sup> Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/SF-8182-EC.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> Creación y Conformación de la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial, como Cuerpo Colegiado Multidisciplinario, Asesor del Presidente de la Republica. Decreto Ejecutivo No. 376, publicado en el Registro Oficial No. 83 del 16 de mayo del 2003

<sup>32</sup> Acuerdo Ministerial 096 del 31 de Julio del 2003.

<sup>33</sup> Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/SF-8182-EC

<sup>34</sup> Durante el proceso de transferencia de competencias ambientales estuvieron en funciones los siguientes ministros del Ambiente: Rodolfo Rendón (Mayo 2000 - Mayo del 2001); Lourdes Luque (Mayo 2001 – Enero 2003); Edgar Isch (Enero – Julio 2003); y, César Narváez (en ejercicio desde Julio del 2003)

## **II.- CONCEPTUALIZACION DE LAS COMPETENCIAS A DESCENTRALIZAR**

La descentralización, como cualquier proceso político, tiene al ejercicio del “poder” como su objeto de análisis. En este caso, se trata del “poder administrativo” y más concretamente, de la facultad de ejercer, por transferencia, un poder administrativo o competencia, por parte de otro ámbito estatal. Es por esta razón que gramaticalmente la palabra “competencia” tiene un parentesco cercano con “poder”.

Para el análisis del proceso de descentralización que el Ministerio del Ambiente está llevando a efecto, es importante determinar el objeto jurídico de la descentralización, esto es la “transferencia de potestades administrativas”, lo cual ayudará a identificar si las acciones que se han elegido para ser trasladadas del ente central a los organismos seccionales, constituyen dichas potestades. Al efecto, se realizará una breve reflexión doctrinaria de lo que constituye una competencia, así como de otros conceptos muy ligados como son los de “atribuciones” y “funciones” y luego se pasará a analizar las competencias que el Ministerio del Ambiente ha incluido en la primera fase de descentralización de las mismas.

### **Atribuciones, Funciones y Competencias: Su Descripción desde la perspectiva de la Administración Pública**

La descentralización ha sido definida como la “transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”<sup>35</sup>. De acuerdo a este concepto legal, cuatro serían los aspectos jurídicos a transferir: “funciones”, “atribuciones”, “responsabilidades” y “recursos”. Salvo el último de estos aspectos, que es auto explicativo y se refiere a elementos más o menos tangibles, todos los demás tienen un significado jurídico que va más allá del gramatical, por lo cual amerita un análisis detenido de cada término. Estos términos son extensamente utilizados en derecho público y derecho administrativo, pero su uso por parte de la administración pública muchas veces es equívoco.

No existe en el sistema jurídico ecuatoriano, definiciones de lo que administrativamente constituyen las “funciones”, “atribuciones” y “responsabilidades”, términos con los que se refiere a las acciones que los organismos públicos deben realizar como parte de su vida institucional. En el artículo 3 de Ley de Descentralización se citan estos términos como sinónimo de “competencia administrativa”. La Constitución Política, expresa que “el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional”<sup>36</sup>. Más adelante la Constitución, afirma que

“Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. En virtud de la descentralización, no

<sup>35</sup> Artículo 3 de la Ley de Descentralización del Estado.

<sup>36</sup> Artículo 225 de la Constitución Política.

podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.”<sup>37</sup>

Si bien en el artículo 225 la Constitución afirma que en el proceso de descentralización se transferirán “funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades”, en el artículo 226 se refiere exclusivamente a las competencias como el elemento jurídico administrativo a transferir. La omisión de los términos restantes, los de “funciones, atribuciones y responsabilidades”, no es casual, sino que obedece al hecho de que esos términos tienen significados genéricos y, así, pueden utilizarse sinónimica o intercambiamente, pero en términos estrictos, las competencias tienen una diferencia jurídica con los otros términos citados. Por lo tanto, como se verá en el análisis siguiente, la noción jurídica de *competencia*, es la que interesa en el proceso de descentralización y aunque tiene un parentesco obvio con los conceptos de *atribuciones*, *funciones* y *responsabilidades*, no expresa lo mismo que estos términos. Una confusión de estos términos en el proceso de descentralización, podría distorsionar el proceso.

El uso indistinto de las expresiones citadas, es parte de lo que el tratadista argentino Agustín Gordillo (1998) llama “*peligrosos usos emotivos y políticos del lenguaje*”, de los que “*el derecho administrativo está plagado*”. La utilización indistinta de los términos “atribución”, “función”, “responsabilidad” y “competencia”, que son utilizados en forma sinónimica en varios instrumentos legales y documentos públicos del país, conllevan a una confusión, que podría tener efectos jurídicos de importancia si no se los aclara a tiempo durante el proceso de descentralización. Esta circunstancia obliga a que se efectúe un análisis de los citados términos y se proporcione una explicación de su función normativa. Se iniciará este análisis por los términos y atribución y *responsabilidad* y luego, con mayor detalle se abordarán los términos *función* y *competencia*.

El término *atribución* es la capacidad de actuar que un organismo publico tiene. Esta capacidad se materializa a través de funciones y competencias. En este sentido puede decirse que es *atribución* de un organismo publico “ejercer las funciones a, b y c” o, “ejercer las competencias a, b y c”. Entonces “atribución” es un término neutro que solamente designa la aptitud de obrar de una entidad.

Con el sustantivo en plural *responsabilidades*, se entienden al conjunto de acciones que se ha encomendado a un órgano público. Al igual que *atribuciones*, el vocablo *responsabilidades* es un término neutro y generalizador de actividades. Desde el punto de vista de que ambos términos designan a acciones institucionales en general, puede afirmarse que son utilizados sinónimicamente y que su uso no tiene un efecto jurídico administrativo, como sucede con la confusión de los términos “funciones” y “competencias”, que se refieren a situaciones distintas en la administración pública..

La *función*, es un elemento simbólico de lo que un organismo público *debe hacer* debido a su naturaleza institucional. Este “debe hacer” está determinando la caracterización institucional que tiene un organismo: por ejemplo, un hospital “debe” (o tiene como *función*) curar a la gente; un banco “debe” (o tiene como *función*) resguardar el dinero de sus clientes. Las funciones de una entidad son una cuestión subjetiva, cuando obedecen a las expectativas sociales, es decir a lo que la gente espera que un organismo debe hacer, lo cual no siempre se realizan de forma explícita (Villar 2002); o legal, cuando así lo determina un cuerpo normativo.

---

<sup>37</sup> Artículo 226 de la Constitución Política.

*Competencia*, en cambio es aquel conjunto específico de acciones que un marco legal reconoce a una institución como entidad jurídica pública (Villar 2002). Según el administrativista Gordillo, “no debe confundirse la *competencia* con la “aptitud de obrar” de los órganos administrativos, o con el “complejo de atribuciones otorgadas al órgano, en otros términos, la competencia no designa al conjunto de actividades que pueden imputarse a un órgano estatal, sino sólo el conjunto de actividades que el órgano puede legítimamente realizar” (Gordillo 1998). Las características elementales de la competencia son: i) se derivan de una disposición expresa de la ley; ii) su ejercicio es obligatorio iii) está repartida en razón de materia, grado o territorio; iv) es irrenunciable y, por tanto, no puede ser objeto de pactos que afecten su ejercicio; v). es constitutiva del órgano que la ejerce (Fraga 1976).

El sistema legal ecuatoriano no establece una diferencia expresa entre “competencia” y “función” administrativos. Pero, a partir de la única referencia conceptual expresa que sobre la “competencia administrativa” proporciona el *Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*, es posible establecer el significado de cada una de esas nociones. Este instrumento normativo determina que:

“la competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto”<sup>38</sup>.

Este concepto proporciona todas las características jurídicas que la doctrina jurídica asigna a la competencia administrativa: poder, exclusividad, obligatoriedad, legalidad (es decir, atribuidas normativamente), e irrenunciabilidad. La noción de *función administrativa* carece de estas características jurídicas, pues su función está dirigida a proporcionar, metafóricamente hablando, la “identidad” institucional de los organismos públicos. A través de ejemplos sobre dos acciones encomendadas a un organismo público se puede apreciar la diferencia entre lo que constituyen “competencia” y “función” administrativos: la “recopilación de información de carácter ambiental, como instrumento de planificación, de educación y control”<sup>39</sup>, constituye una función del Ministerio del Ambiente mientras que la facultad de otorgar una licencia “para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental”<sup>40</sup>, es una competencia del mismo Ministerio”. En el primer ejemplo, se trata de una acción genérica, que no tiene un agente receptor determinado, ni tiene un carácter de exclusividad a favor del órgano administrativo y, por tanto no tiene consecuencia jurídica alguna. En cambio, en el segundo ejemplo, pueden notarse que la acción encomendada al órgano administrativo, tiene las características anotadas para la competencia administrativa: poder, exclusividad, obligatoriedad, legalidad e irrenunciabilidad. Estas características hacen que la “competencia” sea de naturaleza jurídica (especie) y tenga un propósito distinto al de una “función”, que es de naturaleza administrativa (género). Esta diferenciación es de capital importancia en cualquier proceso de descentralización.

---

<sup>38</sup> Artículo 84 de Estatuto Jurídico del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 1634, publicado en el Registro Oficial No. S2-411 del 31 de Marzo de 1994 y reformado mediante Decretos Ejecutivos 2428, publicado en el Registro Oficial 536 del 18 de Marzo del 2002 y 2971 publicado en el Registro Oficial 647 del 23 de Agosto del 2002.

<sup>39</sup> Artículo 9, lit h) de la Ley de Gestión Ambiental.

<sup>40</sup> Artículo 20 de la Ley de Gestión Ambiental.

Gordillo (1998) manifiesta que es necesario diferenciar al *ejercicio de la función* como género y al *ejercicio de la competencia como especie*. La ley atribuye una función a un órgano y dispone que el ejercicio de la función sólo será legítimo cuando lo realice en su competencia: el que lo realice fuera de la competencia, pero dentro de la función, significa que el acto es irregular, *pero ello no quita que el acto sea estatal* y pueda acarrear la responsabilidad de la administración (Gordillo 1998). Pero para que un acto administrativo sea *válido*, es necesario que además de ser realizado dentro de la función que corresponde al órgano, lo sea *dentro de la competencia del mismo*.

Según lo manifestado y a efectos del presente trabajo, en el análisis del proceso de descentralización que está llevando a cabo el Ministerio del Ambiente, nos concentraremos en las “funciones” y “competencias” institucionales, que son el verdadero objetivo a descentralizar, dejando de lado los términos “atribuciones”, “responsabilidades” y otros que en sentido genérico e indefinido se usaren, pues como ya se indicó, constituyen expresiones sinónimas para designar a los dos primeros términos.

### **Funciones y Competencias del Ministerio del Ambiente**

Las funciones institucionales generalmente son establecidas en una ley o en un instrumento administrativo (decreto ejecutivo, acuerdo ministerial, resolución u otros), mientras que las competencias administrativas son siempre determinadas en una ley, la que proporciona: legitimidad, autoridad, obligatoriedad, regularidad e irrenunciabilidad a las mismas. Para identificar las competencias del Ministerio del Ambiente, es preciso identificar todas las acciones institucionales obligatorias que diversas leyes han asignado a dicho ministerio o entidades que le precedieron<sup>41</sup>.

Como ya se anotó, las atribuciones son las capacidades de actuar que cualquier ente público tiene, mientras que las funciones son el tipo genérico de actividades que corresponden a un conjunto administrativo público. La competencia en cambio es la acción concreta que corresponde realizar a un organismo determinado y que siempre está asignado por una ley. Por ejemplo, el “formular políticas en concordancia con las políticas nacionales<sup>42</sup>”, es una función genérica de un ente seccional u organismo indeterminado, mientras que el “emitir normas forestales de plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas”, es una competencia o acción concreta que corresponde a un organismo determinado (el Ministerio del Ambiente).

---

<sup>41</sup> Originalmente correspondió al Ministerio de Fomento, luego denominado Ministerio de Agricultura, la ejecución de todos los mandatos legales relacionados con la actividad forestal. Posteriormente estas atribuciones fueron transferidas a diversos organismos de dicho ministerio como son la Dirección Nacional Forestal, DINAF, o la Subsecretaría Forestal y de los Recursos Naturales, SUBFOREN. A partir de 1992, todo el conjunto de funciones y competencias de los citados organismos públicos fueron encomendado a una entidad independiente, el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, INEFAN. Una vez creado el Ministerio del Ambiente, éste asumió la ejecución de los mandatos que diversas leyes otorgaron a todos los organismos y entidades públicos antes citados.

<sup>42</sup> Esta es la primera “competencia” que consta en el cuadro de la cláusula dos del denominado Convenio Marco de Descentralización.

### Resumen de Conceptos

- **Función administrativa:** son las acciones características de una entidad y que no se realizan en forma exclusiva por esta. No necesariamente están definidas en una ley ni tienen efectos jurídicos.
- **Competencia administrativa:** son las actividades administrativas que legítimamente se pueden realizar. Siempre son determinadas por una ley y son realizadas exclusivamente por una entidad. Su ejercicio siempre tiene efectos jurídicos.

Dentro del proceso de descentralización que el Ministerio del Ambiente se encuentra realizando, se definieron un conjunto de 22 competencias, las mismas que han sido incorporadas indistintamente a los convenios de transferencia que se han suscrito con varios organismos seccionales. Sin embargo de que este conjunto de competencias ha sido elaborado de una manera participativa, las acciones que se citan en dicho conjunto, no necesariamente corresponden a las funciones y atribuciones que distintos cuerpos legales asignan directa o indirectamente a este ministerio (ver Anexo 3), como tampoco se determina la vinculación de dichas competencias a un cuerpo normativo concreto. Además en el conjunto de competencias citado, que está siendo usado en los convenios de transferencias, no todas las acciones allí expresadas constituyen, técnicamente, una “competencia”, sino que en algunos casos, se trata de una “función”. Esto significa que se estarían también transfiriendo acciones administrativas genéricas, sin exclusividad, ni obligatoriedad en favor de los organismos en cuyo favor se descentraliza. En el Anexo 1, en el que se transcriben la “Matriz de Competencias” que consta en la cláusula segunda de los convenios de transferencia que el Ministerio del Ambiente suscribió con diferentes gobiernos seccionales, pueden apreciarse con claridad que, por ejemplo las competencias 1, 2, 5, 7 y 9 relacionadas con el manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres; y, las competencias 1, 7, 8, 9, 10 y 11, no son en realidad competencias, sino funciones y, por tanto su transferencia no asigna potestad alguna a los entes seccionales.

A fin de tener una idea comparativa entre las competencias que el Ministerio del Ambiente está transfiriendo mediante convenios con organismos seccionales y las “funciones” y “competencias” que el marco legal ecuatoriano proporciona a dicha entidad gubernativa, conviene revisar los Anexo 2 y 3, en los que desglosadamente se incluyen dichas “funciones” y “competencias”.

Comparando el Anexo 1 que muestra la matriz de competencias usada en los convenios con los Anexos 2 y 3 que muestran, por separado, las “funciones” y “competencias” que la ley asigna al Ministerio del Ambiente, puede notarse que en la matriz se han combinado “funciones” y “competencias”, pese a que se afirma que todas son “competencias”.

