

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

**Modelo Administrativo y Conflictos de Competencia en la Gestión
Ambiental del Estado Ecuatoriano**

Jorge A. Villamarín Molina

Tesis de grado presentada como requisito para la
obtención del título de Abogado

Quito,
mayo de 2008

© Derechos de Autor
Jorge Alejandro Villamarín Molina
2008

A los pueblos de América Latina, que mediante la educación y el orden se alcanza el progreso y el desarrollo

A mis seres queridos, quienes siempre me apoyaron y me enseñaron a sacar fuerza de flaqueza

Resumen

El presente trabajo, comprende un estudio mediante el cual buscamos un modelo administrativo de gestión ambiental que nos permita superar los conflictos de competencias entre órganos dotados de atribuciones en la materia, con el fin de guiar al Ecuador a una eficiente ordenación del ambiente. Con tal propósito, empezaremos abordando las bases teóricas vinculadas a la gestión ambiental, las competencias, examinaremos propuestas de modelos tanto en la doctrina como en la práctica; gracias a las experiencias de varios países con algunos de ellos. Seguidamente, realizaremos una descripción y análisis del modelo ecuatoriano, poniendo en evidencia sus deficiencias. Todo esto con el fin de acumular suficiente elementos de juicio, que nos permitan hacer una propuesta, que esté enfocada a superar la crisis institucional en la que el modelo ecuatoriano se halla inmerso.

Abstract

The present thesis includes a study by means of which we looked for an administrative model of environmental management that allows us to surpass the conflicts of competitions between organs equipped with attributions in the matter, all this, with the purpose of guiding Ecuador to an efficient arrangement of environment. Consequently, we will begin studying the theoretical bases about environmental management, the competitions, and proposals of models as much in the doctrine as in the practice; due to the experiences of several countries with some of them. Thus, we will make a description and analysis of the Ecuadorian model, putting in evidence its deficiencies. All this with the purpose of accumulating enough judgment elements to make a proposal focused to surpass the institutional crisis in which the Ecuadorian model is immersed.

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I NOCIONES GENERALES.....	14
1.1 Generalidades.....	14
1.2 La Gestión Ambiental.....	15
1.2.1 Factores que influyen en la Gestión Ambiental.....	16
1.2.2 Política Ambiental.....	17
1.2.2.1 Formulación de la Política.....	18
1.2.3 Normativa Administrativa.....	19
1.2.4 Administración Ambiental: Dirección, Manejo y Operación.....	21
1.2.5 Seguimiento y Control.....	22
1.2.6 Justicia Ambiental: Sanción y Jurisdicción.....	23
1.2.7 Síntesis Ilustrativa.....	25
1.3 Las Competencias.....	25
1.3.1 Sectorización, Transectorización y Transversalidad.....	29
1.3.2 Centralización, Descentralización y Desconcentración.....	30
1.3.3 Administración Pública, Coordinación Administrativa y Tipos de Órganos de la Administración.....	32
1.3.4 Problemas y Conflicto de competencias.....	34
1.4 Estructura Jurídica e Institucional.....	36
CAPÍTULO II LA GESTIÓN AMBIENTAL Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	37
2.1 Organización Administrativa de la Gestión Ambiental en el Estado.....	37
2.2 Modelos Administrativos de Gestión Ambiental.....	39
2.3 Crítica a los Modelos Administrativos de Gestión Ambiental.....	47
CAPÍTULO III MODELOS ADMINISTRATIVOS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN DERECHO COMPARADO.....	49
3.1 Modelo Administrativo de Gestión Ambiental Peruano.....	49
3.1.1 Autoridad Ambiental Nacional.....	50
3.1.2 Sistema Nacional de Gestión Ambiental.....	51
3.1.3 Niveles y Transversalidad de la Gestión Ambiental.....	51
3.1.4 Sistema Regional de Gestión Ambiental.....	53
3.1.5 Sistema Local de Gestión Ambiental.....	53

3.2	Modelo Administrativo de Gestión Ambiental de Venezuela.....	53
3.2.1	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de 1976 a 1999.....	54
3.2.2	Ministerio del Poder Popular para el Ambiente de 1999 hasta nuestros días.....	55
3.3	Modelo Administrativo de Gestión Ambiental Colombiano.....	56
3.3.1	Ley 99 de 1993.....	58
3.3.2	Autoridad Ambiental Nacional.....	59
3.3.3	Cuerpos Colegidos del Ministerio de Ambiente Colombiano.....	60
3.3.3.1	Consejo Técnico Asesor de la Política Ambiental.....	60
3.3.3.2	Consejo Nacional de Ambiente.....	61
3.3.4	Resto de la Organización Institucional.....	62
3.3.5	Problemas entre las Instituciones del Sistema Nacional del Ambiente.....	64
 CAPÍTULO IV MODELO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN AMBIENTAL ECUATORIANO.....		65
4.1	Origen.....	65
4.2	Autoridad Ambiental Nacional.....	67
4.3	Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental y los Cuerpos Colegiados de Alto nivel.....	71
4.3.1	Evaluación de Impacto Ambiental y Control.....	74
4.4	Organismos del Régimen Seccional Autónomo en la Gestión Ambiental.....	76
4.5	Transferencia de Competencias.....	77
4.6	Problemas y Conflictos de Competencias.....	78
4.6.1	Problemática.....	79
4.6.2	Conflictos de Competencias.....	81
 CAPÍTULO V PROPUESTA DE MODELO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA EL ECUADOR.....		85
5.1	Bases Fundamentales.....	85
5.2	Conflicto entre la Concentración, Centralización y Descentralización.....	87
5.3	Nuevo Modelo Administrativo de Gestión Ambiental para el Ecuador.....	88
5.3.1	Actividades Intelectuales.....	88
5.3.1.1	Consejo Nacional del Ambiente, Ministerio del Ambiente y Cuerpos Colegiados de Alto Nivel.....	89
5.3.1.2	Comité Interinstitucional para la Protección del Ambiente y Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable.....	89
5.3.1.3	Nueva Autoridad Ambiental Nacional.....	91
5.3.1.4	Consejo Nacional del Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Reforma Democrática del Estado.....	94
5.3.1.4.1	CONAMEC y la SENPLADES.....	95
5.3.1.4.2	CONAMEC y la Reforma Democrática del Estado.....	96
5.3.1.5	Fortalecimiento de las Capacidades Locales en las actividades intelectuales.....	97

5.3.2	Actividades Materiales.....	97
5.3.2.1	Fortalecimiento de las capacidades locales en las actividades materiales.....	99
5.3.3	Actividades de Control.....	99
5.4	Normativa Ambiental Ecuatoriana y Conflictos de Competencias.....	101
5.5	Síntesis Ilustrativa de la Propuesta de Nuevo Modelo Administrativo de Gestión Ambiental para Ecuador.....	104
	CONCLUSIONES.....	105
	FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.....	110

INTRODUCCIÓN

El Ecuador es un país que se encuentra dotado de una riqueza en recursos naturales y diversidad biológica importante en el mundo, y las acciones que ha tomado el Estado, con respecto a la ordenación del ambiente para su protección y adecuado aprovechamiento, han sido precarias, en razón a varios factores entre los que principalmente, destacan los de tipo económico. La explotación indiscriminada de dichos recursos desde hace varias décadas ha tomado un papel protagónico, lo que ha supuesto dejar en un segundo plano los esfuerzos por crear una estructura jurídico-administrativa que permita una gestión ambiental eficiente y eficaz, situación que sin duda tiene origen en nuestra falta de visión hacia el futuro, la cual tradicionalmente ha promovido la expedición de cuerpos normativos y creación de entidades para afrontar un determinado momento político y económico, como se ha podido constatar a través de nuestra historia política.