Características comunes a todas las acciones mostradas en el Anexo 2, son la ausencia de especificidad, regularidad y exclusividad en las mismas. Estas actividades podrían ser realizadas simultáneamente por varias entidades, lo cual no sería posible en el caso de una competencia, que debe ser asignada a una entidad determinada. Otro aspecto característico de las funciones es que refleja un conjunto de actividades que emanan de la naturaleza del Ministerio del Ambiente y que, en este sentido, se aproximan a las funciones que por su naturaleza también corresponden a un organismo seccional. Por ejemplo prevenir

incendios, realizar campañas, coordinación, entre otras funciones, son actividades tan genéricas que por igual pueden ser realizadas por el gobierno central (a través de la secretaría de estado respectiva), como por los gobiernos seccionales, sin necesidad de que les sean transferidas vía descentralización. Es decir esas funciones están ya dentro de la naturaleza institucional de los gobiernos seccionales y no necesitan ser transferidas, pero necesitan ser legitimadas para convalidarlas.

Por el contrario, en el Anexo 3, en que se transcriben las competencias del Ministerio del Ambiente, es evidente que las acciones o responsabilidades asignadas, son inequívocamente destinadas a un solo ente público. Además, éstas no pueden ser renunciadas y su realización es obligatoria. Es notorio que estas acciones institucionales que además de ser de la naturaleza del Ministerio del Ambiente, le corresponde en exclusividad a este organismo. Por el tipo de acciones que la ley encomienda realizar a dicho organismo, es obvio que éstas deben ser obligatorias y periódicamente efectuadas; que de su aplicación u omisión se desprende una consecuencia jurídica concreta (una sanción, una prohibición, una nulidad, etc.) y, además, que la realización de esas actividades por parte de otro organismo público al que no se le haya delegado la realización de la misma, acarrearía la nulidad y posible responsabilidad administrativa (y eventualmente civiles y penales) en contra del organismo que duplicadamente efectuare dichas acciones. Estas acciones, entonces, son las competencias administrativas, que son el objeto de la descentralización.

Un análisis comparativo entre el Anexo 1 que contiene la matriz de competencias que el Ministerio del Ambiente está descentralizando y el Anexo 3, que contiene las competencias que la ley asigna al citado ministerio, nos permitirá apreciar qué competencias sí han sido incluidas en la matriz de descentralización y cuáles han sido excluidas (Ver Anexos 4 y 6).

### III.- ANÁLISIS DEL CONVENIO MARCO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS (17 de diciembre del 2001)

De acuerdo a la ley que regula el proceso de descentralización en el país, deberán suscribirse convenios entre el gobierno central y los gobiernos seccionales, a fin de que proceda el mecanismo de transferencia de competencias. La Ley de Descentralización del Estado manifiesta al efecto lo siguiente:

“Para la transferencia de las atribuciones, funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Finanzas y Crédito Público y con los demás ministros que correspondan según la materia suscribirán con los representantes legales de los municipios y consejos provinciales, según el caso, los convenios respectivos en los que deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades. Los recursos a los que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el financiamiento de la prestación de los servicios públicos a transferirse”<sup>43</sup>.

Para cumplir con esta disposición y dentro del *Proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental*, se elaboró el denominado “Convenio Marco de Descentralización”, el que fue aplicado a todos los casos de petición de descentralización que los gobiernos seccionales efectuaron al Ministerio del Ambiente. Así este Ministerio ha suscrito hasta la fecha 67 convenios de descentralización, para lo cual se han cumplido con todos los procedimientos previstos en la constitución y leyes sobre la materia. A fin de tener una visión global de este instrumento contractual de carácter administrativo, a continuación se ofrece un análisis del mismo, en el que se pone énfasis en los aspectos de fondo que requieren ser corregidos para continuar con el proceso de transferencia de competencias ambientales.

Luego de una revisión de los Convenios de Transferencias, se han detectado problemas en cuanto a la conceptualización de los mismos. Estos problemas significarán una limitación significativa al momento de aplicar las competencias por parte de los gobiernos seccionales. Estos problemas son: la confusión entre competencias y funciones, la omisión de competencias y desvinculación de su fuente legal. Aunque no constituye un problema de fondo, también se analiza aquí el hecho de que en el convenio no se mencionan las normas legales que asignan recursos al Ministerio del Ambiente, le permiten generarlos a partir de servicios y actividades propios; o, le proporcionan exenciones o franquicias tributarias. Estas normas están estrechamente ligadas al tema transferencia de recursos y, convendría incluirlas en los citados convenios.

#### **Confusión entre Competencias y Funciones**

Como se analizó en el capítulo anteriores suficientemente conocido, el objetivo de la descentralización es la transferencia ciertas actividades administrativas a “órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía” (Fraga 1969). Esas actividades a descentralizar, según ha sido ya discutido, son las competencias. En los convenios de transferencia suscritos por el Ministerio del Ambiente, es notorio que no en todos los casos el objeto de transferencia es una competencia (ver cláusula segunda del

---

<sup>43</sup> Artículo 12 de la Ley de Descentralización del Estado.

Convenio). A fin de facilitar la comprensión de este detalle, se ha preparado el Anexo 4, en el que se transcriben las acciones incorporadas a la matriz del *Convenio de Transferencias*, que realmente constituyen una competencia. En el Anexo 5, en cambio, se transcriben aquellas acciones incluidas en la matriz del *Convenio de Transferencias*, que no constituyen una competencia, sino que son funciones administrativas del Ministerio del Ambiente. Por ejemplo, aquí se aprecia como en el caso del numeral 1 la acción “Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales”, consta como una “competencia”, cuando en realidad es una función, pues formular políticas no es una acción privativa de un ente en particular. En cambio, en el mismo numeral, en la columna “Funciones Básicas para la operación de las competencias” se presenta como “función” a la acción de “Establecer incentivos y desincentivos para el manejo sustentable de bosques y la reforestación”, la que en realidad constituye una competencia, pues esa acción administrativa es privativa de una entidad en particular.

Análisis y explicaciones pormenorizadas de la distinción entre funciones y competencias han sido ya efectuadas en el capítulo II de este trabajo, sin embargo conviene recalcar que al confundirse entre esos términos, se corre el riesgo de distorsionar el marco de actividades a descentralizar y, obviamente, el funcionamiento ulterior del sistema de gestión ambiental. Según lo indicado en el análisis terminológico de las “atribuciones, funciones, responsabilidades y competencias”, resulta claro que con esas denominaciones se está refiriendo a dos figuras concretas, que son las “funciones” y las “competencias”. De éstas, las *funciones* son una característica institucional que le facultan a realizar un tipo de actividades y no otro. Por ejemplo, la “función” de un hospital es dar servicios de salud y no conceder préstamos para vivienda, actividad que no podría efectuarla así le fuera transferida vía descentralización. Entonces lo que práctica y técnicamente se puede transferir en el proceso de descentralización son sólo las competencias administrativas, pues sólo éstas contienen un mandato legal y político ejecutable, que son la esencia del proceso de “devolución” de competencias, como también se conoce a la descentralización. Al constituir las *funciones* una característica institucional, éstas no son descentralizables, pues tanto el gobierno central como los gobiernos seccionales tienen, por naturaleza, *funciones* que, salvando obvias diferencias de alcance territorial y político, en términos generales, éstas coinciden.

### **Ausencia de la Fuente Legal de Competencias a Descentralizar**

Vinculada a la definición de competencias a descentralizar, consta el hecho de que la matriz respectiva del convenio, no determina la fuente legal de las competencias que se transfieren. En el convenio se indican 22 acciones que se descentralizarán, pero éstas no corresponden al texto legal que asignan dichas acciones al Ministerio del Ambiente. Lo que allí consta son solo una interpretación<sup>44</sup> y racionalización de dichas funciones, efectuadas por quienes prepararon el convenio, pero no las normas legales que asignan los mandatos administrativos al Ministerio del Ambiente. En el proceso de descentralización, los convenios constituyen el vehículo administrativo que transfiere las competencias a un órgano diferente del que actualmente las posee y las competencias son mandatos legales destinados a una entidad. Entonces, si se quieren transferir mandatos legales, éstos no deben interpretarse, sino que deben transferirse tal cual constan en su origen legal. En caso de que la entidad receptora de una competencia requiera de la interpretación de una norma legal que asigne

---

<sup>44</sup> Como se indicó ya, sólo los jueces pueden interpretar la ley. Ver Código Civil.

competencias, ésta deberá obtenerla de la manera prevista en la ley<sup>45</sup>. La ausencia de la ley acarreará conflictos de interpretación por parte de los entes seccionales e incluso de los terceros administrados.

Este aspecto tiene una importancia fundamental cuando de descentralización de funciones se trata: las competencias que se transfieren en un convenio, no se generan en dicho convenio, tienen una existencia anterior, es decir, en las leyes que asignaron dichas funciones o atribuciones al ente central. Cuando un ente seccional aplique esas funciones o atribuciones que se descentralizan, su basamento normativo continúa en dichas leyes, a través del convenio. Como ya se indicó, el convenio es el elemento transmisor de las competencias, por lo que allí debe señalarse solamente las actividades que ciertas normas asignan a un ente central, las que serán, en adelante, desempeñadas por un ente seccional. El convenio, además, es el documento que prueba que una competencia determinada corresponderá ser ejercida por un ente seccional. Cuando ese ente seccional ejerza las competencias descentralizadas, su basamento administrativo para actuar será el convenio, que debe indicar con exactitud de que fuentes legales nacen las mismas. Si no existiera una fuente legal que permita a un ente seccional declarar una veda, por ejemplo, un particular podría rechazar jurídicamente un acto administrativo en ese sentido.

Las observaciones que hasta aquí se han efectuado con relación a la determinación de las competencias a descentralizar, apuntan a nociones medulares en todo sistema legal y democrático: la legalidad, la legitimidad, la seguridad jurídica y el estado de derecho. Estas nociones guardan relación con la consolidación de un sistema legal previsible y explícito, que permita la realización de actividades socioeconómicas por parte de los particulares y, consiguientemente, el progreso del país (Upham 2003). Si se transfieren competencias en una forma parcial, sin determinar el sustento legal de las mismas o, se lo hace en una manera tal que menoscaben su legalidad y legitimidad<sup>46</sup>, entonces lejos de mejorar al sistema legal se profundizarían deficiencias que son fuente de inoperancia administrativa en el sector público. Además, de esta manera se permitiría a los órganos beneficiados con las delegaciones, desarrollar un sistema administrativo basado en asunciones y prácticas internas que no necesariamente corresponda al que el sistema legal de gestión ha previsto. La cláusula cuarta del *Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales*, proporcionaría alguna explicación a la manera parcial de transferir las competencias, al manifestar que habrá una “transferencia progresiva de competencias” a los gobiernos seccionales. Esto explicaría la omisión de algunas competencias ambientales en la matriz utilizada en dicho convenio, pero no solucionaría los problemas de legalismo y legitimidad que aquí han sido anotados.

### **Omisión de Competencias**

Otro aspecto de interés en el proceso de descentralización es el hecho de que en la matriz de competencias a transferir, no constan todas las competencias que pertenecen al Ministerio del Ambiente. Al igual que lo explicado anteriormente, esta omisión podría explicarse con el *principio de progresividad*<sup>47</sup>, que caracteriza a la descentralización, el cual

---

<sup>45</sup> De acuerdo al artículo 3 del Código Civil, “[s]ólo al legislador toca explicar o interpretar la ley” de un modo generalmente obligatorio.

<sup>46</sup> El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa (García de Enterría y Fernández 1980). El principio de legitimidad significa que la norma provenga de un ente previsto en el sistema jurídico como competente.

<sup>47</sup> Ver artículo 5 de Ley de Descentralización del Estado.

permite a las entidades centrales seleccionar las competencias que convienen o están listas para descentralizar y dejar otras para una etapa posterior. Sin embargo, en el presente caso, no existen bases para pensar que la omisión de algunas competencias responde a la aplicación del citado principio.

En primer lugar, el Reglamento a la Ley de Descentralización establece que uno de los requisitos de los convenios de descentralización es la determinación de “[/]as competencias que se hubieren identificado como transferibles”<sup>48</sup>, para posteriormente detallar las competencias que efectivamente se transferirán. En segundo lugar, al analizarse las competencias que se pretenden descentralizar y las que han sido omitidas, puede verse que existen entre varias de ellas nexos de ejecución que no podrían mantenerse separados, es decir que unas competencias sean ejecutadas por un ente regional o local y otras por el ente central. Tómese como ejemplo la competencia “*Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción*”, que es una de las que se va a descentralizar; y, la competencia relativa a la gestión de áreas naturales: “*la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del Ministerio del Ambiente*”<sup>49</sup>, que ha sido omitida en la matriz de competencias a descentralizar. Aquí es obvio que la una competencia debe ser consecuencia de la otra entonces ambas competencias deben pasar al ente seccional, pero esto no sucede. En este caso, es muy probable que el ente seccional “sobreentienda” que si tiene la atribución de crear áreas protegida, lo tendrá también para su administración. Pero esa facultad no la ha sido concedida y si asume que si debe realizarla, incurriría en un caso de arrogación de competencias administrativas. Al respecto es importante comprender que el derecho público es una área legal en donde los funcionarios “sólo se puede hacer lo que la Ley, faculta”<sup>50</sup> (Real 1995). Entonces, si no se dice expresamente en el convenio que transfiere dicha competencia, el organismo seccional no podría “sobrentender” que a más de la potestad de crear áreas protegidas, le corresponde también la de administrar las áreas protegidas creadas anteriormente e incluso la que creó. Si se omiten esas competencias, los organismos seccionales carecerían de sustento normativo para efectuar algunas actividades administrativas de importancia para la gestión ambiental.

En el Anexo 6 se indican aquellas competencias que corresponden al Ministerio del Ambiente<sup>51</sup> y que aunque no constan en la matriz, deberían ser también parte del proceso de descentralización, pues entre ellos existen grupos de competencias que están enlazadas para permitir a la entidad ejecutora una gestión completa en un área administrativa.

Si por conveniencias institucionales o políticas debe descentralizarse una parte de las competencias para en otra etapa continuarse con el resto, entonces es conveniente que se elijan aquellas competencias enlazadas de tal manera que conformen un componente administrativo-ecológico, en vez de competencias aisladas, como es el caso actual.

---

<sup>48</sup> Artículo 5 numeral 4 de Reglamento a Ley de Descentralización.

<sup>49</sup> Artículo 72 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

<sup>50</sup> Esto en oposición al Derecho Privado, en el que se puede realizar “todo lo que la Ley no prohíba” (ver Real 1995).

<sup>51</sup> Entre las competencias incluidas en este Anexo, constan varias determinadas en la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, cuya mayoría de artículos fueran derogados por la Ley de Gestión Ambiental. Aunque se ha asumido que las atribuciones constantes en los artículos restantes de la citada ley corresponden al Ministerio del Ambiente, sin embargo del análisis de la Ley de Gestión Ambiental, no se desprende que exista una transferencia de esas atribuciones hacia este ministerio. En consecuencia, esas atribuciones continuarían correspondiendo al Ministerio de Salud. Para evitar problemas de competencia entre los ministerio de Salud y Ambiente, así como para asegurar la legalidad de las acciones que se tomen en función de las competencias referidas, debe establecerse, en forma oficial, a qué dependencia pertenecen las competencias aludidas.

#### **IV.- SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE**

En el Capítulo I del presente estudio, se ofreció una evolución de las actividades y decisiones políticas realizadas desde el inicio del proceso de descentralización del Ministerio del Ambiente. Hasta el momento esta dependencia de estado ha logrado ya las definiciones políticas básicas necesarias para implementar el proceso. En un resumen de los avances existentes hasta el momento en este proceso, sobresalen las siguientes actividades:

##### **a.- Acciones en el Nivel gubernamental Central**

- Plan Nacional de Descentralización período 2001-2002
- Plan Nacional correspondiente al período 2003–2004

##### **b.- Acciones en el Nivel Ministerial Interno**

- Lineamientos estratégicos del MAE (Misión, Visión, Valores)
- Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador<sup>52</sup>
- Política y Estrategia de Biodiversidad<sup>53</sup>,
- Estrategia Forestal
- Determinación de las competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades que transferirá el Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales autónomos<sup>54</sup>
- Desconcentración de Atribuciones y Responsabilidades a los Funcionarios de los Distritos Regionales<sup>55</sup>
- Creación de la Comisión Interna de Descentralización<sup>56</sup>

##### **c.- Acciones en el Nivel Interinstitucional**

- Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias suscrito el 6 de marzo de 2001, entre los Ministerios de Agricultura y Ganadería, Ambiente, Turismo y Obras Públicas y Comunicaciones; el Consejo Nacional de Modernización –CONAM-; el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador –CONCOPE-; y, los Prefectos Provinciales del Ecuador.
- Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales, suscrito el 17 de diciembre del 2001 entre el CONAM, el Ministerio del Ambiente del Ecuador –MAE- y el CONCOPE.
- Suscripción de resoluciones administrativas unificadas para la demanda de competencias al Ministerio del Ambiente
- Suscripción de Convenios de descentralización<sup>57</sup> individuales con 67 organismos seccionales (8 Consejos Provinciales y 59 Municipios);
- Guía para la Ejecución de Competencias Descentralizadas por el Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales;

---

<sup>52</sup> Aparecida en el año 2000

<sup>53</sup> Aparecida en el año 2000

<sup>54</sup> Establecida mediante el Acuerdo Ministerial 055, promulgado el 2 de octubre del 2001.

<sup>55</sup> Establecida mediante el Acuerdo Ministerial 073 de Diciembre del 2001.

<sup>56</sup> Acuerdo Ministerial 096 publicado en el Registro Oficial 148 del 15 de Agosto del 2003.

<sup>57</sup> Entre octubre y diciembre del 2002.

- Creación y Conformación de la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial<sup>58</sup>

Con el objetivo de continuar con el proceso de descentralización, al momento de realizar el presente análisis, se desarrollan dos acciones:

- Taller de Planificación Operativa de las Líneas de Acción Definidas por el Plan Nacional de Descentralización para Diez Ministerios; y,
- Consultoría para la “Evaluación y Propuesta de Control y Seguimiento del Proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental<sup>59</sup>”

En la primera acción, el Consejo Nacional de Modernización CONAM, conjuntamente con representantes de 10 ministerios<sup>60</sup>, organismos gubernamentales<sup>61</sup>, así como organismos representativos de los gobiernos seccionales<sup>62</sup>, han elaborado una propuesta del Plan Nacional de Descentralización para el período 2004 (Rosero 2004). En esta propuesta se desarrollan las líneas de acción y Planes Operativos de cada sector, que deben ejecutarse durante el año 2004. En este contexto, se han fijado como próximos pasos, los siguientes:

- Implementación de 12 Convenios suscritos con los gobiernos seccionales de Tungurahua, El Oro, Guayas y Manabí;
- Definición y suscripción de adendas a los convenios suscritos;
- Implementación de la transferencia de competencias ambientales en el resto del país;
- Difundir, sistematizar e informar avances del proceso (Rosero 2003).

Los aspectos citados, corresponden al estado formal del proceso, es decir qué documentos han sido configurados y qué pasos han sido cumplidos. Más adelante se efectúa un análisis valorativo del proceso, en función del examen de algunos de esos instrumentos, así como de la revisión de los casos de descentralización ya iniciados.

En una visión global del proceso, es notorio que entre los años 2000 y 2002, se desarrolló un intenso plan de actividades tendientes a tal objetivo. Pero, durante el año 2003, el proceso perdió su impulso inicial, lo cual podría atribuirse principalmente al cambio gubernamental ocurrido en enero de ese año y también al cambio de Ministro del Ambiente de Julio del 2003. Sin embargo de que la desaceleración del proceso tuvo las causas anotadas, éste fue interpretado por parte de los gobiernos seccionales como una ausencia de voluntad política para descentralizar<sup>63</sup>. A criterio del Presidente del CONCOPE, “está paralizado el proceso (de descentralización, aunque se) avanza a medias en Ambiente (El

<sup>58</sup> Decreto Ejecutivo No. 376, publicado en el Registro Oficial No. 83 del 16 de mayo del 2003

<sup>59</sup> El presente análisis es parte de esta Consultoría.

<sup>60</sup> Los Ministerios de: Agricultura y Ganadería, Ambiente, Desarrollo Humano, Desarrollo Urbano y Vivienda, Economía y Finanzas, Educación y Culturas, Gobierno, Obras Públicas, Salud y Turismo

<sup>61</sup> Secretaría de Diálogo y Planificación y la Oficina de Planificación ODEPLAN

<sup>62</sup> Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME y de la Confederación Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador CONAJUPARE,

<sup>63</sup> La desaceleración del proceso de descentralización no fue privativa de lo ambiental, sino que ocurrió también en otros ámbitos de la administración pública. Esto ocasionó inconformidad en los gobiernos seccionales, que sintieron que “[a] los ministerios no les interesa descentralizar” (El Comercio 2003). A criterio del Presidente del CONCOPE, “existe en ciertos ministerios la idea de defender la parcela. Se está pensando en la función de un ministro a corto plazo: dos, cuatro meses, pero no se piensa en lo de fondo” (El Comercio 2003). Este criterio, que evidencia una desconfianza en la continuación del proceso ocurre, precisamente, en momentos en que el CONAM, junto al Ministerio del Ambiente y otros organismos estatales, se disponían a reactivar el programa de transferencia de competencias centralizadas, hacia los gobiernos seccionales (ver Rosero 2003).

Comercio 2003). Pese a que este representante de uno de los dos sectores seccionales a los que está orientada la descentralización, reconoce que en materia ambiental no está del todo paralizado el proceso, será necesario que en las etapas subsiguientes se den señales claras de que la voluntad política subsiste, a través de acciones sostenidas y que guarden armonía con los acuerdos políticos ya celebrados y con el marco regulatorio al que se sujeta la descentralización ambiental. Esta necesidad de dar señales de voluntad política e institucional para descentralizar las competencias ambientales es más crítica si se considera que a finales del presente año de 2004, ocurrirán elecciones para renovar alcaldías y prefecturas y, por tanto, los actuales dignatarios exigirán resultados en todos los procesos en los que se encuentran interviniendo, para mostrarlos como logros de sus gestiones. Por otro lado, los aspirantes a dichas dignidades, serán muy críticos durante la campaña electoral con el gobierno central, particularmente en el tema descentralización.

Otra observación general al proceso de descentralización es que éste, se encuentra orientado exclusivamente a los gobiernos municipales y provinciales, pero no hacia las juntas parroquiales ni las circunscripciones territoriales indígenas, estamentos que también son gobiernos seccionales autónomos<sup>64</sup> y, por tanto, favorecedores del proceso de descentralización<sup>65</sup>. Sin embargo, esto se explica por el hecho de que el primero de estos niveles administrativos no se encuentra plenamente consolidados y, el segundo, aún no se encuentra determinado institucionalmente. En el desarrollo ulterior del proceso, debe tenerse en cuenta de que en ciertos aspectos ambientales, como la gestión forestal y de áreas protegidas, las juntas parroquiales y las circunscripciones territoriales indígenas pueden tener un rol protagónico.

#### **Estado de los Convenios suscritos**

Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2002, se suscribieron convenios individuales para asumir las competencias descentralizadas de gestión ambiental, entre autoridades nacionales relacionadas con este sector y gobiernos seccionales. El total de convenios suscritos es el de 67 (ver Cuadro 2). Estos instrumentos están transfiriendo indistintamente varias competencias ambientales.

Del total de 67 convenios, 12 se encuentran suscritos por todos sus comparecientes (incluido el Presidente de la República) y de éstos, 4 pertenecen a los consejos provinciales y 8 a los municipios. Los 55 convenios restantes, no cuentan con la rúbrica del Presidente (BID 2003). Los únicos gobiernos locales cuyos convenios se encuentran firmados por todos los comparecientes, son los de la provincia de Tungurahua, exceptuando el del cantón Ambato, que aún no suscribe un convenio de descentralización. De las provincias, sólo las de Tungurahua, Manabí, Los Ríos y Guayas tienen sus convenios firmados por todos los comparecientes.

En la petición de competencias, los municipios solicitaron el 81.11%, de todas las competencias de calidad ambiental, mientras que de las competencias forestales solo solicitaron el 58% de su total. En el caso de los consejos provinciales, existe cierto equilibrio entre los dos tipos de competencias, pues el porcentaje de competencias de calidad ambiental solicitadas es del 84%, mientras que las competencias forestales constituyen el 88.6% del total (Ver Anexos 9a, 9b, 9c, 9d y 9e). La tendencia de los municipios por las competencias

---

<sup>64</sup> Ver artículo 228 de la Constitución.

<sup>65</sup> Ver artículo 3 de Ley de Descentralización.

de gestión de la calidad ambiental tiene su explicación en el carácter preferencialmente urbano de la acción institucional de éstos.

**Cuadro 2**

**CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN SUSCRITOS**

|  |                              |                            |
|--|------------------------------|----------------------------|
| <b>Provincia de Tungurahua</b> (Suscripción 28-X-02)         |                              |                            |
| Municipio de Ambato  | Municipio de Baños           | Municipio de Cevallos      |
| Municipio de Mocha   | Municipio de Patate          | Municipio de Pelileo       |
| Municipio de Pillaro   | Municipio de Quero           | Municipio de Tisaleo       |
| Consejo Provincial   |                              |                            |
| <b>Provincia de Pastaza</b> (Suscripción 10- XI-02)          |                              |                            |
| Consejo Provincial   | Municipio de Mera            | Municipio de Arajuno       |
| <b>Provincia de Manabí</b> (Suscripción 22 –XI –02)          |                              |                            |
| Consejo Provincial de Manabí                                 | Municipio de Chone           | Municipio de Jaramijó      |
| Municipio de Junín   | Municipio de Manta           | Municipio de Montecristi   |
| Municipio de Olmedo  | Municipio de Pichincha       | Municipio de Paján         |
| Municipio de Pedernales                                      | Municipio de Pto. López      | Municipio de Rocafuerte    |
| Municipio de San Vicente                                     | Municipio de Santa Ana       | Municipio de Tosagua       |
| Municipio de 24 de Mayo                                      | Municipio de Sucre           | Municipio de Flavio Alfaro |
| Municipio de Portoviejo                                      |                              |                            |
| <b>Provincia de El Oro</b> (Suscripción 22 –XI –02)          |                              |                            |
| Consejo Provincial de El Oro                                 | Municipio de Piñas           | Municipio de Chilla        |
| Municipio de Portovelo                                       | Municipio de Zaruma          | Municipio de Pasaje        |
| Municipio de Marcabellí                                      | Municipio de Santa Rosa      | Municipio de Las Lajas     |
| <b>Provincia del Guayas</b> (Suscripción 22 –XI –02)         |                              |                            |
| Consejo Provincial   |                              |                            |
| <b>Provincia de Los Ríos</b> (Suscripción 22 –XI –02) 2      |                              |                            |
| Consejo Provincial   | Municipio de Vinces          |                            |
| <b>Provincia de Zamora Chinchipe</b> (Suscripción 30 XII-02) |                              |                            |
| Consejo Provincial   | Municipio de Zamora          | Municipio de Nangaritzza   |
| Municipio de Chinchipe                                       | Municipio de Yantzaza        | Municipio de Yacuambi      |
| Municipio de Palanda   | Mun. de Centinela del Cóndor | Municipio de Panguí        |
| <b>Provincia de Loja</b> (Suscripción 30 XII-02)             |                              |                            |
| Consejo Provincial   | Municipio de Espíndola       | Municipio de Saraguro      |
| Municipio de Sozoranga                                       | Municipio de Loja            | Municipio de Calvas        |
| Municipio de Celica  | Municipio de Gonzanamá       | Municipio de Olmedo        |
| Municipio de Paltas  | Municipio de Pindal          | Municipio de Quilanga      |
| Municipio de Puyango   | Municipio de Chaguarpamba    |                            |

FUENTE: Dirección de Planificación del MAE

Un aspecto de carácter sustancial en los convenios de descentralización es que en ninguno de ellos se han determinado los “recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero”<sup>66</sup> con los que los gobiernos seccionales contarán para aplicar las competencias que reciben. La Ley de Descentralización indica que en “los convenios ... deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades”<sup>67</sup>.

Sin embargo de la imprescindibilidad de la determinación de los recursos, debe considerarse que esta situación quedaría subsanada mediante la norma del artículo 6 del Reglamento de Descentralización que señala que:

“Los ministerios y entidades seccionales autónomas podrán también suscribir convenios generales, con la enumeración y descripción de las competencias por transferirse que, posteriormente, pueden perfeccionarse con uno o más Addendums sobre las competencias que efectivamente se transfieran”<sup>68</sup>.

Además de la norma citada, la ausencia de la determinación de los recursos financieros en los convenios de transferencia de competencias ha sido salvada mediante la inclusión de tres cláusulas<sup>69</sup> en las que se posterga la transferencia de recursos o se acuerda que el Ministerio del Ambiente “fortalecerá” la participación de los organismos seccionales en la ejecución de proyectos y programas con asistencia técnica y financiera internacional, estas soluciones incluidas en los convenios no cumplen con lo determinado en la ley. Además, las cláusulas 2.2 y 2.4 de los convenios, manifiestan que en un plazo de 45 días se transferirán los recursos financieros y humanos necesarios para ejecutar las competencias a transferirse.

Pese a que la cláusula 2.2 y 2.4 ponen a salvo el requisito de incluir el mandato legal de determinar los recursos financieros, debe tenerse en cuenta que el plazo allí indicado se encuentra ya vencido, lo cual significaría que los gobiernos seccionales podrían, en uso de la cláusula quinta del convenio, denunciar al mismo por incumplimiento de la transferencia de recursos. Sin embargo, esta situación podría subsanarse mediante la suscripción de Addendums, si es que todos los comparecientes en los convenios están de acuerdo en prolongar dicho plazo. Para determinar los ingresos fiscales que le corresponden al MAE, en el Anexo 7a, se exponen las normas legales que asignan algún recurso económico o beneficio financiero a este ministerio. Adicionalmente, en el Anexo 7b, se establecen los porcentajes desagregados de los ingresos que por autogestión obtuvo el Ministerio del Ambiente en su conjunto, sí como los ingresos de autogestión que cada distrito regional obtuvo durante el año 2003.

Para tener una idea global de la información que debe incluirse en los convenios, el Cuadro 3 muestra los requisitos que los convenios de descentralización.

---

<sup>66</sup> Artículo 3 de la Ley de Descentralización.

<sup>67</sup> Artículo 12 de la Ley de Descentralización.

<sup>68</sup> Artículo 6 del Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado.

<sup>69</sup> Ver cláusulas 2.2, 2.3 y 2.4 de los convenios de transferencia de competencias a los organismos seccionales.