En base a estas apreciaciones, me permito poner de manifiesto que nuestro país cuenta con un modelo administrativo de gestión ambiental bastante complejo y disperso, situación que se ve reflejada por los frecuentes conflictos de competencia existentes entre las instituciones que disponen de atribuciones en la materia. Esta situación tiene su raíz en la ausencia de cuerpos normativos enlazados que faciliten una administración óptima, lo que se fundamenta en lo declarado con anterioridad.

El tratamiento de este tema resulta esencial, porque la gestión ambiental ejercida con responsabilidad y celeridad es una herramienta muy valiosa para combatir la

pobreza a través del desarrollo sustentable. Consecuentemente, mi propósito no es simplemente hablar de las bondades del apropiado uso de los recursos naturales y la conservación de especies animales y vegetales, lo que vengo a proponer son soluciones administrativas para un problema concreto y permanente. Por esa razón, voy a comenzar haciendo una breve exposición acerca de las causas que dan origen a la grave crisis institucional en la materia.

Nuestro modelo administrativo de gestión ambiental está básicamente conformado por un Ministerio del Ambiente, que es la Autoridad Ambiental Nacional y el órgano rector del Sistema Nacional del Ambiente, el mismo que se halla conformado por las entidades que disponen de competencias ambientales y tiene su origen en la Ley de Gestión Ambiental, que es un cuerpo normativo que establece los principios y directrices de la política ambiental y determina las obligaciones de los sectores público y privado en la Gestión Ambiental. En adición, el modelo ecuatoriano está compuesto por cuerpos colegiados de alto nivel que son el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable y la Comisión Nacional de Coordinación, el primero se concibe como un órgano asesor para la toma de decisiones, que más bien tiende a burocratizar la toma de las mismas y le resta poder en este campo al Ministerio del Ambiente; y, el segundo, como director del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.

Por otro lado, el Ministerio del Ambiente abarca numerosas funciones, muchas de ellas ni si quiera se encuentran reguladas, situación que degenera en conflictos de competencias entre los miembros del sistema, y la falta de operatividad de este último desemboca en la propia debilidad institucional del Ministerio del ramo como órgano rector, coordinador y regulador del sistema, lo que menoscaba la aplicación de la normativa ambiental vigente, que tampoco está exenta de errores y vacíos. Finalmente, esta realidad se ha convertido en un círculo vicioso que promueve la burocratización, demanda mayores gastos, es lento en su actuación y debilita por consiguiente al sector ambiental nacional, porque causa confusión en la asignación de funciones, lo que termina por estancar al sistema y deja al administrado carente de tutela.

Por estas circunstancias, se hace innegable que todas las instituciones públicas que tienen como objetivo la gestión ambiental se encuentran endeblés en todos los niveles del Estado, en razón a la baja capacidad operativa, económica y práctica que no

les permite realizar una adecuada labor de planificación, ejecución y control según corresponda. En contraste, no sólo podemos culpar de este desastre institucional a los gobiernos de turno, pues, la participación de la sociedad civil en la problemática ambiental, en general, deja mucho que desear, porque está desorganizada y carece de la orientación adecuada para acudir a los mecanismos legales del ambiente.

Es importante poner de manifiesto que la normativa existente, se encuentra llena de desatinos, afirmación que se verifica a través de un modelo administrativo de gestión ambiental pública en crisis, que perjudica la verticalidad y horizontalidad de la gestión ambiental en el Ecuador. A lo expuesto agrego que, la adecuada gestión ambiental puede retroalimentar a la norma y viceversa, en base a esa afirmación es que se hacen evidentes las deficiencias, razón por la cual ha surgido el cuestionamiento acerca de ¿cuál es el modelo administrativo de gestión ambiental idóneo para superar los conflictos de competencias y guiar al Ecuador a una gestión ambiental eficiente?.

Basado en todas estas circunstancias que brevemente he expuesto, planteo como hipótesis: Requerimos de un actor principal en la gestión ambiental que no disponga de rango de Ministerio, pero que sí emane y dependa del Poder Ejecutivo, es decir, precisamos de un Consejo del Ambiente, en el cual se globalice la política, planificación y la normativa ambiental. Por otro lado, una Secretaría Nacional adscrita al ámbito del Consejo del Ambiente que se encargue de la esfera de ejecución de la política y demás declaraciones intelectuales, una Secretaría Nacional de Licencias Ambientales, para que el otorgamiento de autorizaciones y permisos ambientales sea responsable y se enfatizen las actividades de seguimiento; y finalmente, una Superintendencia del Ambiente cuya área de acción esté enfocada al control. No podemos olvidar, que para obtener eficiencia en el modelo de gestión ambiental, se requiere de la participación de los gobiernos locales en la planificación y ejecución de las actividades intelectuales a su nivel, y de igual forma en el ámbito sectorial, todo esto en coordinación y aprobación del Consejo Nacional del Ambiente.

Con el fin de sustentar la hipótesis propuesta en la presente tesina, he distribuido los elementos de mi investigación en cinco capítulos. En el primer capítulo, vamos a examinar los aspectos que entraña la gestión ambiental y la temática relacionada a las competencias, bajo un enfoque administrativo-ambiental, que nos

permita acumular elementos de juicio suficientes para entender la problemática que vamos a abordar, así como de allí mismo, extraer las herramientas que usaremos para dar solución a la misma. En el segundo capítulo, abordaremos los distintos modelos administrativos de gestión ambiental y su teoría, los mismos que son presentados por insignes tratadistas europeos y latinoamericanos. El tercero, haremos una breve exposición en derecho comparado acerca de las experiencias de algunos países de la región con sus respectivos modelos. En el cuarto, procederemos a realizar una descripción y profundo análisis del modelo administrativo de gestión ambiental de Ecuador. Finalmente, en el quinto capítulo describiremos y analizaremos el modelo propuesto como hipótesis, con el objeto de superar la grave crisis institucional de la gestión pública ambiental ecuatoriana y los conflictos de competencias orgánicas en la materia.

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES

1.1 Generalidades

Una vez que hemos examinado en la introducción de forma breve los tópicos a abordarse a lo largo del presente trabajo, he considerado oportuno tomar como punto de partida para el desarrollo del mismo, el tratamiento de ciertos conceptos que nos ayudarán a comprender y adoptar elementos de juicio suficientes para un sustancioso análisis de la problemática que involucra el conflicto de competencias en materia de gestión ambiental a nivel institucional en Ecuador, así como, las distintas soluciones que nos ofrecen los diferentes modelos administrativos de gestión ambiental existentes, tanto en la teoría, gracias a los aportes de la doctrina, así como en la práctica, tras la experiencia de algunos países de la región con los que compartimos varios factores en común como son Venezuela, Colombia y Perú, puesto que mediante su estudio, podremos observar las fortalezas y debilidades de cada uno de sus modelos, que junto a la experiencia nacional, nos permitirán hallar el modelo idóneo para superar la grave crisis institucional en que la gestión medioambiental se ve sumergida hasta nuestros días.

1.2 La Gestión Ambiental

El estudio de este tema resulta esencial, porque la gestión ambiental comprende bajo la visión más amplia del autor mexicano RAÚL BRAÑES, “el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente”¹. En otras palabras, es el cúmulo de actos que el hombre encamina hacia el manejo y la conservación del medio ambiente. Ampliando el concepto, como diría el mismo autor la gestión ambiental no sólo comprende actos materiales, sino la formulación de la política y la legislación ambiental. Además, señala que los elementos esenciales de la misma son la política, el derecho y la administración ambiental. Como resultado de lo expuesto, el mexicano concluye que la gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienden a ese propósito. Bajo mi punto de vista, la gestión ambiental es la reunión o agrupación de elementos tanto legales como administrativos, con el fin de procurar el adecuado aprovechamiento y protección del entorno natural. Es importante destacar el criterio del autor acerca de que la gestión ambiental ya no es una función exclusiva del Estado, sino que ésta busca ser compartida con la sociedad civil, cosa que es importante, porque de este modo se amplifica el ámbito de acción de la gestión ambiental, dejando de ser sola y principalmente una función pública o atribución del Estado. Razón por la que se afirma, que la gestión ambiental es su cometido o competencia, que como dice el referido tratadista, son expresiones que se emplean para designarla, mas, esta perspectiva está cambiando con el paso del tiempo, porque la intervención de la sociedad civil cada vez es mayor, al menos en los países desarrollados.

Por otro lado, es preciso resaltar que la incorporación de la gestión ambiental a la función del Estado en América Latina, es relativamente reciente, ya que es el resultado de un proceso de ampliación de la función pública que tuvo lugar durante el siglo pasado, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio

¹ R. BRAÑES, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da Edición: México D.F., 2000, p. 117. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

Humano de 1972 en Estocolmo, Suecia. Donde los gobiernos que participaron, manifestaron que ya era tiempo de dirigir nuestros actos atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que pudieran tener para el medio ambiente; y, que por lo tanto, los países del mundo hagan los esfuerzos necesarios para preservar y mejorar el medio ambiente en beneficio de nosotros mismos y las generaciones venideras².

Complementariamente a lo expuesto con anterioridad, quisiera parafrasear al tratadista colombiano, MANUEL RODRÍGUEZ-BECERRA, quien destaca que la gestión ambiental es un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas, cuyo propósito es preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente³. Es oportuno acentuar que, los sujetos involucrados en este proceso son el Estado y la sociedad civil.

1.2.1 Factores que influyen en la Gestión Ambiental

Continuando con nuestro estudio y desde otra perspectiva, vale la pena acotar, que los países que conforman el continente americano cuentan con factores de heterogeneidad y homogeneidad. En lo referente a heterogeneidad y gestión ambiental según RODRÍGUEZ-BECERRA, encontramos que existen variantes como: las características específicas de los sistemas de gobierno y vida política, patrones de desarrollo, políticas económicas, rasgos culturales, oportunidades y limitaciones en los recursos naturales y problemática social. Por otro lado, en lo referente a homogeneidad y gestión ambiental, pues estamos de acuerdo en que somos países muy ricos en recursos naturales y biodiversidad, además de estar plenamente consientes que la mayoría de nuestros países todavía se encuentran en vías de desarrollo, por lo que para combatir la pobreza sin sacrificar al medio ambiente, es imprescindible que contemos con una gestión ambiental óptima, la misma que nos conduzca a la adecuada administración de dichos recursos.

² Íbid. p. 118

³ Cfr. M. RODRÍGUEZ-BECERRA, G. ESPINOZA Y D. WILK, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*, Libro en versión digital PDF, Banco Interamericano de Desarrollo: Departamento de Desarrollo Sostenible: División de Medio Ambiente: Washington, 2002, disponible en: infoagro.net/shared/docs/a6/Gestión%20Ambiental%20ALC.pdf, consultado: 2007-12-10, p. 7.

Finalmente, es indispensable manifestar que el grado de éxito o fracaso será determinado por el “nivel de compromiso que los actores tengan con los objetivos perseguidos, la solidez del proceso decisorio, el soporte económico, técnico y financiero disponible, y las condiciones de orden político, económico y social particulares a cada país o entidad subnacional, participación ciudadana, descentralización y la integración-coordinación de la temática ambiental con otras políticas públicas, así como de las agencias ambientales con los otros actores del Estado, sector privado y la sociedad civil”⁴.

1.2.2 Política Ambiental

Como ya fue mencionado anteriormente, entre los elementos esenciales de la gestión ambiental se encuentran la política, el derecho y la administración ambiental. Los mismos que serán estudiados individualmente conforme sigamos avanzado. Por el momento, vamos a enfocarnos en el análisis del primero de estos elementos, es decir, la política ambiental.

Bajo la perspectiva de BRAÑES, la política en materia ambiental es, “el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente”⁵. Es decir, la política en materia ambiental entraña un acervo de actividades que emanan de un órgano, cuya finalidad es la administración del medio ambiente, ya que, como indica el citado autor, la ordenación del ambiente no puede alcanzarse sin algunas acciones concebidas para modificar la realidad, generando ciertos efectos ambientales, puesto que estos no sucederían de forma espontánea. De tal modo que, la política ambiental termina siendo una herramienta producto de la actividad humana, del ordenamiento jurídico y del órgano administrativo, puesto que ella termina transformando el estado actual de todo lo que nos rodea generando efectos jurídicos determinados.

Por lo que resulta interesante, resaltar que la política es el instrumento que se emplea para la ordenación del medio ambiente o como yo la llamo administración ambiental. Consecuentemente, el mexicano pone de manifiesto que en estricto rigor,

⁴ Íbid. p. 8

⁵ R. BRAÑES, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da Edición: México D.F., 2000, p. 176. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

toda gestión ambiental supone la existencia de una política ambiental. Bajo mi punto de vista, lo que este autor desea manifestar es que sin política ambiental no hay gestión ambiental. Por otro lado, según este tratadista, es posible que en nuestros países los mayores defectos que existen en la política ambiental sean debido a que no sea formulada clara, suficiente y congruente e incluso en otros países no es explícita, lo que en la práctica la torna inexistente. Finalmente, este ilustre autor declara que cualquier defecto que padezca la política ambiental de un país, se verá reflejado en la gestión ambiental del mismo. Criterio al cual me sumo por la coherencia de las razones analizadas.

1.2.2.1 Formulación de la Política

Como acertadamente diría BRAÑES; los fines del Estado, el ámbito de la función pública y en conjunto, las formas que el Estado utilizará para realizar las actividades que son propias de la función pública, están determinados por el sistema jurídico, que además dirá a qué régimen estas actividades quedarán sujetas⁶. Entonces, como lo ilustra el mencionado autor, “el régimen de los métodos para la política ambiental del Estado hay que buscarlo en el sistema jurídico Estatal, que en principio nos debe decir quién o quienes formulan la política ambiental y cómo se formula, así como sus alcances”⁷.

Haciendo un breve análisis de lo citado anteriormente, tenemos que la esencia del sistema jurídico se encuentra plasmado en los cuerpos normativos, y de estos es de donde finalmente emana el sujeto o sujetos que formularán la política, la competencia y autorización para poner de manifiesto la política ambiental en un sistema, las reglas de la política y lógicamente su correspondiente procedimiento.

Con respecto al tema de la formulación de la política ambiental y el establecimiento de reglas para la misma, según el mexicano, estas son establecidas de forma directa por el régimen explícito o implícito emanado del sistema. Me parece interesante citar la siguiente frase de este tratadista para mayor claridad, “cada regla

⁶ Cfr. *Ibid.* p. 177.

⁷ *Ibid.* p. 177

jurídica de carácter ambiental es por lo general la expresión total o parcial de una política ambiental”⁸.