### Cuadro 3

#### REQUISITOS DE LOS CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN

- 1) Los nombres de los participantes y la calidad en que intervienen.
- 2) Los antecedentes y, entre ellos, la referencia a los estudios que se hubieren realizado.
- 3) Las obligaciones y derechos de las partes.
- 4) Las competencias que se hubieren identificado como transferibles.
- 5) Las que efectivamente se transfieren con una debida enumeración y descripción.
- 6) El plazo de inicio y las condiciones, si las hubiere, requerido para que operen las competencias y funciones que se transfieran.
- 7) Los recursos financieros que se transferirán, con indicación de las partidas presupuestarias correspondientes o los derechos de cobro sobre impuestos relacionados con las competencias, atribuciones y funciones transferidas.
- 8) Los recursos humanos, técnicos, materiales y equipos que se transferirán, debidamente especificados.
- 9) Las condiciones de políticas generales, coordinación y control que se conservarán en el Ministerio, organismo o dependencia central.
- 10) Una cláusula de denuncia del convenio en el caso de que no se haga efectiva la entrega de los recursos determinados para la transferencia.
- 11) Una cláusula sobre controversias que se sujetarán a la resolución de la Comisión Nacional de Competencias.
- 12) Una cláusula de subsidiariedad del Gobierno Nacional sobre las transferencias, de acuerdo con el Art. 17 de la Ley de Descentralización.
- 13) Una cláusula sobre la transferencia de información, asesoría, expedientes y archivos.
- 14) Una cláusula sobre el procedimiento, términos y resoluciones respecto de los trámites pendientes.
- 15) Los documentos habilitantes de la capacidad de las partes.
- 16) Las cláusulas que fueren necesarias para el caso.

FUENTE: Artículo 5 del Reglamento a la Ley de Descentralización.

De la lectura de los convenios y de la enumeración del contenido de los mismos, no solo se evidencia la inexistencia de los recursos financieros, sino incluso la falta de requerimientos establecidos en los numerales 8 y 14. Para concluir con este análisis de la situación actual de los convenios, es preciso puntualizar que para continuar con el proceso de descentralización de competencias hacia los gobiernos seccionales con los que se haya suscrito, en su totalidad, los respectivos convenios, debe pasarse a una etapa implementatoria de las competencias asignadas. Esto significa, la determinación de los recursos a asignarse y la formalización operativa de cómo deben aplicarse las competencias descentralizadas.

Otros aspectos que deban definirse bilateralmente, como son las modalidades de aplicación de las competencias, podrían acordarse vía addendums al convenio principal o, como ya lo están haciendo varios gobiernos seccionales, usando su capacidad legislativa para dictar reglamentos y otras ordenanzas para regular sus nuevas competencias. Además, deben transferirse las competencias que se encuentren financiadas, y que por tanto tendrán el aval del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el respectivo dictamen de ley y la transferencia de partidas. Siguiendo la política de flexibilidad y continuidad, es posible que algunas competencias deban dejarse pendientes.

En el tema siguiente, se ofrece una visión global de cómo los gobiernos están adaptado sus esquemas institucionales a la nueva realidad normativa que deberán enfrentar con la descentralización de competencias ambientales.

### **Acciones de los Gobiernos seccionales**

Los gobiernos seccionales, en forma independiente, han procedido a prepararse para receptor algunas competencias en materia ambiental. En el Anexo 8, se efectúa una revisión actualizada a Octubre del 2003, de los instrumentos normativos que en materia ambiental, han expedido los gobiernos seccionales listados en el Cuadro 2, antes y después de suscribir los convenios de descentralización. Esta revisión permitirá conocer aspectos de importancia para el proceso de descentralización como son el tipo organizativo que esos gobiernos han previsto para ejecutar las competencias que recibirán del gobierno central, las regulaciones ambientales que han dictado, los ámbitos de regulación que han definido, etc., así como ciertas inconsistencias normativas o institucionales en los ámbitos cantonal o provincial.

El primer aspecto que llama la atención al analizar el Anexo 8 es que la mayoría de las ordenanzas de carácter ambiental expedidas en los cantones y provincias indicadas, ocurrieron antes de la suscripción de los convenios de transferencia de competencias. Una vez suscritos los convenios, no existe mucha actividad normativa. Esta circunstancia, que por un lado mostraría un entusiasmo en el nivel seccional por receptor lo antes posible las competencias ambientales, se debe al hecho de que de acuerdo a la Constitución<sup>70</sup> solamente los entes seccionales que tengan capacidad operativa suficiente podrán acoger las competencias de parte del gobierno central, entonces las regulaciones dictadas fueron una forma de probar esa capacidad. Sin embargo de que la explosión normativa anterior a la suscripción de convenios de descentralización tiene una razón procesal, por otro lado podría también significar que en aquellos casos en los que se dictó una ordenanza u ordenanzas ambientales antes de que ocurriese la transferencia de competencias, no exista compatibilidad entre los ámbitos que los gobiernos seccionales pretenden regular a través de las ordenanzas dictadas y las competencias que se transfirieron.

Un ejemplo concreto de lo citado anteriormente, es el caso del cantón Rocafuerte, en la provincia de Manabí, que en febrero del 2001, suscribió con el Ministerio del Ambiente un convenio de delegación de funciones para controlar actividades de contaminación ambiental, de residuos no-domésticos. Aunque el convenio se refiere a los residuos sólidos, el cantón citado se basó en éste para dictar la ordenanza municipal para la “Tala y Explotación de Árboles”<sup>71</sup> por la cual se asumen aspectos de la gestión de los recursos maderables que no constaron en el convenio del 2001<sup>72</sup>. Posteriormente, este cantón también suscribió un convenio con el mismo ministerio en noviembre del 2002 tendiente a la transferencia de competencias ambientales. Aunque con este convenio recibió, entre otras competencias, la de “Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres”, y la de “elaborar, ejecutar y avalar estrategias, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad”, aun así

---

<sup>70</sup> Ver inciso final de artículo 226 de la Constitución.

<sup>71</sup> Ordenanza sin número, publicada en el RO 446 del 5 de noviembre del 2001.

<sup>72</sup> Un ejemplo del alcance de la competencia que tiene esta ordenanza es su artículo 5 que dice: “toda persona natural o jurídica, militar o eclesiástica, empresa estatal o privada que esté interesada en la explotación de bosques o tala de árboles, deberá observar el trámite correspondiente para la obtención del permiso municipal que constará de: a) compra de formulario valorado en tesorería municipal; b) inspección de un técnico de la Dirección de Control Ambiental; c) Aprobación de la Dirección de Control Ambiental; d) Depositar la garantía de reforestación; y, e) entrega del permiso correspondiente”.

el cantón Rocafuerte tampoco podría ejecutar las competencias establecidas en la ordenanza para la “Tala y Explotación de Árboles”, pues en el convenio expresamente se excluye el aprovechamiento de productos maderables como parte de las competencias. En este caso, existe un obvio conflicto de competencias, la del municipio que se auto asigna y la del Ministerio del Ambiente que mantiene para si esa competencia.

En situaciones similares a la anterior, ciertos gobiernos seccionales, como por ejemplo el Municipios de Piñas, inician acciones de gestión ambiental basados directamente en la legislación general sobre descentralización, antes de que suscribieran un instrumento de transferencia de competencias. En este caso, el citado cantón dictó una ordenanza para “regular la entrega, barrido y recolección de desechos domésticos, comerciales e industriales, biológicos, tóxicos y no tóxicos”<sup>73</sup>, en el año de 1999. Esta ordenanza también crea el departamento de sanidad ambiental, que “tiene competencia para determinar políticas y criterios para el uso de los recursos aire, agua y suelo, y para el control de la contaminación en el cantón”<sup>74</sup>. Como puede apreciarse, el alcance de competencias que se auto-asigna este municipio, excede al que más tarde definiría el Ministerio del Ambiente para descentralizar. Y es más, excede aún al ámbito general de competencias en el que el mismo Ministerio del Ambiente está inscrito.

Un aspecto curioso es que en el caso de las regulaciones expedidas por los gobiernos seccionales después de suscrito el convenio, en ninguna de ellas se cita al convenio de transferencia de competencias como elemento o fuente a considerar para dictar la ordenanza respectiva. Esto contrasta, por ejemplo, con todos los casos de emisión de ordenanzas en materia de turismo, en las cuales se cita al convenio que transfirió las competencias como fuente considerativa para dictar la regulación se efectúa en la ordenanza.

Los hechos mencionados, podrían ser circunstanciales y, por tanto, ser interpretados de diferente manera, lo que sugiere que existe confusión en la naturaleza y procedimientos de la descentralización, así como una subestimación al valor procesal que el convenio de transferencia de competencias tiene en la descentralización. Los gobiernos seccionales tienden a reproducir la confusión normativa ambiental que existe en el plano nacional y que la Ley de Gestión Ambiental trató de corregir al instituir el *Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental*.

### **Situación Organizacional en los Gobiernos Seccionales**

Para que una competencia pueda ser descentralizada, es necesario que exista una preparación institucional que permita al gobierno seccional aplicar dicha competencia. A fin de determinar la situación institucional ambiental interna de los gobiernos seccionales, se han revisado las ordenanzas provinciales y municipales que sobre esta materia han expedido dichos gobiernos.

Para cumplir con la condición dispuesta por el artículo 226 de la Constitución referente a la capacidad operativa para asumir competencias del gobierno central, algunos gobiernos seccionales que suscribieron convenios de descentralización, crearon previamente departamentos administrativos especiales para la gestión ambiental. Aunque se dotó de diversos nombres a dichos departamentos (ver Cuadro 4), todos ellos tienen por objeto

---

<sup>73</sup> Ordenanza Municipal sin número, publicada en el Registro Oficial 110 del 18 de enero de 1999.

<sup>74</sup> Artículo 2 de Ordenanza Municipal para “regular la entrega, barrido y recolección de desechos domésticos, comerciales e industriales, biológicos, tóxicos y no tóxicos”.

ejecutar las competencias que los respectivos organismos seccionales recibirán del gobierno central. Los gobiernos seccionales que no crearon una unidad ambiental ad-hoc para recibir competencias del gobierno central, tenían ya en sus estructuras institucionales unidades operativas que cumplen actividades afines a las que el convenio de descentralización de competencias les transfirió.

#### **Cuadro 4**

#### **DENOMINACIONES UTILIZADAS POR LOS DEPARTAMENTOS AMBIENTALES DE LOS ORGANISMOS SECCIONALES**

- Departamento de Higiene y Salubridad,
- Dirección de Control Ambiental,
- Departamento de Saneamiento Ambiental,
- Sección de Higiene y saneamiento ambiental,
- Dirección de Higiene Municipal,
- Unidad Municipal de Manejo Ambiental,
- Unidad de Manejo Ambiental y Salud,
- Dirección Municipal de Gestión Ambiental,
- Departamento de Saneamiento Ambiental y Agua Potable,
- Departamento de Higiene Ambiental
- Policía Turística Ecológica Municipal

FUENTE: Anexo 8

Es positivo el hecho de que todos los gobiernos seccionales hayan creado departamentos ambientales para ejercer las competencias que el Ministerio del Ambiente les transferirá. Sin embargo, es necesario tener en cuenta de que durante la suscripción de los convenios de transferencia, no hubo proceso alguno de verificación de las capacidades administrativas que los entes seccionales tenían. Según consta en la documentación de cada convenio suscrito, y de acuerdo con el Reglamento a la Ley de Descentralización<sup>75</sup>, se aceptó el requisito de demostrar “capacidad institucional”, mediante una certificación del mismo organismos seccional interesado.

No se conoce de la realización de un diagnóstico para evaluar la capacidad real de los municipios y consejos provinciales del país para receptor y aplicar las competencias ambientales. Sin embargo, algunos detalles se podrían adelantar sobre fuentes potenciales de conflicto o, al menos, debilidad para ejecutar las competencias.

Un aspecto de potencial conflicto derivado de la capacidad institucional real de los gobiernos seccionales, y en especial en los municipios, es que existe confusión entre lo sanitario y lo ambiental, porque ambas categorías se complementan y se vinculan a efectos de regulación del entorno humano. En este sentido las cuestiones referidas al agua potable, rastro, basura, contaminación urbana, etc, que son abordadas por los Comisarios y las Comisiones y Direcciones de Higiene Municipales, podrían pasar a la competencia de una sola Autoridad Ambiental, la misma que conocerá también sobre asuntos de tala de árboles,

<sup>75</sup> Ver artículo 3 de Reglamento a la Ley de Modernización. Decreto Ejecutivo No. 1581. RO/ Sup 349 de 18 de Junio del 2001

declaración de áreas protegidas, cuidado de ríos, etc. En este caso, es muy posible la ocurrencia de un conflicto entre una autoridad ambiental con que ya cuentan los municipios en sus estructuras tradicionales, el Comisario Municipal, que ha cumplido atribuciones de carácter ambiental como parte de sus funciones; y, los nuevos departamentos ambientales de esas dependencias. Al incorporarse las competencias ambientales a los municipios, es muy probable que ocurran conflictos<sup>76</sup> entre el citado funcionario y los departamentos ambientales, relativos a aspectos específicos de control ambiental como son las emisiones, los ruidos, etc., en los que ambos sectores tendrían atribuciones. Las ordenanzas dictadas con propósito ambiental, no han previsto esta circunstancia, por lo que deben efectuarse los ajustes necesarios para evitar conflictos y duplicación de actividades administrativas.

Finalmente al analizarse la situación organizacional de los gobiernos seccionales, no debe olvidarse que éstos tienen ya un estatus otorgado por el régimen de gestión ambiental, determinado en el *Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria*, TULAS, pero que es ignorado en el proceso de descentralización. En el Libro VI, Título I del TULAS, al reglamentarse el *Sistema Único de Manejo Ambiental* previsto en la Ley de Gestión Ambiental<sup>77</sup>, se determina que los gobiernos seccionales al obtener vía descentralización las competencias ambientales, se constituirían en Autoridades Ambientales de Aplicación<sup>78</sup>. Y el Título IV del mismo Libro VI del TULAS, incorpora a los gobiernos seccionales en el marco institucional en materia de prevención y control de la contaminación ambiental, el mismo que consta de los siguientes estamentos:

- a) Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (CNDS).
- b) Ministerio del Ambiente (MAE) o Autoridad Ambiental Nacional (AAN).
- c) Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA);
  - i Reguladores ambientales por recurso natural,
  - ii Reguladores ambientales sectoriales; y,
  - iii Municipalidades y/o Consejos Provinciales<sup>79</sup>.

La estructura institucional citada, de la que forman parte los gobiernos seccionales, aunque no ha sido todavía implementada, tiene vigencia y, como se ha manifestado ya, permitiría a dichos gobiernos coordinar, armonizar y consolidar sus competencias ambientales.

---

<sup>76</sup> Para evitar este tipo de conflictos, en los convenios de descentralización que ha suscrito el Ministerio de Turismo, se ha establecido *que la Municipalidad se compromete a emitir las ordenanzas pertinentes para crear o fortalecer una dependencia administrativa que se encargue de la gestión turística local, específicamente en el campo de la planificación, organización, fomento y promoción de las competencias que se delegan bajo este instrumento. Y que para tal efecto, esta dependencia deberá contar con personal capacitado y con infraestructura adecuada para la prestación de los servicios turísticos.*

<sup>77</sup> Ver artículos 19 al 24 de Ley de Gestión Ambiental.

<sup>78</sup> El artículo 3 del Libro VI, Título I del TULAS establece que la Autoridad Ambiental de Aplicación son “los Ministerios o Carteras de Estado, los órganos u organismos de la Función Ejecutiva, a los que por ley o acto normativo, se le hubiere transferido o delegado una competencia en materia ambiental en determinado sector de la actividad nacional o sobre determinado recurso natural; **así como, todo órgano u organismo del régimen seccional autónomo al que se le hubiere transferido o delegado una o varias competencias en materia de gestión ambiental local o regional**”. (énfasis añadido)

<sup>79</sup> Artículo 47 del Libro VI, Título IV del TULAS.