En síntesis, cuando hablamos acerca de formulación de la política, a lo que nos referimos es a cómo esta se genera o se origina; y, como ya dijimos de primera mano, esta proviene de un régimen propio del sistema jurídico. Por otro lado, como lo expone el mismo autor, la política ambiental también puede ser formulada “por vía administrativa, a través de autoridades facultadas para llevar a cabo la gestión ambiental y en caso de existir un sistema nacional de planificación, por este último”⁹.

Normativa Administrativa

El tema de la normativa administrativa y la regulación está estrechamente vinculado con la gestión ambiental, y por ende con los elementos esenciales de la misma. Es por eso, que a modo de complemento a la formulación de la política, he considerado pertinente citar a EFRAÍN PÉREZ, quien afirma en base a la doctrina que “la eficacia de la normativa y su regulación se ve reflejada por medio del sistema de autorizaciones”¹⁰. Criterio con el que me encuentro de acuerdo, sin embargo, considero que esto va más allá, con fundamento en que al emanar la normativa administrativa y la regulación de un sistema jurídico que dirige los objetivos del Estado, las competencias de los órganos y procedimientos a seguir, la adecuada gestión ambiental en su conjunto puede retroalimentar a la norma, es decir, que sí la gestión es eficiente la norma lo es también; y, si no pues la norma será protagonista en las flaquezas de la gestión.

Por otro lado, es importante distinguir los actos que pueden emanar de la norma jurídica y aquellos provenientes de la administración. Esto quiere decir, que las actividades normativas y reguladoras deben tener su origen en la norma jurídica, porque, como dice PÉREZ, las potestades normativa y reguladora no son delegables a

⁸ Íbid. p. 177

⁹ Íbid. p. 177

¹⁰ E. PÉREZ, *Derecho Ambiental*, McGraw-Hill: Bogotá, 2004, pp. 74. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

particulares ni privatizables. Razón por la cual, no se las debe confundir con la policía administrativa que, “consiste en potestades atribuidas por la ley al órgano público para prohibir, ordenar, autorizar o sancionar”¹¹. Ampliando lo que quería decir el autor ecuatoriano, es que estas facultades no pueden provenir de acto administrativo, sino sólo de disposición legal.

Un papel fundamental que juega la normativa administrativa y la regulación, es como dice el referido autor, en el marco de las actividades llamadas modernizadoras del Estado como son la desconcentración, descentralización, delegación y privatización. Algunos de estos temas, serán objeto de nuestro estudio oportunamente por la relevancia que tienen en los modelos administrativos de gestión ambiental.

JUAN CARLOS CASSAGNE, profundiza más en el tema y sostiene que, “entre los contenidos de la normativa y la regulación se encuentran la fijación de los objetivos de la política general, el ordenamiento de los requisitos para el desarrollo de las actividades, las normas genéricas y sectoriales que incluyen limitaciones y prohibiciones como procedimientos para acceder a la habilitación de concesiones, licencia o autorizaciones, normas sobre calidad técnica, sistemas de tarifa y ajustes, etc.”¹². Esta ilustración me parece fundamental, puesto que ahora podemos visualizar con mayor claridad el alcance que tiene la normativa en todas las esferas de la gestión ambiental, situación que, nos abre las puertas para el tratamiento de un tema que considero importante y que anteriormente sólo he nombrado, me refiero a la autorización administrativa, conocida por la teoría como una técnica preventiva, puesto que según PÉREZ, los permisos y autorizaciones son un importante mecanismo de regulación para el uso de los bienes públicos y para el desarrollo de ciertas actividades¹³. Justamente, la autorización que emana de la administración pública, es un claro ejemplo de regulación, puesto que tiene su origen en la norma y llevada a cabo por el órgano competente, que finalmente resulta ser una invaluable herramienta en la gestión ambiental, porque junto a los permisos, ambos representan según lo indica el autor, instrumentos que le permiten a la autoridad fijar las condiciones por anticipado con las

¹¹ *Ibid.* pp. 74-75

¹² J.C. CASSAGNE, *La intervención administrativa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, p. 171.

¹³ E. PÉREZ, *Derecho Ambiental*, McGraw-Hill: Bogotá, 2004, p. 74-75. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

que trabajará el particular. Bajo mi apreciación, reflexiono que al ser la autorización un instrumento de regulación, también facilita el control de la actividad que se esté llevando a cabo, en razón a la información con la que contaría la administración sobre la actividad que previamente autorizó al administrado.

1.2.4 Administración Ambiental: Dirección, Manejo y Operación

Continuando con nuestra labor investigativa, he considerado relevante abordar la temática relacionada con la administración, manejo y operación, que si bien son términos que para muchos pueden resultar semejantes, cada uno es distinto, sin dejar de notarse una relación complementaria entre cada uno de ellos. Consecuentemente, están vinculados con la gestión ambiental, porque juntos conforman el tercer elemento de la misma, la llamada administración ambiental.

Es así que, como diría EFRAÍN PÉREZ, la administración “connota una organización a los más altos niveles institucionales en actividades principalmente de dirección para el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos institucionales”¹⁴. Lo que a mi entender, se traduce en actividades más bien de tipo intelectual, porque, mediante la administración se planifican, organizan y dirigen las acciones que los miembros de la entidad ejecutarán para alcanzar los objetivos que son su razón de ser. Abriendo un paréntesis, según WILBURG JIMÉNEZ la planificación es, “un proceso consiente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr un objetivo”¹⁵. Por otro lado, el manejo según PÉREZ, concentra en “las actividades administrativas materiales de cumplimiento de las disposiciones de la dirección”. Es decir, mientras que en las altas esferas de la administración se planifica, en el manejo se pone en marcha lo que ha sido planificado, es decir realiza las gestiones necesarias para lograr su materialización. Con respecto a la operación, esta se refiere a “las actividades de índole material, que generalmente pueden ser encargadas a trabajadores manuales o

¹⁴ Íbid. p. 75. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

¹⁵ W. JIMÉNEZ CASTRO, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, 1ª reimp., Editorial Limusa: México, 1992, p. 122.

contratadas con firmas privadas, pero también pueden ser desempeñadas por el Estado, como la de prospección y explotación petrolera; y, la construcción de infraestructura”. En otras palabras, la operación se encarga de la ejecución material del objetivo planteado.

Mirando desde otra perspectiva, ROBERTO DROMI, distingue en “las decisiones administrativas: las operaciones materiales y las declaraciones intelectuales”, por lo que según él, la administración está constituida por declaraciones intelectuales, mientras que el manejo y operación a través de actividades materiales”¹⁶. Finalmente, a partir de esta breve exposición, se puede afirmar con seguridad, que la administración ambiental comprende aspectos de índole intelectual y material para el cumplimiento de los objetivos que ésta se plantee.

1.2.5 Seguimiento y Control

Una vez que hemos estudiado la administración, manejo y operación, es decir las actividades de planificación y ejecución de los órganos de la administración pública, resulta coherente iniciar el estudio acerca del seguimiento y control. De tal modo que, EFRAÍN PÉREZ al respecto señala que, “el seguimiento se ejerce principalmente en las actividades sometidas a las figuras administrativas de órdenes y prohibiciones, autorizaciones, permisos y licencia”¹⁷. Al respecto, pienso que el seguimiento es un mecanismo para que la administración tenga conocimiento del adecuado uso de fondos públicos o detectar anomalías en el ejercicio de atribuciones transferidas por la administración al sector privado, etc., según sea el caso. Mientras que, el control administrativo “puede ejercerse por la misma autoridad que otorgó el permiso, autorización, concesión, licencia, etc., o quien tenga competencia sobre el asunto”. Al respecto, considero que el control es un instrumento de evaluación y verificación por excelencia empleado por la administración o por los organismos públicos concebidos para detectar anomalías en la misma administración y en el sector privado que maneje

¹⁶ R. DROMI, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2001, op., cit., p. 152.