## V.- COMENTARIOS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

Una vez que se han efectuado ciertas observaciones al “convenio marco”, a continuación se efectuarán algunas observaciones puntuales a la estrategia general que se ha elegido para el proceso de descentralización que lleva adelante el Ministerio del Ambiente. Particular énfasis se pone aquí a la omisión que el proceso hace al *Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental*, previsto en la *Ley de Gestión Ambiental*, la utilización de un formato inflexible de competencias, que se las aplica a todos los casos; la inexistencia de estrategia para la determinación de competencias a los gobiernos seccionales; la ausencia de mecanismo alguno que permita la participación social<sup>80</sup>, cual es uno de los objetivos del proceso de descentralización; y, la inexistencia de una forma de descentralización de las áreas protegidas que mantenga a éstas bajo un sistema nacional de gestión.

### El Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental y el Sistema Único de Manejo Ambiental

La primera observación que debe realizarse a la estrategia de descentralización es que ésta omite como antecedente normativo a la Ley de Gestión Ambiental, ley básica en la materia y que, además, es la primera que cita directamente al Ministerio del Ambiente como organismo ejecutor de la política ambiental estatal. Este cuerpo legal determina una particular forma de descentralizar la gestión ambiental, que incluye el desarrollo de un sistema descentralizado. Al tratar sobre este sistema esta ley determina que:

“Las instituciones del Estado con competencia ambiental forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y se someterán obligatoriamente a las directrices establecidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable.

Este Sistema constituye el mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales; subordinado a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental.”<sup>81</sup>

Este *Sistema de Gestión Ambiental* debe estar dirigido por una *Comisión Nacional de Coordinación*, que estará integrada por organismos centrales, seccionales, académicos, civiles y comunitarios<sup>82</sup>. Al no considerarse los lineamientos de la Ley de Gestión Ambiental en el proceso de descentralización, se está dejando de lado la opción de coordinar con otras competencias ambientales que se encuentran en manos de organismos especializados. Si no se toman en cuenta estos aspectos, se correría el riesgo de la inaplicabilidad de las competencias ambientales descentralizadas.

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, el artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental determina que: “*Los consejos provinciales y los municipios, dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la República y a la presente Ley. 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, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica*”.

<sup>81</sup> Artículo 10 de la Ley de Gestión Ambiental.

<sup>82</sup> Artículo 11 de la Ley de Gestión Ambiental.

La necesidad de aplicar las disposiciones de la citada Ley de Gestión Ambiental, no solamente tiene un sentido legalista, sino también práctico. El complejo de competencias que corresponden al Ministerio del Ambiente, se encuentra básicamente dividido en razones de materia y territorio. Desde el primer punto de vista, existen un conjunto de competencias denominadas de *capital natural*, y otro, denominadas de *calidad ambiental*, lo cual corresponde a una división en razón de la materia. Desde el otro punto de vista, las competencias del Ministerio del Ambiente están divididas en razón de territorio, pues un conjunto de esas competencias corresponde ejecutar en áreas urbanas y otras en áreas rurales. Bajo esta consideración, deberían asignarse las competencias ambientales no solamente en función del ente seccional que las solicite, sino también en función del tipo de ente seccional que esté mejor orientado para un tipo de competencia. Un análisis general nos permite asegurar que generalmente las competencias relativas a la calidad ambiental, se las debe aplicar en áreas urbanas, mientras que las de carácter ecológico, se las debe aplicar en áreas rurales. Esto significaría que los municipios serían propensos a recibir el primer tipo de competencias y los consejos provinciales el segundo tipo<sup>83</sup>. Estas decisiones son difíciles de tomar en un proceso que ha elegido un formato de competencias rígido y generalizado, que no puede ser aplicado discriminadamente entre los organismos seccionales más idóneos. Si se aplicase el concepto de “sistema descentralizado de gestión”, que es el que la Ley de Gestión Ambiental determina, entonces ese sistema estaría mejor preparado para asumir este tipo de distinciones.

Un aspecto que difícilmente podrá cubrirse bajo el esquema de descentralización que se está aplicando, es el relativo a la coordinación de las distintas competencias ambientales que se encuentran en manos de organismos públicos que no dependen del Ministerio del Ambiente, pero que la Ley de Gestión Ambiental los incorpora en el sistema de gestión antes citado. De aplicarse la estrategia prevista en dicha ley, el Ministerio del Ambiente si pudiese tener ingerencia en esas otras entidades con competencia ambiental a fin de que coordinasen sus actividades y formas de aplicar esas competencias con los gobiernos seccionales que recibirán y aplicarán también competencias ambientales. Pero como no está previsto un sistema de gestión, entonces es muy posible que se generen en el futuro conflictos de aplicación de competencias no solamente entre los gobiernos seccionales y otros organismos públicos, sino entre los mismos gobiernos seccionales, es decir entre municipios y consejos provinciales. Por ejemplo, es probable que existan conflictos de competencia entre CEDEGE y los cantones del Guayas en temas relativos al uso del agua y suelo, entre otros de interés común.

Aparte de obviar al *Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental*, los convenios de transferencia de competencias omiten también al *Sistema Único de Manejo Ambiental*, que está previsto en la ley de Gestión Ambiental<sup>84</sup>. Este sistema, cuya regulación consta en el Libro VI, Título I del TULAS, proporciona elementos normativos que debieron ser difundidos entre los municipios aprovechando el proceso de descentralización, para así contar con un sistema regulatorio homogéneo a nivel nacional. Este marco institucional, se establece a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA),

---

<sup>83</sup> Un indicativo de que los gobiernos seccionales en cierta manera buscan ubicarse en un ámbito definido de la gestión ambiental es el hecho de que en la petición de competencias, los municipios solicitaron el 81.11%, de todas las competencias de calidad ambiental, mientras que las de las competencias forestales solo solicitaron el 58% de su total. En el caso de los consejos provinciales, existe cierto equilibrio, pues el porcentaje de competencias de calidad ambiental es del 84%, mientras que las competencias forestales constituyen el 88.6% del total.

<sup>84</sup> Ver artículos 19 a 24.

determinado en el artículo 5 de la Ley de Gestión Ambiental, que también es obviado en el proceso de descentralización.

Con estas omisiones, se pierde una oportunidad única para introducir una lógica regulatoria entre los gobiernos seccionales y, también se desecha un espacio de coordinación y armonización de los complejos sistemas ambientales institucionales y legales que no dependen del Ministerio del Ambiente. Debe recordarse que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental comprende la descentralización horizontal entre las instituciones del Gobierno Central con competencias ambientales, así como la descentralización vertical.

En el título IV del Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental<sup>85</sup>, se establece ya un mecanismo guía para proceder a la constitución del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. De acuerdo al artículo 47 del citado Reglamento, el marco institucional ambiental consta de los siguientes estamentos:

- d) Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable.
- e) Ministerio del Ambiente o Autoridad Ambiental Nacional.
- f) Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental;
  - iv Reguladores ambientales por recurso natural,
  - v Reguladores ambientales sectoriales; y,
  - vi Municipalidades y/o Consejos Provinciales.

Irónicamente, el sistema descentralizador que se encuentra aplicando el Ministerio del Ambiente, no acoge este mecanismo que es parte de su entorno institucional y legal. Esta estructura que se está obviando, además de permitir armonizar a los reguladores ambientales por recurso natural (CNRH, Dirección General de Minas, etc.), con los reguladores ambientales sectoriales (corporaciones regionales de desarrollo) y los gobiernos seccionales, también permitiría armonizar el complejo sistema normativo ambiental, que se explica a continuación.

### **Ausencia de algún mecanismo que permita la coordinación interinstitucional y la participación social**

Otra omisión del proceso es la referente a la coordinación interinstitucional y la participación social. En los convenios de descentralización aplicado a todos los gobiernos seccionales que han solicitado la transferencia de competencias ambientales, no se proporciona elemento alguno que permita, por un lado, a los gobiernos seccionales coordinar sus actividades ambientales no solo con el Ministerio del Ambiente, sino también con los organismos públicos que sin ser parte del citado ministerio, tienen alguna competencia ambiental; y, por otro lado a los organismos civiles, comunitarios, académicos o profesionales, participar en los mecanismos de gestión ambiental. En algunos casos, como la gestión de las áreas protegidas, la participación social puede proporcionar un invaluable apoyo a los esfuerzos públicos de gestión, por eso es vital que se conforme la Comisión de Coordinación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental con todos sus integrantes.

---

<sup>85</sup> Ver Título IV del Libro VI del TULAS.

## Cuadro 5

### CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN AMBIENTAL

1. El Ministro del Ambiente, quien lo presidirá;
2. La máxima autoridad de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República;
3. Un representante del Consorcio de Consejos Provinciales;
4. Un representante de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas;
5. El Presidente del Comité Ecuatoriano para la Protección de la Naturaleza y Defensa del Medio Ambiente CEDENMA;
6. Un representante del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODEMPE;
7. Un representante de los pueblos negros y afroecuatorianos;
8. Un representante de las Fuerzas Armadas; y,
9. Un representante del Consejo Nacional de Educación Superior, que será uno de los rectores de las universidades o escuelas politécnicas.

Fuente: Artículo 11 de LGA.

### **Determinación de las competencias ambientales de los gobiernos seccionales**

Tal vez el aspecto más complejo de la descentralización ambiental es el relativo a la asignación de competencias a los entes seccionales. ¿Basándose en qué criterios se debe asignar una competencia a un municipio o a un consejo provincial?. La cláusula 3.2 del Convenio Marco, que define los criterios generales para la transferencia de las competencias establece al respecto lo siguiente:

‘Las competencias establecidas en esta cláusula serán transferidas por el Ministerio del Ambiente, mediante convenio, de acuerdo al siguiente esquema:

- a) A las provincias, cuyos consejos provinciales hubieren llegado a un acuerdo con la totalidad de sus municipios.
- b) A los consejos provinciales y a los municipios con los cuales hubiere acordado la demanda.
- c) A los consejos provinciales que solicitaren individualmente de acuerdo al ámbito de su competencia.

Para los casos de los literales a) y b), los consejos provinciales transferirán de manera inmediata las competencias a los municipios que las solicitaren de acuerdo con el ámbito de su competencia y los consejos provinciales podrán asumir subsidiariamente las competencias que correspondan a las municipalidades mientras se fortalece la capacidad operativa de estas. El acuerdo de subsidiaridad deberá ser presentado al Ministerio del Ambiente junto con la solicitud de transferencia”.

Aunque parezca flexible el mecanismo, la cláusula transcrita no da muchas opciones para determinar a qué ente seccional le corresponde una competencia. En realidad la cláusula asume una posición pragmática al respecto: permite que cualquier ente seccional reciba cualquier competencia bajo ciertas circunstancias, aunque al final regula que se podrá descentralizar competencias ambientales en favor de los consejos provinciales que lo solicitaren individualmente “de acuerdo al ámbito de su competencia”.

La única indicación expresa que existe en la normatividad ambiental sobre cuando asignar una competencia a un gobierno municipal o provincial es la que consta en el artículo 56 del Libro VI del TULAS. Al tratar de las “actividades de las entidades ambientales de control, este artículo expresa que:

“En el caso que un municipio realice por administración directa actividades que pueden potencialmente causar contaminación o sea propietario parcial o total de una empresa cuya actividad puede potencialmente causar contaminación, no podrá ejercer como entidad ambiental de control sobre esa obra y/o actividad. El Consejo Provincial será entonces la entidad ambiental de control si hacia éste se hubiere descentralizado la competencia ambiental. De no ser este el caso la autoridad ambiental sectorial o por recurso con competencia será el regulador de la actividad. Igual regla se aplicará para el caso de los Consejos Provinciales y otras instituciones parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, evitándose en todo momento los conflictos de interés”.

El marco legal general sobre la descentralización, también proporciona ciertos elementos que permitirían determinar el tipo de competencias que corresponden a uno y otro gobierno seccional. En la revisión legal que se efectúa a continuación, se ofrece una panorámica de lo que diferentes leyes han asignado ya a estos gobiernos seccionales en materias, directa o indirectamente, relacionadas con el ambiente. Esta visión panorámica, ofrece una pista del rol actual de los municipios y consejos provinciales con relación al ambiente, lo cual da elementos de análisis para proponer una forma de asignación de competencias a estas entidades.

### **Los Municipios y el Ambiente**

Los municipios son los organismos encargados de la gestión pública de los cantones del país. El área jurisdiccional o territorio de cada cantón comprende las parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y las parroquias rurales<sup>86</sup>.

Los fines esenciales del Municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes:

1. Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y,
3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Artículo 1 de la Ley de Régimen Municipal.

<sup>87</sup> Artículo 12 de la Ley de Régimen Municipal.

Los fines y funciones regulares de las municipalidades o concejos cantonales están dadas por la Constitución y la Ley de Régimen Municipal<sup>88</sup>, siendo éstas, entre otras, las siguientes:

- Dotar de la infraestructura, equipamiento y servicios básicos para el desarrollo urbano y rural;
- Determinar en forma exclusiva el uso de los espacios; y el uso y ocupación de las áreas de asentamientos poblacionales y organizar su administración;
- Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales;
- Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;

Además de las citadas atribuciones, refuerzan el rol que tienen las municipalidades en las áreas naturales de sus jurisdicciones las disposiciones de la Ley de Descentralización. El artículo 9 de dicha Ley, expresa lo siguiente:

“La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:

- Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes y en función de las políticas correspondientes y de acuerdo con la Ley de Patrimonio Cultural;
- Controlar, preservar y defender el medio ambiente. Los municipios exigirán los estudios de impacto ambiental necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura que se realicen en su circunscripción territorial;
- Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica”.

El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad<sup>89</sup>.

Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes:

1. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;
2. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos<sup>90</sup>;
3. Recolección, procesamiento o utilización de residuos<sup>91</sup>;
4. Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres<sup>92</sup>;

---

<sup>88</sup> Ley de Régimen Municipal, Codificada y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 331 del 15 de octubre de 1971. A partir de esta Codificación han habido varias reformas parciales.

<sup>89</sup> Artículo 234 de la Constitución Política.

<sup>90</sup> Artículo 15 de la Ley de Régimen Municipal.

<sup>91</sup> Idem.

5. Control de construcciones<sup>93</sup>;
6. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales<sup>94</sup>;
7. Expropiar, reservar y controlar áreas<sup>95</sup> para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente<sup>96</sup>;
8. Planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre

Las actividades señaladas que corresponden a competencias y funciones municipales, tienen un inequívoco carácter ambiental y, por tanto estarían complementando varias competencias que el Ministerio del Ambiente deba descentralizar. Estas competencias, en casi todos los casos, son proclives a ser parte de un sistema de gestión nacionalmente determinado, de tal forma que la forma de aplicación sea homogénea y bajo similares estándares o niveles de control, en todo el país. Al efecto está determinado que para alcanzarse los fines municipales, deberá tomarse en cuenta las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social que adopte el Estado<sup>97</sup>. Igualmente se prevé que “en el caso de que alguna de las funciones municipales corresponda por Ley también a otros organismos, se procurará la debida coordinación de las actividades”<sup>98</sup>.

#### **Atribuciones que se transferirán a las municipalidades**

Dentro del marco de descentralización del Estado, “*la Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación*”:

- a) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria para su población, con énfasis en los grupos de mayor riesgo social, garantizando la participación activa de la comunidad, de las organizaciones de salud formales y tradicionales, y de otros sectores relacionados;
- b) Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física de los servicios de atención primaria de salud garantizando la aplicación de las normas de bioseguridad,
- c) Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física en los establecimientos educativos en los niveles preescolar, primario y medio;
- d) Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes y en función de las políticas correspondientes y de acuerdo con la Ley de Patrimonio Cultural;

---

<sup>92</sup> Idem.

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> Idem.

<sup>95</sup> . Como producto de las reformas constitucionales de 1996 a los municipios se les facultó “*dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del medio ambiente, delimitando las áreas de conservación y reserva ecológica*” (Ver artículo 159 de la Constitución Política de 1997.). Esta atribución, que no fue regulada procesalmente, pudo permitir a estos gobiernos seccionales, ser actores de importancia en el manejo integrado de recursos naturales como los bosques protectores, áreas protegidas, las cuencas hidrográficas, entre otros, pues estas áreas naturales están entre las de mayor importancia y necesidad de protección desde el punto de vista ambiental para un municipio. Si bien es cierto que se ha eliminado la disposición citada, pero en el sistema vigente, los municipios tendrán también un rol importante en esa materia.

<sup>96</sup> Artículo 32 de la Constitución Política

<sup>97</sup> Artículo 16 de la Ley de Régimen Municipal.

<sup>98</sup> Idem.

- e) Controlar, preservar y defender el medio ambiente. Los municipios exigirán los estudios de impacto ambiental necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura que se realicen en su circunscripción territorial;
- f) Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica;
- g) Fortalecer la planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos y obras de saneamiento básico;
- h) Construir, mantener y administrar caminos vecinales al interior de los respectivos cantones;
- i) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar en el respectivo cantón las actividades relacionadas con el turismo<sup>99</sup>

Las atribuciones transcritas, que deberán ser transferidas por el gobierno central a los municipios convertirán a este organismo seccional en el ejecutor de todas esas competencias y actividades que al momento están en el gobierno central, en el área cantonal.

### **Los Consejos Provinciales y el Ambiente**

Los Consejos Provinciales son los organismos de gestión político-administrativa de las provincias y sus atribuciones son, entre otras, las siguientes:

- a) *Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial;*
- b) *Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia, para fines de progreso común;*
- c) *Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios y de las obras públicas que se realicen en la provincia;*
- d) *Orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo<sup>100</sup>*

### **Atribuciones que se transferirán a los consejos provinciales**

En adición a las atribuciones citadas, en el marco del proceso de descentralización, *“la Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los consejos provinciales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:*

- a) *Construir, mantener y administrar caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial;*
- b) *Los consejos provinciales conjuntamente con las empresas eléctricas promoverán el desarrollo de proyectos hidroeléctricos;*
- c) *Planificar, ejecutar y coordinar con la comunidad programas de desarrollo rural integral en el ámbito de su competencia;*
- d) *Prevenir, evitar y solucionar los impactos ambientales negativos que se puedan producir o se produzcan por la ejecución de proyectos de vialidad llevados a cabo en el ámbito provincial respectivo;*

<sup>99</sup> Artículo 9 de la Ley de Descentralización del Estado.

<sup>100</sup> Artículo 3 de la Ley de Régimen Provincial.

- e) Construir, mantener y operar canales de riego en coordinación con las entidades competentes en función de la materia así como desarrollar proyectos productivos en aquellas provincias en que no cumplan estas actividades los organismos de desarrollo regional<sup>101</sup>;

El marco de atribuciones de los consejos provinciales se complementa con el encargo que la Constitución le hace para la promoción y ejecución de obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción, las que serán exclusivamente en áreas rurales<sup>102</sup>.

Las diferentes normas transcritas, permiten tener una idea sobre los ámbitos administrativos que los municipios y consejos provinciales pueden tener y que el proceso de descentralización del Ministerio del Ambiente debe interpretar. En otras palabras, las competencias que se han asignado a estos organismos seccionales, a través de un convenio con el Ministerio del Ambiente, deben concordar con las que la ley asigne a estos entes.

De la revisión normativa efectuada, se desprende que los gobiernos municipal y provincial, tienen, áreas geográficas distintas de acción y una orientación distinta de sus competencias. El aspecto geográfico, está expresamente indicado (las actividades urbano para los gobiernos municipales; y, las rurales para los provinciales), pero las competencias que corresponden a cada ente, apenas están sugeridas a través de una serie de acciones que las leyes citadas señalan que deberán descentralizarse hacia cada ente seccional. De acuerdo a los convenios de descentralización de competencias ambientales, no existe distinción alguna entre las competencias que podrán solicitar los municipios y los consejos provinciales. Aunque, como ya se indicó, esta es una fórmula pragmática de asignar competencias, en el Ministerio del Ambiente no se ha advertido de los potenciales conflictos que esto ocasionaría, especialmente en aquellas competencias en las que no se pueda realizar una división urbano/rural, para determinar las jurisdicciones de cada organismo. Un ejemplo de esta situación sería la gestión de las áreas protegidas, los bosques protectores y las áreas forestales, en las que tanto los gobiernos municipales como los provinciales tienen la opción de solicitar dichas competencias. En este caso, ¿cual organismo tendría preferencia?. Si se toma en consideración lo urbano/rural como criterio para asignar competencias, entonces la gestión de esas áreas correspondería a los gobiernos provinciales; pero si se toma en cuenta la base legal, correspondería a los gobiernos municipales<sup>103</sup>.

El problema citado, como los otros que ya se han anotado, merece una respuesta técnica e institucional de parte del Ministerio del Ambiente, a fin de evitar conflictos durante la etapa de aplicación de las competencias ambientales por parte de los organismos receptores de las mismas.

### **¿Descentralizar herramientas independientes o un Sistema de Gestión?**

El éxito de cualquier proceso de descentralización radica en la identificación de las competencias que se desean transferir y la preparación del organismo descentralizado receptor de la competencia elegida. Generalmente esto no constituye un problema debido a que en la mayoría de los casos, las competencias institucionales están constituidas de acciones concretas, que se realizan en un área geográfica definida y que no requieren de más

---

<sup>101</sup> Artículo 10 de la Ley de Descentralización del Estado.

<sup>102</sup> Artículo 233 de la Constitución Política del Estado.

<sup>103</sup> Ver artículo 9 literales d) y j) de la Ley de Descentralización.

conceptualización que la que consta en la norma jurídica que crea esa competencia. El campo ambiental, por desgracia, no goza de esas características. Sus competencias ni constituyen acciones concretas, ni se las debe realizar en un área geográfica definida y menos tienen una conceptualización específica en sus fuentes legales. Esta situación obedece a las características intrínsecas del objeto administrado, es decir del ambiente.

El ambiente, medio ambiente o entorno, es una entidad natural (y social) sumamente compleja y, por tanto, difícil de definir, de establecer sus límites conceptuales y geográficos<sup>104</sup>. Para la Ley de Gestión Ambiental, el ambiente es un “sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, físicos, químicos o biológicos, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la naturaleza o la acción humana, que rige la existencia y desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones.”<sup>105</sup> Esta naturaleza imbricada del ambiente, obviamente, ha influido para que su estudio, por parte de las denominadas ciencias ambientales (entre ellas la ecología), tienden a refugiarse en los conceptos de multidisciplinareidad, sistematicidad, holismo, transectorialidad y otros que denotan un abordamiento conceptual integrado o que consideran una diversidad de elementos que interactúan. Esta tendencia ya ha sido seguida por los sistemas de política y legislación ambientales, en los que en vez de herramientas aisladas, se han promovido mecanismos sistémicos de gestión<sup>106</sup>.

En conclusión y para ser coherentes con la realidad ecológico-ambiental así como con la complejidad legal e institucional del país, debería descentralizarse en función de un sistema de gestión, como manda la Ley de Gestión Ambiental y no a través de competencias aisladas.

### **Descentralización de la gestión de las áreas protegidas**

Un ejemplo de aplicación del concepto de sistema a la gestión ambiental, es el relativo a las denominadas “áreas protegidas”. En este tema es posible apreciar como un tipo de descentralización aislado, podría ocasionar serios problemas de gestión a las entidades encargadas de la administración de las citadas áreas. Dadas las características ecológicas, ubicación geográfica y necesidades de gestión integrada, la descentralización de las áreas protegidas constituye un caso especial en el marco de transferencia de competencias a los gobiernos seccionales.

---

<sup>104</sup> La complejidad conceptual del ambiente puede advertirse en la siguiente reflexión: "La humanidad vive en dos realidades. La realidad absoluta es la de la Tierra -o planeta- la cual es independiente del hombre y sus tareas; la otra realidad, la trascendental, la del Mundo, es una creación de la mente del hombre. La Tierra y su biosfera conforman una gran síntesis de sistemas inter actuantes complejos, a su vez ubicados en otros sistemas, orgánicos e inorgánicos, animados e inanimados. El Mundo, en cambio, es la manera en que la humanidad ha comprendido y organizado su propia ocupación en la tierra: una expresión de la imaginación y fines materializados mediante la exploración, la invención, el trabajo y la violencia. Océanos, islas, especies y ecosistemas forman todos estos parte integral de la tierra, pero el mundo no es íntegro, sus culturas y valores son (intrínsecamente) diversos. Físicamente, el Hombre pertenece a la Tierra: sin embargo, intelectualmente trasciende a ella; una libertad peligrosa cuando se encuentra disociada de las necesidades de vida en la misma tierra (Caldwell, citado en Martínez, 1987)"

<sup>105</sup> Ver Glosario de Definiciones de la Ley de Gestión Ambiental.

<sup>106</sup> La integración y sistematicidad han sido ensayados repetidamente en la legislación ecuatoriana. Por ejemplo, en su afán de cubrir todos los ámbitos administrativos públicos, la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, promovió un Comité Interinstitucional de Protección del Ambiente (artículo 4, hoy derogado). Un ejemplo de sistematización lo proporciona la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, que creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (artículo 69). Más recientemente, la Ley de Gestión Ambiental, establece un *Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental* como mecanismo para armonizar y coordinar al complejo institucional creado para regular el ambiente.

De acuerdo a la *Ley Forestal y de Conservación de Áreas Protegidas y Vida Silvestre*, los parques nacionales, reservas ecológicas, faunísticas y otras que se encuentran protegidas por la ley con fines de conservación ecológica, forman parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, el mismo que “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”<sup>107</sup>.

A efectos de la gestión del citado Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, se creó el Sistema Nacional de Áreas Protegida (SNAP). Este sistema es tal vez el único previsto en la *Ley Forestal y de Conservación de Áreas Protegidas y Vida Silvestre*, que ha tenido una evolución conceptual y operativa conforme a la planificación realizada, la misma que se inició en 1972 con la *Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales*<sup>108</sup>. Debido al objetivo de resguardar ejemplos destacados de la riqueza ecológica del país, las áreas protegidas no se encuentran en una misma jurisdicción provincial o cantonal, sino que es frecuente que se encuentren involucrando territorios de hasta cuatro provincias y decenas de cantones. Esta pluralidad político-territorial tiene su equivalente ecológico en el hecho de que las áreas protegidas del país frecuentemente involucran varios ecosistemas y recursos que su vez involucran a varias entidades encargadas de regularlos; y, finalmente, también involucran a varios grupos sociales que dependen o son influenciados por el área. Como respuesta a esta connatural complejidad de las áreas protegidas, no se puede ofrecer las soluciones simplificadas que la descentralización podría sugerir mediante la asignación de competencias a gobiernos seccionales para que separadamente manejen dichas áreas, sino que deben establecerse mecanismos integrados y participativos de gestión. Estos mecanismos no solamente deben observar la necesidad de mantener la unidad interna de las áreas, sino también la necesidad de mantener el vínculo institucional y ecológico que debe existir en el conjunto de áreas.

En lo legislativo se ha tratado dar ciertas directrices para evitar que las áreas protegidas sean desarticuladas del sistema integrador al que pertenecen. En las regulaciones sobre descentralización, se estableció de una manera genérica, pero determinante, un aspecto fundamental en la gestión de las áreas protegidas: la coordinación con organismos competentes. Al efecto el artículo 9 de la Ley de Descentralización determinó que los municipios recibirán funciones, atribuciones y recursos para “coadyuvar” a la conservación de los bienes naturales en coordinación con los organismos competentes.

La Constitución, por su parte, declara de interés público el “establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales”<sup>109</sup>. Pero en el afán de aplicar las reglas

---

<sup>107</sup> Ver artículo 69 de *Ley Forestal y de Conservación de Áreas Protegidas y Vida Silvestre*.

<sup>108</sup> Decreto Supremo 1306 (Registro Oficial 301, 2-IX-71); y, Ley 2002-73 (Suplemento del Registro Oficial 595, 12-VI-2002).

<sup>109</sup> Artículo 86, numeral 3 de la Constitución.

sobre descentralización, el Ministerio del Ambiente inició la suscripción de convenios para el manejo conjunto de las áreas protegidas, con diversas entidades seccionales, comunitarias o privadas<sup>110</sup>. También dictó este ministerio, el Acuerdo Ministerial 055 para regular la transferencia de competencias ambientales a los gobiernos seccionales. En este acuerdo también se estableció como transferible la competencia relativa a “declarar áreas protegidas dentro de la jurisdicción” de dichos gobiernos. Para las áreas ya existentes, se aplicó una estrategia diferente, que se diseñó antes de la emisión del Acuerdo Ministerial 055, que reguló la descentralización ambiental.

En función de los dos instrumentos administrativos citados, el Ministerio del Ambiente, suscribió convenios aislados de descentralización o delegación de la gestión de estas áreas en favor de varios gobiernos seccionales<sup>111</sup>, así como dictó un instructivo para normar este tipo de convenios. Aunque la intención de estos instrumentos fue la de aplicar una política estatal que en términos generales contribuirá a mejorar la administración pública, no consideraron los efectos que la descentralización de las áreas protegidas tendría en los ámbitos administrativos, ecológicos y financiero. Tampoco se analizó la capacidad real que los organismos receptores de la delegación para la gestión de dichas áreas, tenían para ejercer esta responsabilidad en sus jurisdicciones (Ulloa et al 2003), ni la forma cómo proceder en los casos en los que las áreas protegidas se encuentran en más de una circunscripción geográfica y político-administrativa, que son la mayoría<sup>112</sup>. Pese al mérito de tratar incorporar otros acores sociales y políticos en la gestión de las áreas protegidas, en los casos citados, se pasó por alto la necesidad legal, institucional y ecológica de mantener a estas áreas vinculadas mediante un sistema de gestión de alcance nacional.

En conclusión y de acuerdo con lo expuesto, podría afirmarse que los dos esquemas de descentralización que se ha tratado aplicar a las áreas protegidas entre los años 2000 y 2002, es decir los previstos en los acuerdos ministeriales 007 y 055, no guardan armonía con la constitución, la Ley de Descentralización ni con la realidad ecológica de esas áreas.

Como mecanismo alternativo para gestión de las áreas protegidas, se han generado en los últimos años grupos de carácter consultivos en diferentes áreas, los que han tomado el nombre de “comités de gestión”. Estos grupos se han formado de manera espontánea con la participación de grupos locales y regionales; organismos comunitarios y civiles; y, entes públicos centrales y seccionales, y se han auto asignado la misión de asesorar al equipo oficial de gestión de las áreas protegidas, intentar resolver conflictos sociales existentes y, más que todo, coordinar esfuerzos independientes que estuvieren en marcha en esas áreas. Dada la fuerza con la que estos grupos empezaron a actuar, el Ministerio del Ambiente desarrolló una normativa para el funcionamiento de estos comités y ha empezado a apoyar este mecanismo a fin de “evitar que se desarticule o se "desintegre" el Sistema Nacional de

---

<sup>110</sup> Ver Resolución 007 del Ministerio de Turismo y Ambiente del 16 de febrero del 2000, por la que se “Regulan los Convenios para la Cooperación para la Gestión y Manejo de las Áreas Protegidas y la Administración y Manejo de los Bosques y Vegetación Protectores Públicos a celebrarse con Gobiernos Seccionales, Comunidades Locales, Comunidades de Raíces Ancestrales y otras Personas Jurídicas de Derecho Privado sin Fines de Lucro”.