¹⁷ EFRAÍN PÉREZ, *Derecho Ambiental*, McGraw-Hill: Bogotá, 2004, p. 77. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

fondos públicos. Al respecto de este tema, quisiera agregar, que si bien existe relación entre seguimiento y control, vale la pena manifestar que el seguimiento es una actividad que se la puede considerar como material, conforme lo veremos más adelante.

1.2.6 Justicia Ambiental: Sanción y Jurisdicción

Resulta necesario abordar el tema de la Justicia Administrativa Ambiental, como último y no por eso menos importante peldaño en la Gestión Ambiental. De tal modo que, es fundamental iniciar analizando la temática correspondiente al acceso a la justicia ambiental, la misma que como diría BRAÑES, es la posibilidad de obtener solución expedita y completa por parte de las autoridades competentes para conocer un conflicto de naturaleza ambiental¹⁸. Ampliando lo que ha expresado tan ilustre autor, el Estado a través del sistema jurídico, es quien debe facilitar a la sociedad los mecanismos para la defensa jurídica del ambiente, además de cumplir y hacer respetar la norma jurídica relacionada a la materia. Todo esto con sujeción a los principios y garantías constitucionales que permiten el acceso a la justicia a personas nacionales y extranjeras que lo requieran.

Consecuentemente, según la doctrina y la práctica, existen varias formas según sea el caso, para acudir a los mecanismos jurídicos concebidos para la protección del ambiente, tales como: Justicia Constitucional, Civil, Penal y Administrativa. De tal modo que, al hallarse nuestro estudio enfocado hacia una perspectiva eminentemente administrativa, el referido tratadista expresa que la legislación ambiental en América Latina, sigue presentando una naturaleza notoriamente administrativa, y; que los conflictos jurídicos entre la administración y los administrados son un hecho relevante en materia de aplicación de la legislación ambiental.

Por otro lado, tenemos que, la sanción es una pena a la que se somete aquél que haya incurrido en una acción reprochable por el ordenamiento jurídico. De este modo, “las sanciones pueden ser aplicadas directamente por las autoridades administrativas o que requieren de los órganos de la función judicial para su aplicación. Incluso después de penas impuestas por autoridad administrativa el afectado puede impugnarlas en la

¹⁸ Cfr. R. BRAÑES, *Justicia Ambiental*, Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 2001, pp. 322-340.

función judicial”¹⁹. Me parece importante resaltar que, cuando hablamos de sanción, a esta están sujetos tanto funcionarios públicos como los administrados.

Además, es importante expresar que la sanción no necesariamente se refiere a la pena, sino que puede ir más allá como, por ejemplo la “suspensión de la ejecución de la acción o hecho atentatorio contra el medio ambiente, como en la acción o recurso de amparo”. Por mi parte pienso que el tema de la sanción es un elemento esencial de la defensa jurídica del ambiente, porque es una respuesta para garantizar la protección del medio ambiente y punir a los responsables de graves impactos en contra de este.

Resulta significativo decir, que las sanciones son y están establecidas por la norma jurídica, porque según la doctrina, “no se pueden establecer sanciones a los particulares en simples instrumentos administrativos”. Por otro lado, las sanciones dependiendo de la infracción pueden variar entre:

- Amonestaciones.
- Multas.
- Comisos.
- Terminación o revocatoria de los contratos, concesiones, permisos; licencias y autorizaciones.
- Pago de compensaciones.
- Penas privativas de la libertad²⁰.

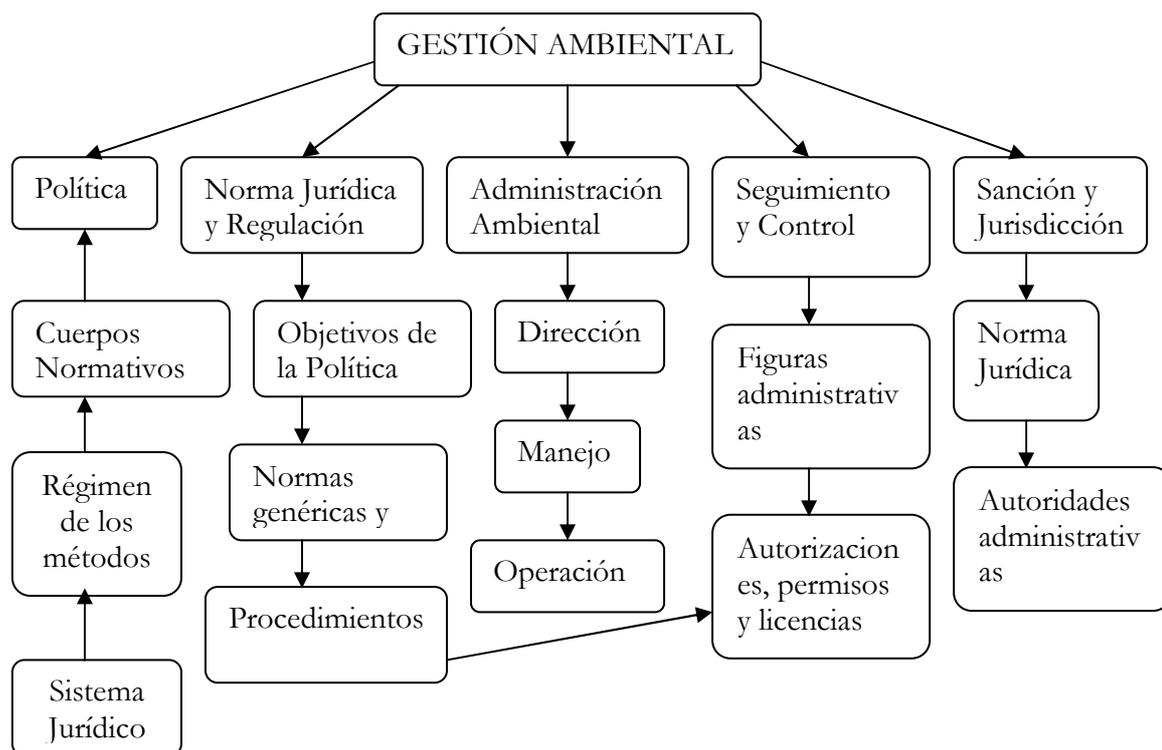
¹⁹ Íbid. pp. 77-78. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

²⁰ Íbid. p. 78

1.2.7 Síntesis Ilustrativa

Para una mejor comprensión de esta sección, he considerado oportuno, exponer los temas abordados hasta el momento, de la siguiente forma didáctica:

Organigrama 1
Dinámica de la Gestión Ambiental y sus elementos



Fuente: Tratadistas que intervinieron en los aspectos abordados en el Capítulo I del presente trabajo.
Elaboración: Autor.

1.3 Las Competencias

El abordamiento de este tema es primordial para el desarrollo del presente trabajo, en razón a que sobre el mismo gira toda la problemática a la que vamos a dar solución a través de los modelos administrativos para la gestión ambiental, tal como lo adelanté en la parte introductoria de la presente tesina; y, que analizaremos conforme vayamos avanzando.