<sup>111</sup> Ver por ejemplo: “Convenio para la Descentralización entre el Ministerio de Turismo y Ambiente y la I. Municipalidad de Cuenca de la Gestión y Manejo del Parque Nacional Cajas” del 16 de marzo del 2000; “Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales” suscrito el 27 de diciembre del 2001; y, “Convenio de Delegación entre el Ministerio del Ambiente y la Mancomunidad conformada por el Gobierno Provincial del Carchi y los Municipios de Espejo y Tulcán para la Gestión y Manejo de la Reserva Ecológica El Angel” del 15 de marzo del 2002.

<sup>112</sup> El caso más destacable en este sentido es el del Parque Nacional Sangay, ubicado en territorios de las provincias de Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Morona Santiago y Pastaza y en el de al menos 10 cantones.

Áreas Protegidas” (Valarezo 2003), lo cual ocurriría si es que cada municipio solicita una parte o toda la administración de estas áreas, conforme lo facultan las leyes sobre descentralización.

Sin embargo de lo manifestado, debe considerarse que los “comités de gestión” o entes similares que se han creado en algunas áreas protegidas, no están previstos en cuerpo legal alguno, por lo que en estricto derecho y pese a los problemas advertidos, las áreas protegidas serían objeto de descentralización en favor de los gobiernos seccionales. Desde luego que en este caso, la forma de descentralización que debe operar aquí, tiene que garantizar la permanencia de un sistema nacional, conforme lo señala el artículo 86, numeral 3 de la Constitución

Las lecciones principales del proceso de descentralización aplicado a las áreas protegidas son, en primer lugar, que deben establecerse mecanismos adicionales que permitan mantener los aspectos positivos del sistema anterior; y, en segundo lugar, que a diferencia de otros campos de la administración pública, en materia ecológico-ambiental, no siempre conviene descentralizar competencias en forma aislada, sino un conjunto sistemático de ellas, a fin de que así se pueda administrar el objeto de gestión, en este caso, los parques nacionales y áreas equivalentes.

## VI.- CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES y LECCIONES APRENDIDAS

### Conclusiones

Basándose en el análisis del proceso de descentralización del Ministerio del Ambiente y a las reflexiones que se realiza en el presente documento, se ofrecen las siguientes conclusiones:

#### A.- Generales

1. Si bien es cierto que el proceso de descentralización ambiental ha sido participativo, tanto de por parte de funcionarios públicos como de decisores políticos involucrados en el tema, sin embargo es notorio que la normal presión política que existe en este tipo de procesos, para obtener resultados concretos, rebasó al rigor técnico jurídico que este proceso debió mantener. Aunque algunos de los problemas formales detectados<sup>113</sup> se deben a la prisa con la que se actuó en determinadas etapas del proceso<sup>114</sup>, los problemas sustanciales son atribuibles a la concepción técnico-jurídica del proceso, en la que no se previeron aspectos básicos de la gestión ambiental y de la institucionalidad potencial del Ministerio del Ambiente.
2. El proceso fue desarrollado principalmente en la esfera administrativa del CONAM, lo cual es correcto para los aspectos técnicos de la descentralización, pero no para su liderazgo. Extrañamente, el Ministerio del Ambiente resignó en favor del CONAM la conducción del proceso de descentralización de sus competencias, cuando correspondía a este Ministerio liderarlo con el apoyo del CONAM. Esto no tiene relación con celo institucional alguno, sino con el hecho de que quién conoce mejor que cualquier entidad el ámbito a descentralizar en materia ambiental es el Ministerio del Ambiente y, quién conoce mejor las técnicas a descentralizar es el CONAM. Entonces, las definiciones sobre competencias, recursos, áreas geográficas, etc. a involucrar en la descentralización, debió haber sido enteramente del Ministerio, de sus técnicos y sus funcionarios y no del CONAM, cuya misión es prestar apoyo técnico en la temática general de la descentralización y no en la materia técnica que es el objeto de la descentralización.
3. El proceso se encuentra orientado a crear una serie sistemas locales de gestión incomunicados unos de otros. Esto ocasionaría un archipiélago administrativo en donde cada ínsula de gestión ambiental se encontraría aislada. Al elegirse un mecanismo de transferencia de competencias, en el que cada ente seccional “negocia” por separado un paquete de competencias con el Ministerio del Ambiente, se está fragmentando la gestión ambiental en una infinidad de “micro-centrales” cuyo monitoreo será difícil y costoso de realizar. Si se considera que cada una de esas “micro-centrales” tiene una capacidad autónoma para elegir su propio estilo de trabajo, parámetros y otros elementos de gestión, entonces es fácil avizorar una red compleja de gestión ambiental.

---

<sup>113</sup> Entre estos se citan a la falta de suscripción de la mayoría de los convenios por parte del Presidente de la República y la determinación de los recursos financieros.

<sup>114</sup> Un ejemplo de lo indicado es el hecho de que los 67 convenios de transferencia de competencias, son suscritos entre el 28 de octubre y el 30 de diciembre del 2002. Esto podría llevar a pensar que hubo un apuro en suscribirlos antes del cambio gubernamental que operó poco después

4. Un débil análisis de los escenarios potenciales de gestión ambiental, ha inhibido al proceso inicial de descentralización de proporcionar una respuesta técnico-institucional sobre qué competencias corresponde descentralizar a los gobiernos municipales y a los gobiernos provinciales. Como se desprende del análisis efectuado, en algunos casos, permitir que ambos organismos soliciten el mismo tipo de competencias, conllevaría a crear conflictos administrativos.
5. Debido a circunstancias políticas<sup>115</sup>, el proceso de descentralización ambiental fue desacelerado durante el año 2003, lo cual ocasionó suspicacia de parte de los gobiernos seccionales, que temieron por la continuidad de la voluntad política para descentralizar.
6. Debido a la incipiente organización de las juntas parroquiales y a la ausencia de una institucionalidad para las circunscripciones territoriales indígenas, durante el proceso de descentralización no se ha previsto aún rol alguno para estos dos tipos de gobiernos seccionales autónomos.

#### **B.- Específicas**

7. Faltan instructivos o reglamentos unificados de procedimientos, tanto en la transferencia de la gestión ambiental descentralizada, como en la operatividad de competencias que se entreguen. La revisión de la situación y acciones de los gobiernos seccionales respecto de la descentralización ambiental, permite apreciar que existe aun ideas distorsionadas del alcance y limitaciones de este proceso. Un caso en este sentido es la regulación y auto-asignación de competencias por parte de gobiernos seccionales, con un alcance mayor al que les otorga el convenio de transferencia de competencias.
8. Aparte de que el Ministerio del Ambiente tiene la opción de retomar una competencia por la vía de la subsidiaridad, no existe en el proceso descentralizador un mecanismo que permita a este organismo mantener algún vínculo administrativo estable una vez producida la transferencia de competencias, con los organismos seccionales, así como de éstos, con otros organismos que ostenten competencias complementarias. Esta situación al parecer fue ya evidenciada al prepararse la Ley de Gestión Ambiental, que propugnó la creación de un sistema de gestión en el que dicho ministerio tiene una función constante de liderazgo. Como se analizó ya, es en el caso de las áreas protegidas donde más se evidencia la necesidad de crear un sistema administrativo armónico en el que lo local tenga flujos con el ámbito nacional que le aseguren, a su vez, mantener una coordinación constante con otras esferas locales.
9. Pese a que la ley sobre la materia invoca no solo la descentralización, sino también la participación social, este elemento no es considerado en absoluto en el

---

<sup>115</sup> Principalmente el cambio gubernamental y de Ministro del Ambiente, que ocurrió durante el año 2003.

proceso de descentralización del Ministerio del Ambiente, aunque este aspecto podría ser parte de una etapa posterior.

10. El proceso de descentralización se concentró en las demandas de competencias ambientales de los organismos seccionales, pero no se efectuó estudio alguno de las actividades ambientales que han venido realizando esos organismos, particularmente los municipios. Esto pudo realizarse no solamente con verificaciones in situ, sino también a través del análisis de las ordenanzas existentes, lo cual habría dado una idea de la capacidad real de los gobiernos seccionales, así como sus fortalezas y debilidades. Al momento estos gobiernos pueden estar solicitando más competencias que las que pueden ejecutar y dejar de lado actividades de control ambiental que ya las realizan de alguna forma, a través de su estructura regular existente. Esta estructura podría perfeccionarse posteriormente para más tarde solicitar otras competencias, con posibilidades de financiamiento a través del establecimiento de tasas, o en el caso de actos administrativos que no necesitan dictamen del Ministerio de Finanzas, por no ser de índole tributaria, se establezcan sanciones económicas<sup>116</sup>.
11. Al permitirse que los gobiernos seccionales escojan las competencias, se crea un complejo mapa institucional y de gestión. Un análisis del Anexo 9 en el que se exponen las competencias que cada gobierno seccional ha solicitado, permite apreciar que no existe una lógica temática ni geográfica en la definición de competencias. Por ejemplo, resulta incomprensible que cantones mediterráneos serranos y costero como Mocha, Patate, Montecristi y Tosagua, entre otros, hayan elegido la competencia “concesionar el uso tradicional de manglares y humedales a comunidades locales”, siendo que por su ubicación y circunstancias ecológicas, no existe en ellos ni manglares ni humedales.
12. Otro problema que resulta de la forma de seleccionar competencias es que al haber irregularidad en la selección de éstas, se originan islas y lagunas de gestión en las provincias cuyos cantones hayan o no solicitado una competencia determinada. No se ha definido aún qué entidad operará en los cantones cuyos municipios no han solicitado una o varias competencias de las que ofrece el Ministerio. Las únicas entidades que, por defecto, serían las llamadas a ejercer las competencias no solicitadas, son los consejos provinciales o el mismo Ministerio del Ambiente. En ambos casos, sería encargo sumamente oneroso de realizar cualquier competencia adicional, pues en el caso de los consejos provinciales, éstos deberían desplegar una estructura institucional en ciertos cantones y en otros no, lo cual a más de costoso, sería poco práctico. En el caso del Ministerio del Ambiente, se supone que una vez que entrega sus competencias a los organismos seccionales, éstos no solo por razones políticas, sino también económicas, deben desmontar esas competencias en su estructura interna. Entonces, ¿cuál es la respuesta institucional que se ofrecerá en esos casos?.

---

<sup>116</sup> Ver: Ordenanza que prohíbe la construcción de viviendas alrededor de la laguna de oxidación, (RO442, 29-Oct-01). En este caso, se determinó una sanción de 6 salarios mínimos vitales, si se construye cerca de la laguna. Aquí, el Ministerio de Finanzas se abstuvo de emitir un dictamen por ser una ordenanza que no tiene incidencia tributaria - Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas con oficio número 1512-sjmef-2001 de fecha 13 de septiembre del 2001, se abstiene de otorgar el dictamen a la ordenanza de prohibición de la construcción de viviendas alrededor de la laguna de oxidación del cantón Chaguarpamba, por ser de orden administrativo).

13. Vinculado al problema anterior está el caso de competencias que son relacionadas, pero que un cantón escoge a unas y no a las otras que las complementan. Por ejemplo, las competencias “sancionar de acuerdo con las normas y regulaciones en calidad ambiental” y, “establecer mecanismos para prevenir, controlar, sancionar y corregir acciones que contaminen o contravengan las normas vigentes”, tienen una vinculación evidente, pero cantones como Calvas, Paltas, Sozoranga, Chinchipe, entre otros, solicitan una competencia y no la otra. Nuevamente, ¿cuál es la lógica aquí para que se acepte una actividad y no otra?.
14. Conforme la casuística ofrecida, la metodología utilizada para descentralizar las competencias ambientales, es una fuente de potenciales conflictos que aparecerían una vez que los gobiernos seccionales empiecen a ejecutar sus competencias. Estos conflictos, que se multiplicarán temporal y espacialmente, harán difícil crear un sistema de gestión ambiental y a más de ocasionar crisis institucionales, podría conducir a la implantación de costumbres institucionales al margen de las leyes<sup>117</sup>.
15. Varios de los problemas advertidos en el proceso descentralización de competencias, son de carácter formal, pero otros son sustanciales y podrían acarrear la nulidad del proceso si no se los enmienda. Entre los aspectos sustanciales que requieren ser subsanados en forma inmediata, se citan:
  - Ausencia de precisión normativa de la competencia a descentralizar
  - Inobservancia del mecanismo institucional de descentralización previsto por la Ley de Gestión Ambiental;
16. Finalmente una conclusión que podría aparecer una curiosidad y, por tanto carente de relevancia en este estudio, es el hecho de que el convenio de transferencia de competencias, no es citado como fuente considerativa de ninguna de las ordenanzas municipales de carácter ambiental que han dictado los cantones parte del proceso de descentralización, lo cual si ocurre en otros ámbitos de la administración pública. Esta circunstancia podría revelar subestimación al proceso descentralizador ambiental, ausencia de liderazgo y falta de coordinación de acciones entre los niveles central y seccional.

---

<sup>117</sup> En los sistemas administrativos donde no existen reglas y procedimiento claros, tienden a crearse “costumbres administrativas”, es decir procedimientos administrativos que se los aplica debido a la consciente o inconsciente influencia de su personal de servicio, que se ve avocada a dar respuestas institucionales a los usuarios (clientes, administrados o regulados). Esto, desde luego, aparte de ser prácticas administrativas irregulares o aun ilegítimas, podría conducir a la corrupción ( Real, 1994).

## **Recomendaciones**

A fin de corregir los problemas que se han anotado, se sugieren las siguientes medidas:

1. La mayoría de los problemas citados en las conclusiones, provienen de la selección de competencias. Este es el punto central del proceso. Al efecto, se ha realizado un examen pormenorizado de las razones por qué no conviene presentar las competencias en la forma como se ha ofrecido en los convenios de descentralización. Como opción para corregir este problema, se sugiere reestructurar la matriz de competencias siguiendo los lineamientos analizados ya, como son: compilar todas las competencias que corresponden al Ministerio del Ambiente (ver Anexo 3); incorporar la base legal de las competencias; seleccionar las que serán objeto de cada etapa de descentralización en función de su afinidad, es decir, agrupando competencias de un mismo tipo. De esta manera, se efectuarían sistemas de gestión específicos, por ejemplo: seleccionar todas las competencias relativas a calidad ambiental para descentralizarlas en una etapa y luego seleccionar otro tema o aspecto completo de la gestión ambiental.
2. Suscribir adendas aclaratorias a los convenios suscritos, en las que se determinen competencias a descentralizar y no acciones o funciones sin connotación jurídico-administrativa. Cada competencia debe estar dirigida a uno u otro ente seccional y no indistintamente a los dos. De esta manera no solo se promovería una especialización institucional, sino que se facilitaría la creación de un sistema de gestión ambiental. Al efecto, debe definirse una metodología que permita asignar competencias en función de la capacidad legal, en vez del solo requerimiento de cada ente seccional.
3. En concordancia con lo anterior, determinar un mecanismo para que las competencias a descentralizar a los organismos seccionales sea ejecutadas en forma consistente por estos entes y no que aquellas estén aplicadas en unas provincias por parte de un municipio y en otras por parte de un consejo provincial; y peor aún, que en unos cantones sea su municipio el que ejecuta ciertas competencias y en otros lo haga el consejo provincial. Esto ocasionaría enorme confusión no solamente al aplicar dichas competencias, sino también entre los particulares que requieran obtener permisos y realizar otros trámites vinculados con la gestión ambiental.
4. Si bien es cierto que en la etapa inicial del proceso de descentralización ambiental se ha omitido al *Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental*, éste no debe quedar relegado, debiendo considerarse en las etapas ulteriores, la consolidación de este sistema. Como ha sido ya analizado, este sistema ofrece perspectivas de desarrollar mecanismos que permitan:
  - a. Armonizar las competencias ambientales en manos de entidades ajenas al Ministerio de Ambiente;
  - b. Mantener un canal de monitoreo de parte del Ministerio, y así tener un flujo informativo en forma regular. Además, así el Ministerio podría identificar a tiempo problemas y falencias en la aplicación de las competencias por parte de los gobiernos seccionales y ofrecer o preparar alternativas y soluciones.