El administrativista argentino ROBERTO DROMI, sostiene que la competencia es “el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer

legítimamente”²¹, de igual forma el autor español MARTÍN MATEO afirma de modo sencillo y concreto que la competencia es, “la función o conjunto de funciones adjudicadas a un órgano”²². Consecuentemente, el rioplatense, agrega que este “conjunto de atribuciones emana en forma expresa de los cuerpos normativos”²³.

Despejando este concepto, podemos decir que competencia es el cúmulo de aptitudes y deberes distribuidos entre los distintos órganos de la administración pública en base a las disposiciones provenientes de la norma jurídica, es decir de manera expresa. Por otro lado, como dice el mismo autor, es importante resaltar que la competencia es irrenunciable e improrrogable. Es decir, que está sujeta a ciertas limitaciones que lógicamente emanan del ordenamiento jurídico positivo en el ámbito de la obligatoriedad y el tiempo. Sin embargo, existen algunas formas de transmisión que según el tratadista porteño, son la delegación, sustitución o avocación que deben estar previstas en los cuerpos legales correspondientes, las mismas que serán analizadas más adelante por su importancia en nuestro estudio.

Es preciso manifestar como señala el argentino, que la razón de ser de la competencia radica en que “condiciona la validez del acto”, haciendo referencia directa a los “actos estatales cumplidos con incompetencia”, criterio que es compartido y ampliado por MARTÍN MATEO, ya que, él reitera que “la previa y legítima asignación de competencias a un órgano da validez a sus actuaciones, sino sus actos serán sancionados con nulidad absoluta”²⁴. Considero, que esta es una situación muy frecuente en nuestros países, ocasionada quizás por la falta de claridad que se suscita en la norma o por la ignorancia del funcionario público.

A continuación voy a proceder a enumerar las clases de competencias, sin embargo, como ya veremos a posteriori en la doctrina existen dos clasificaciones para la competencia; la llamada tradicional y una nueva, que se puede decir tiene su origen en una mixtura entre las clases que componen la tradicional sumada a circunstancias o

²¹ R. DROMI, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2001, pp. 255-256.

²² R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, 21ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 2002, pp. 154-155.

²³ R. DROMI, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2001, pp. 255-256. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

²⁴ R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, 21ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 2002, pp. 154-155.

necesidades que han aparecido con el paso del tiempo y la evolución del derecho, tanto administrativo como ambiental. Dichos cambios, han hecho pensar a muchos que la clasificación tradicional es insuficiente, pero en contraste, parece que los problemas han aumentado en vez de haberse reducido con la aparición de la nueva clasificación, cosa que será objeto de nuestro estudio específico cuando analicemos la temática acerca de los problemas y conflictos de competencia.

Es así que, tanto DROMI como MARTÍN MATEO enfocándose en la clasificación tradicional proponen que las clases de competencia se distribuyen en función de:

- **Materia.**- Actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar.
- **Territorio.**- Ámbito espacial para ejercicio legítimo de la función.
- **Tiempo.**- Ámbito temporal en que es legítimo el ejercicio de la función (no nominada por Martín Mateo).
- **Grado o Jerarquía.**- La organización administrativa se integra verticalmente, culminando con un órgano supremo²⁵.

Por otro lado, según FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, “la clasificación tradicional es insuficiente para acoger una serie de supuestos que en la práctica se presentan diariamente a consecuencia de la interferencia de factores extrajurídicos muy diversos”²⁶. Como complemento, al criterio individual del autor previamente citado, JESÚS GONZÁLES PÉREZ, junto con el mismo FRANCISCO GONZÁLEZ, en otra obra, añaden que; “la práctica demuestra que existe una serie de complejas situaciones en que el entrecruzamiento de factores diversos –sociológicos, económicos, políticos, etc.- que determina la incidencia simultánea o sucesiva de órganos diversos, cuyas competencias resulta difícil precisar utilizando un criterio puramente formal”²⁷. Cuando GONZÁLES PÉREZ dice la frase “un criterio puramente formal”, a lo que se refiere es a la clasificación tradicional.

Utilizando estas dos últimas citas bibliográficas como introducción a la nueva clasificación de las competencias de la que hablan tan ilustres autores, vale la pena

²⁵ En este sentido coinciden: R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, 21ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 2002, pp. 158-159; y, R. DROMI, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 256.

²⁶ FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, 2ª Edición, Eunsa: Navarra, 1994, p. 323.

²⁷ J. GONZÁLES PÉREZ Y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo Común*, Madrid, Civitas, 1993, p. 290.

apostillar que las mismas han formado parte en la materia ambiental tanto en la teoría como en la práctica. Consecuentemente, esta nueva clasificación se divide en:

- **Competencias simultáneas.-** Cuando varios órganos tienen la misma competencia sobre una misma materia, sin que se interfiera su ejercicio.
- **Competencias específicas, inespecíficas, exclusivas y excluyentes.-** Supone la atribución de competencia a un órgano concreto y de forma indubitada (exclusiva y excluyente). Por otro lado, la competencia inespecífica es en la que la atribución de la facultad de emanar actos jurídicos se hace a un órgano complejo, sin especificación del órgano concreto que dentro de aquel debe asumirla.
- **Compartidas o concurrentes.-** Suponen la convergencia de diversos órganos sobre un mismo objeto contemplando diversos aspectos o facetas del mismo.
- **Competencias residuales.-** Impiden que alguno de los fines quede sin cumplir por falta de atribución a un órgano concreto.
- **Competencias Indistintas.-** Se atribuye por una misma norma a dos o más órganos gestores con el propósito de asegurar la realización de los objetivos que se persiguen²⁸.

Para una mejor comprensión de esta nueva clasificación, a la que personalmente llamo complementaria, el español JESÚS GONZÁLEZ, ha propuesto unos breves ejemplos basados en la realidad de su país en los que podemos visualizar la actuación coincidente de variados órganos en: los causes ribereños, donde interactúan las municipalidades, los ministerios de obras públicas, transportes, agricultura, pesca ya alimentación, turismo y comunicaciones²⁹.

Para finalizar este interesante sección del presente trabajo, quisiera decir, que la importancia de la que está dotada la competencia en la organización de la administración, radica en que aquella propugna el orden y a la vez éste último el

²⁸Criterio compartido y ampliado por: J. GONZÁLEZ PÉREZ Y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo Común*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 290-292; y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, 2ª Edición, Eunsa: Navarra, 1994, p. 324.

²⁹ J. GONZÁLEZ PÉREZ Y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo Común*, Madrid, Civitas, 1993, p. 290.

progreso de un Estado, por eso es que más que un fin, es un medio para el desarrollo de un país.

1.3.1 Sectorización, Transectorización y Transversalidad

El tratadista mexicano BRAÑES mira a la sectorización como “aquella característica de la Administración Pública, que consiste en su división en sectores definidos”³⁰. Bajo mi perspectiva, la sectorización está vinculada intrínsecamente con el tema de competencias, porque éstas deben ser distribuidas y asignadas entre los diversos órganos de la administración para el ejercicio de funciones distintas y concretas como, por ejemplo, en materia ambiental, puesto que el mexicano es claro en añadir y aconsejar que, “la gestión administrativa del ambiente presenta ciertas características especiales, que determinan la necesidad de establecer un tipo de estructura jurídico-administrativa especial”³¹. Es decir, que debe existir un cuerpo de órganos de la administración pública que dispongan de autonomía y se encuentren dotados de competencias ambientales para el tratamiento de temas relacionados a dicha materia. Puesto que, como diría el insigne autor, a la gestión ambiental no la podemos seguir mirando como un sector o subsector más del aparato jurídico administrativo del Estado, porque es una gestión de tipo transectorial, es decir que se encuentra en la mayoría de las esferas de la función pública, por eso se habla de que la gestión ambiental debe ser integral e integrada.

Por otro lado, RODRÍGUEZ-BECERRA manifiesta que en América Latina, pese a que se observan procesos de sectorización de la gestión ambiental, éstos no han logrado “insertarse de manera dinámica en los diversos sectores productivos de la economía para tener una visión más integradora que resulte más eficaz y eficiente”³². Lo que en otras palabras, representa un serio obstáculo para la transversalidad que es

³⁰ R. BRAÑES, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da Edición: México D.F., 2000, p. 120.

³¹ *Ibid.* p. 121. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

³² M. RODRÍGUEZ-BECERRA, G. ESPINIZA Y D. WILK, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*, Libro en versión digital PDF, Banco Interamericano de Desarrollo: Departamento de Desarrollo Sostenible: División de Medio Ambiente: Washington, 2002, disponible en: infoagro.net/shared/docs/a6/Gestión%20Ambiental%20ALC.pdf, consultado: 2007-12-10, p. 10.

una característica propia de la gestión ambiental a nivel macro y micro. Finalmente, la transversalidad es según RAÚL CANOSA, “la recíproca incidencia entre los títulos ambientales y otros con ellos colindantes. Por lo general es la vis expansiva de lo ambiental la que condiciona el ejercicio de las más variadas competencias”³³. En palabras más sencillas, lo que el citado autor quiere decir es, que en todas las actividades sectoriales y de gestión pública existen asuntos de relevancia ambiental.

1.3.2 Centralización, Descentralización y Desconcentración

Previo al análisis de estos mecanismos de organización administrativa y su importancia en la gestión ambiental, quiero expresar que estos se hallan íntimamente relacionados con el tema de las competencias, en razón a que no puede haber un ordenamiento de las instituciones vinculadas a la gestión ambiental, sin la asignación de competencias, ya sea, distribuyéndolas para cada una de ellas o asignando muchas competencias, eso por no decir, todas a un solo órgano, etc.

Es por esa razón, que BRAÑES asevera que “la organización de un sistema de gestión ambiental se puede examinar desde tres puntos de vista: la centralización y descentralización de dicho sistema; la sectorización y transectorización del mismo”³⁴.

Los dos primeros van a ser objeto de nuestro estudio en esta etapa del presente trabajo, a causa de que el último punto nombrado por el mencionado autor, ya ha sido objeto de nuestro estudio en la sección anterior. Sin embargo, he considerado prudente estudiar seguidamente de la centralización y la descentralización a la desconcentración, como un complemento que nos ayudará a comprender mejor la naturaleza de una adecuada distribución de competencias.

Resulta interesante destacar que BRAÑES, a pesar de enfocar su análisis hacia la problemática ambiental de México, pone especial empeño en el estudio de la organización de la gestión ambiental en países cuya división política-administrativa está proporcionada en regiones, provincias o departamentos; como por ejemplo nuestro país y el resto que serán objeto de nuestro estudio, a excepción de Venezuela que es

³³ R. CANOSA, *Constitución y Medio Ambiente*, Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2000, p. 258.

³⁴ R. BRAÑES, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da Edición: México D.F., 2000, p. 118.

federado. Como es propio, el autor al respecto expresa que, en los países que tenemos mencionada división político-administrativa, “la estructura estatal es bastante centralizada a diferencia de los países que se hallan organizados como federaciones”³⁵. Afirmación, que fuera de considerarse lógica, deriva en algo preciso e importante, porque somos países unitarios, mas, no todos los países de organización federada han logrado llegar a una gestión ambiental eficaz y eficiente, por lo que afirmar a la brevedad que la descentralización es la fórmula para alcanzarla, sería una declaración carente de suficiente fundamento, puesto que como ya veremos muy pronto, no existe una receta ni única, ni universal para solucionar los conflictos de competencias y lograr una gestión ambiental adecuada en cualquier país del mundo.

Para la incorporación de la gestión ambiental a la estructura del Estado, se plantea algunos requerimientos de descentralización de funciones fuertemente centralizadas como por ejemplo, “el aprovechamiento de las capacidades locales”. Lo que quiere decir el autor es que, “el problema se halla en balancear cuestiones de descentralización y centralización de la gestión ambiental, con el fin de alcanzar un nivel de globalidad, pero sin caer en la generalidad y abstracción que caracterizan a la gestión ambiental altamente centralizada, lo que sólo puede evitarse por medio de un sistema descentralizado”. Algunos argumentos que encuentro sumamente relevantes acerca de lo expresado por el mexicano, es que en efecto, hay que hallar un equilibrio entre centralización y descentralización de las competencias en gestión ambiental, esto quiere decir que hay que emplear a todos los órganos con competencias ambientales para abarcar temas puntuales u distintos que requieran atención por parte de cada uno de ellos.

Como muestra de un modelo de gestión ambiental que balancea eficientemente sus requerimientos de centralización y descentralización, el mexicano, nos narra la experiencia de Alemania, la cual dispone de una Constitución Política que distribuye las funciones de protección del ambiente entre la Federación, los Estados y los Municipios. Teniendo los dos primeros la posibilidad de legislar y los municipios

³⁵ *Ibid.* p. 119. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

disponen de autonomía para resolver problemas locales y tomar medidas en el marco de la legislación Federal y Estatal³⁶.

En contraste, la desconcentración según la visión de MARTÍN MATEO, es “el traslado de competencias de órganos superiores a otros inferiores (fundamentalmente de carácter periférico)”³⁷. Su objetivo es reducir o descongestionar la esfera de atribuciones de los órganos más altos o centrales los cuales se encuentran sobrecargados. Este instrumento, también resulta útil a la hora de hablar de eficiencia administrativa y puede servir para reducir la burocracia.

Para concluir la presente sección del trabajo, he estimado oportuno citar el criterio de MARTÍN MATEO, quien asevera de manera concisa que la descentralización es una solución organizatoria que pretende una mayor eficacia en el desempeño de las funciones administrativas. Sin embargo, como ya vimos no es la única herramienta, ni opera con eficiencia espontáneamente, sino, entrando en armonía con las demás estudiadas.

1.3.3 Administración Pública, Coordinación Administrativa y Tipos de Órganos de la Administración

Como parte de los recursos que vamos a manejar para dar solución al problema que nos inquieta y que son la razón de ser de la presente tesina, sumadas a las ya expuestas hasta el momento, es mi intención abordar la temática relacionada a la administración pública, coordinación administrativa y los tipos de órganos; con el fin de ir cimentando las bases que nos permitirán adquirir mayores destrezas para el tratamiento de los modelos administrativos de gestión ambiental.

Para los autores españoles GARCÍA OVIEDO Y MARTÍNEZ USEROS, la palabra administración expresa, “objetivamente una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente implica una estructura orgánica, un ente o

³⁶ *Ibid.* p. 120.

³⁷ R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, 21ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 2002, pp. 165-167. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

pluralidad de ellos a los que está atribuida la función de administrar”³⁸. Es decir, que la administración pública implica la existencia de elementos intelectuales y materiales, no obstante de estar dotada de una organización que permita el empleo de dichos elementos para cumplir el objetivo planteado.