- c. Ofrecer a los entes seccionales un escenario de consulta, diálogo y coordinación interinstitucional.
5. Vinculado con el punto anterior y con base en la Ley de Gestión Ambiental, se debe condicionar la descentralización de competencias a la sujeción de los entes locales a un esquema o sistema de gestión que a más de proporcionar directrices operativas para perfeccionar al mismo, obligue a mantener niveles regulares de coordinación administrativa;
6. Es el Ministerio del Ambiente, como órgano rector el que determinará las competencias a transferirse, basándose en una matriz “básica” que se debe ir ampliando en el proceso. Esta es la única manera de poder operativizar la transferencia de competencias, permitiendo un espacio de especialización y toma de decisiones futuras conforme a las capacidades y posibilidades seccionales (conforme a los momentos previstos).
7. Los Ministerios del Ambiente y de Economía y Finanzas deben establecer qué competencias cuentan con una partida presupuestaria que puede ser transferida.
8. Los Ministerios del Ambiente y de Economía y Finanzas deben establecer si existen tasas municipales o provinciales que actualmente se estén utilizando en actividades municipales o provinciales que constituyan competencias a transferirse.
9. Los Ministerios del Ambiente y de Economía y Finanzas deben estudiar la posibilidad de emitir dictámenes, para permitir la creación de tasas municipales o provinciales para ejecutar aquellas competencias que no tienen financiamiento;
10. Como objetivo a mediano plazo, el Ministerio del Ambiente debe ampliar la estrategia de gestión ambiental hacia las juntas parroquiales<sup>118</sup> y las circunscripciones territoriales indígenas que, a más de constituir gobiernos seccionales autónomos, con un derecho constitucional para receptor también competencias del gobierno central, por el ámbito geográfico y ecológico en los que se ubican, juegan un rol innegable en materia ambiental.

---

<sup>118</sup> La omisión a las juntas parroquiales estaría empezándose a corregir a partir del “Taller de Planificación Operativa de las Líneas de Acción Definidas por el Plan Nacional de Descentralización para Diez Ministerios” (Rosero 2003), en el que ya participó la Confederación Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador CONAJUPARE.

## **Lecciones Aprendidas**

Como toda actividad social, las actividades gubernamentales se desarrollan en un complejo sistema de actores e intereses (abiertos y escondidos) que interactúan en un marco de opciones políticas, legales y administrativas. El resultado de esta interacción es que estas actividades no siempre conllevan al objetivo deseado y menos aún si se cometen errores durante el proceso. Consecuentemente, luego de efectuadas la totalidad o parte de esas actividades (como en este caso el proceso de descentralización ambiental), los actores, en conjunto como separadamente, reciben una serie de lecciones, positivas y/o negativas, que son parte de su experiencia personal o institucional.

En el caso materia del presente análisis, las lecciones aprendidas podrían resumirse en las siguientes:

1. Si bien es cierto que todo acto de la administración pública debe observar la orientación política de los decisores de turno, pero es importante recordar aquí que el margen de apreciación de los funcionarios que diseñaron el proceso, no debía ser tan flexible como para supeditar el rigor técnico legal a la oportunidad política. En el análisis efectuado se puede observar que en aspectos como la selección de competencias a descentralizar, existió un afán de privilegiar a lo político. La lección aquí es que cualquier supeditación a lo político sólo debe ser en los aspectos formales de cualquier proceso, es decir: cuando realizarlo, qué actores priorizarlos, publicidad, etc., pero nunca en los aspectos fundamentales, como son el cumplimiento de las disposiciones legales que deben orientar al proceso
2. Otra lección aprendida es que el Ministerio del Ambiente, como cualquier entidad pública, debe, ante cualquier circunstancia, mantener el liderazgo en la misión que el Estado le ha encomendado llevar adelante. En el proceso de descentralización es notorio que ciertas decisiones sobre su misión institucional, fueron generadas fuera de sus instancias.
3. Finalmente, una lección que el Ministerio del Ambiente debe asumir para robustecerse institucionalmente, es que jamás se debe descartar o rechazar los elementos inmanentes a su institucionalidad, pues esos elementos son, por así decirlo, parte de su identidad institucional, que aunque se trate de un componente subjetivo es importante para la actividad pública. En el proceso de descentralización, el Ministerio del Ambiente no consideró necesario transferir sus competencias en el marco del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, que es la instancia a través de la cual la ley le asigna autoridad nacional en materia ambiental, incluso por encima de organismos públicos que no se encuentran bajo su esfera administrativa, pero que también ejecutan competencias ambientales. Al dejarse de lado dicho sistema, no solo que renunció a ejercer su misión institucional, sino que también perdió la opción de coordinar con todos los actores ambientales existentes a nivel nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- BID ATN/SF-8182-EC  
2003 Terminos de Referencia para Consultor y Equipo de Apoyo para “Evaluación y Propuesta de Control y Seguimiento del Proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental”. Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/SF-8182-EC
- CNDOT  
2003 “Plan Nacional de Descentralización”. Período 2003-2004. Quito: Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial.
- El Comercio  
2003 “A los ministerios no les interesa descentralizar”. Jorge Marún Prefecto de Los Ríos, Presidente del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador. El Comercio 2 de noviembre del 2003.
- Fraga, Gabino  
1976 Derecho administrativo, Editorial, Porrúa. México.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón  
1980 *Curso de derecho administrativo*, tomo 1, 4ª ed., Madrid.
- Gordillo, Agustín  
1998 Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 1, Parte General. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.
- Herrmann, Patricia  
2001 Análisis del Proceso de Desconcentración y Descentralización de Competencias del Ministerio del Ambiente. Ministerio del Ambiente / GTZ.
- MA (Ministerio del Ambiente)  
1999 Estrategia Nacional para la Protección y Uso Sustentable de la Vida Silvestre en Ecuador. Quito - Ecuador, 1999.
- MA-a (Ministerio del Ambiente)  
2000 Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador. Quito.
- MA-b (Ministerio del Ambiente)  
2000 Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador. Quito - Ecuador, 2000.
- Martínez, Víctor H.  
1987 Hacia la Creación del Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza. Revista Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires, Abril-Junio de 1987.
- Ormaza Serrano, Paulina  
2002 Manuales y Guías para la Ejecución de Competencias Ambientales Descentralizadas. CONAM/BID. Quito.
- Ormaza Serrano, Paulina  
2002 Manual de Procedimientos Operativos para las Competencias Ambientales Descentralizadas. CONAM/BID. Quito.
- Real, Byron  
2000 *Descentralización y Participación Social en la Gestión de los Recursos Naturales Renovables*. PPF/GTZ, FLACSO / Abya Yala. Quito.

- Real, Byron.  
1995 Manual de Procedimiento Forestal. Tomo 1. Quito, INEFAN /  
CORDAVI / GTZ.
- Real, Byron  
1994 La Costumbre Institucional en la Administración Pública: Análisis  
de la forma de aplicar las competencias forestales en el INEFAN.  
CORDAVI / GTZ, Quito.
- Real, Byron  
1991 El Derecho Ambiental en el Ecuador. Quito: CORDAVI /  
Revista Cultura del Banco Central del Ecuador (no publicado).
- Real, Byron  
1988 Consideraciones sobre el Derecho Ecológico. Pontificia  
Universidad Católica del Ecuador. Tesis Doctoral.
- Rosero, Alberto  
2003 Taller de Planificación Operativa de las líneas de Acción definidas  
por el Plan Nacional de Descentralización para Diez Ministerios.  
Informe Preliminar. Consejo Nacional de Modernización del Estado.  
CONAM. Quito, 22 de Octubre de 2003
- Saavedra Vaca, Armando  
2003 Lineamientos Básicos para la Gerencia Ambiental de Proyectos de  
Infraestructura.
- Upham, Frank.  
2003 Mythmaking in the Rule of the Law Orthodoxy. Democracy and  
Rule of the Law Project. Carnegie Endowment for International  
Peace.
- Ulloa, R; Izurieta, X.; Poats, S.; Bajaña, F.; Viteri, X.; Castillo, M.; Vásquez, S.; Suárez,  
L.; Arias, V.; Ribadeneira, M. & Altamirano, L.  
2003 Análisis de los Procesos de Descentralización y de Delegación del  
Manejo de Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas  
Protegidas del Ecuador: el Parque Nacional Cajas y la Reserva  
Ecológica El Ángel. Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas  
Protegidas del Ecuador, GAPAP. Quito – Ecuador.
- Villar, Alejandro  
2002 Funciones, Competencias y Recursos; tres elementos para pensar la  
Reforma Municipal. V Seminario Nacional la Reforma Municipal  
Pendiente: Perspectivas y Prospectivas. Buenos Aires.

## **Instrumentos Normativos Revisados**

- Constitución Política
- Código Civil
- Ley de Gestión Ambiental.
- Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre
- Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales
- Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN)
- Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos
- Ley de Creación del Fondo Nacional de Saneamiento Ambiental, Fondo Nacional de Forestación y Reforestación
- Ley de Régimen Provincial
- Ley de Régimen Municipal.
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada
- Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
- Reglamento a la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social
- Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.
- Programa Prioritario de la AAM. Acuerdo s/n, RO 434 del 5 de mayo de 1994.
- Decreto Ejecutivo 1616, publicado en el Registro Oficial 365 del 10 de Julio del 2001.
- Decreto Ejecutivo 1634, publicado en el Registro Oficial No. S2-411 del 31 de Marzo de 1994 y reformado mediante Decretos Ejecutivos 2428, publicado en el Registro Oficial 536 del 18 de Marzo del 2002 y 2971 publicado en el Registro Oficial 647 del 23 de Agosto del 2002.
- Decreto Ejecutivo No. 376, publicado en el Registro Oficial No. 83 del 16 de mayo del 2003, Creación y Conformación de la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial, como Cuerpo Colegiado Multidisciplinario, Asesor del Presidente de la Republica
- Resolución 007 del Ministerio de Turismo y Ambiente del 16 de febrero del 2000, por la que se “Regulan los Convenios para la Cooperación para la Gestión y Manejo de las Áreas Protegidas y la Administración y Manejo de los Bosques y Vegetación Protectores Públicos a celebrarse con Gobiernos Seccionales, Comunidades Locales, Comunidades de Raíces Ancestrales y Otras Personas Jurídicas de Derecho Privado sin Fines de Lucro”.
- Acuerdo Ministerial 055, publicado en el Registro Oficial 438 de Octubre 23 del 2001.
- Acuerdo Ministerial 073 de Diciembre del 2001.
- Acuerdo Ministerial 096 del 31 de Julio del 2003, publicado en el Registro Oficial 148 del 15 de Agosto del 2003.
- Ordenanza Municipal sin número, publicada en el Registro Oficial 446 del 5 de noviembre del 2001.
- Ordenanza Municipal sin número, publicada en el Registro Oficial 110 del 18 de enero de 1999.
- Ordenanza que prohíbe la construcción de viviendas alrededor de la laguna de oxidación del cantón Chaguarpamba, publicada en el Registro Oficial 442 del 29 de Octubre del 2001.

## **Convenios**

- Convenio para la Descentralización entre el Ministerio de Turismo y Ambiente y la I. Municipalidad de Cuenca de la Gestión y Manejo del Parque Nacional Cajas” del 16 de marzo del 2000;
- Convenios de “*Delegación de funciones y coordinación entre el Ministerio del Ambiente y Municipios*” del país. Febrero del 2001.
- Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales” suscrito el 27 de diciembre del 2001;
- Convenio de Delegación entre el Ministerio del Ambiente y la Mancomunidad conformada por el Gobierno Provincial del Carchi y los Municipios de Espejo y Tulcán para la Gestión y Manejo de la Reserva Ecológica El Ángel del 15 de marzo del 2002.

## **Entrevistas, Reuniones y Seminarios Taller**

Para la realización del presente documento, se han realizado entrevistas, reuniones de trabajo individuales o colectivas, así como organizado seminarios-taller de discusión y análisis de versiones de borrador, con varias autoridades y funcionarios de organismos vinculados al proceso de descentralización de las competencias ambientales, a quienes el autor presenta su agradecimiento.

Las autoridades y funcionarios con quienes se mantuvo entrevistas y reuniones, son los siguientes:

### **Ministerio del Ambiente:**

- César Narváez, Ministro del Ambiente
- Alejandro Bermeo: Director de Planificación
- Kléber Mejía: Director de la Unidad de Coordinación de Proyectos
- Duval Llaguno: Coordinador del Proyecto ATN/SF-8182-EC
- Carlos Jumbo: Dirección de Gobiernos Locales
- Santiago Salazar: Dirección de Gobiernos Locales
- Maria Dolores Boada: Dirección de Gobiernos Locales
- Fernando Cueva: Dirección de Gobiernos Locales
- José Pereira: Dirección de Gobiernos Locales
- Isidro Gutiérrez: Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre
- Fulton Nevarez: Dirección Financiera
- Robert Casco: Dirección Jurídica
- Patricia Galiano: Dirección Áreas Naturales y Vida Silvestre
- Vladimir Valarezo, Distrito de Pichincha del MAE

### **CONAM**

- Paulina Ormaza
- Jorge Molina
- Hernán Soria
- Patricio Mena

## **AME - Municipios**

- Katy Pazmiño
- Marco Arroba, Alcalde de Tisaleo (Provincia del Tungurahua)

## **CONCOPE**

- Jorge Olmedo
- Vladimir Rosero

## **Seminarios Taller y Presentaciones:**

- Comisión Interna de Descentralización del MAE: 8 de Enero del 2004 (9h00 – 12h00)
- Comisión Interna de Descentralización del MAE: 12 de Enero del 2004 (9h00 – 12h00)
- Comisión Interna de Descentralización del MAE: 15 de Enero del 2004 (9h00 – 12h00)
- Direcciones de Planificación, Jurídica y Forestal del MAE: 16 de Enero del 2004 (9h00 – 11h00)
- Ministro del Ambiente, Director de Planificación y Coordinador del Proyecto ATN/SF-8182-EC: 20 de enero del 2004 (16h30 – 17h30).

----- \* -----

## **NOTA SOBRE EL AUTOR**

Byron Real López, es consultor en materia de derecho, políticas y legislación sobre desarrollo humano y sustentable. Tiene un doctorado en Jurisprudencia (Pontificia Universidad Católica del Ecuador 1988), un Masterado en Conservación Tropical y Desarrollo (University of Florida 2002) y un PhD (c) en Antropología.

Ha escrito varios libros y artículos sobre derecho ambiental y gestión de recursos naturales renovables; descentralización y participación popular; derechos humanos ambientales, áreas naturales y comunidades indígenas; y, vulnerabilidad social y riesgo; y, seguridad ambiental.

Para contactos:

Email: [cordavi\\_elaw@yahoo.com](mailto:cordavi_elaw@yahoo.com) y [byronreal@gmail.com](mailto:byronreal@gmail.com)