En contraste, además de los instrumentos para la organización administrativa que estudiamos en la sección anterior, que fueron la centralización, descentralización y desconcentración; como diría DELGADILLO, “existe otra técnica de administración que difiere de las anteriores, que se denomina coordinación administrativa, la cual sirve para lograr la unidad de la actuación de la administración pública en su conjunto, ya que a través de ella se combinan esfuerzos de los órganos que integran dicha organización, con el propósito de satisfacer los fines públicos”³⁹. Como complemento, al criterio del referido autor, GONZÁLEZ NAVARRO, agrega que la coordinación no es un principio, sino un resultado que se obtiene de la planificación, organización y control⁴⁰.

A mi modo de ver, lo que ambos autores quieren expresar, es que la coordinación invita a los procesos de planificación, ejecución y control, como actividades distribuidas entre los diferentes órganos de la administración, con el fin de que la suma de estos esfuerzos deriven en una respuesta común u objetivo buscado. Así mismo, DELGADILLO, argumenta que la organización administrativa tiene como finalidad básica, “la unidad de la actuación de todos sus órganos, lo que se logra por medio de la relación jerárquica o de la coordinación”. Que bajo mi perspectiva, en materia ambiental, a lo que él autor se refiere a modo de ejemplo, es a la verticalidad y horizontalidad que debe operar en la gestión ambiental.

Finalmente, al respecto de los tipos de órganos administrativos, el propio autor los clasifica de la siguiente manera:

³⁸ C. GARCÍA OVIEDO Y E. MARTÍNEZ USEROS, *Derecho Administrativo*, Tomo I, E.I.S.A.: Madrid, 1968, p. 3.

³⁹ L. H. DELGADILLO GUTIÉRRES Y M. LUCERO ESPINOZA, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primer Curso, Editorial Porrúa: México, 1998, p. 105. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

⁴⁰ GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, 2ª Edición, Eunsa: Navarra, 1994, p. 325.

- Unipersonales o monocráticos y pluripersonales o colegiados de acuerdo a sus *elementos personales*.
- Activos, consultivos y de control de acuerdo a su *función*. Puesto que, los primeros emiten la voluntad de la administración, mediante la creación de situaciones jurídicas concretas e individualizadas (actos de decisión y ejecución), los segundos en cambio emite declaraciones de juicio, de asesoría y de opinión, pero no deciden ni ejecutan, porque su dictamen sirve para orientar el criterio de los órganos activos. Y finalmente, los órganos de control, comprueban la debida actuación de los demás órganos administrativos y de sus servidores públicos⁴¹.

1.3.4 Problemas y Conflicto de competencias.

Alrededor del mundo de las competencias giran una serie de inconvenientes y controversias, que si no se las resuelve pueden terminar dejando al administrado carente de tutela, es decir en indefensión y como es lógico sumir a la administración en la burocracia, desencadenado la pérdida de recursos públicos y tiempo.

A continuación, voy a proceder a tratar el tema de la problemática que se suscita a causa de la competencia. Consecuentemente, comenzaré analizando la relación entre la norma jurídica y la competencia en materia ambiental.

EFRAÍN PÉREZ, afirma que, “el mayor problema de la aplicación de las normas ambientales se encuentra en el tema de las competencias que ejercen los diversos órganos en esta materia, porque es evidente que más de una ley puede afectar a una misma actividad productiva de aprovechamiento de recursos naturales”⁴². En estos casos, es cuando hablamos de competencias simultáneas, las mismas que pueden ser un obstáculo para la aplicación de la norma jurídica, exonerando a ésta última de cualquier falla hipotéticamente hablando, porque los diferentes cuerpos normativos que intervienen, si bien lo hacen en un mismo momento, sólo lo hacen cada uno en un

⁴¹ *Ibid.* p. 107.

⁴² E. PÉREZ, *Derecho Ambiental*, McGraw-Hill: Bogotá, 2004, p. 71. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

tema particular, evitando cualquier mal entendido. Al respecto, el tratadista ecuatoriano es claro en manifestar que, “nada impide que las diversas normas se apliquen de manera simultánea, aunque esto termine en complicaciones en caso de sanciones”⁴³.

Justamente, lo que quiere decir el autor guayaquileño, es que las competencias simultáneas pueden derivar en indefensión para el administrado, porque luego no hay quien sancione o se den desacuerdos sobre el órgano que debe sancionar. Lo que vale la pena rescatar aquí, es que resulta completamente válida la aplicación de más de una sanción sobre una actividad determinada, ya que, el sujeto infractor debe responder por todos y cada uno de los daños que haya causado. A modo de ejemplo, el referido especialista se enfoca en la conservación y uso sustentable del manglar en Ecuador, “en cuyo hábitat coinciden frecuentemente las jurisdicciones de las Municipalidades, la Dirección de la Marina Mercante y del Litoral, la Dirección General de Pesca, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos y el Ministerio del Ambiente”. Es por esta razón, que la doctrina impulsó la nueva clasificación de las competencias, aquella que estudiamos en una sección anterior de este mismo capítulo.

Enfocando nuestro interés hacia el conflicto de competencias, es preciso mostrar que aunque esta situación al menos en Ecuador acontece con frecuencia, la doctrina administrativa-ambiental no la ha abordado con la importancia que merece, por lo que ha quedado desplazada al ámbito del procedimiento constitucional donde se la trata de manera incipiente.

Por lo tanto, el magistrado español, JOSÉ ALMAGRO NOSETE acerca del conflicto de competencias manifiesta que, “es frecuente, en justicia constitucional, que se atribuya al Tribunal que la ejerce, entre otras funciones la de control interorgánico, es decir, la decisión arbitral sobre conflictos que se puedan producir en el ejercicio de las funciones asignadas a los otros poderes. Si la Constitución establece en sus líneas generales los ámbitos de actuación y las potestades de los diferentes órganos del Estado, lógicamente los conflictos que surjan entre autoridades, dependientes de los distintos poderes, deben ser resuelto por un órgano que dentro de sus características jurisdiccionales, tiene como misión velar por la Constitución. En cambio, los conflictos

⁴³ *Íbid.* pp. 72-73. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

interorgánicos, aquellos que surgen en el seno de cada poder, deben ser resueltos por los órganos superiores del mismo”⁴⁴.

En conclusión, lo que quiere decir el citado autor, es que los conflictos entre poderes del Estado deben ser resueltos por el Tribunal Constitucional y aquellos que se presenten entre los órganos de la administración deberán ser conocidos y resueltos por el órgano superior en su materia.

1.4 Estructura Jurídica e Institucional

Para concluir el presente capítulo, he considerado conveniente abordar este tema por su importancia, en razón a que el mismo nos ayudará a conocer el mecanismo mediante el cual se distribuyen las competencias hacia determinados órganos en virtud de su materia.

Al respecto, EFRAÍN PÉREZ, expresa que, “la parte de la Constitución denominada orgánica, establece el marco básico de las funciones del Estado y sus órganos, dentro de las cuales se desenvuelve la institucionalidad básica del Estado, incluidas las competencias específicas para cada función, y, dentro de éstas, de las dependencias y entidades correspondientes”⁴⁵. Situación, que nos permite visualizar que es muy frecuente que en la Carta Magna, al Poder Ejecutivo se le dote en sus funciones de competencias ambientales.

Por otro lado, el mismo autor enuncia que, “en las leyes sobre materias determinadas se establece, con frecuencia, la estructura institucional competente para la aplicación de la norma, que incluye la expedición de regulaciones, autorizaciones a los particulares con relación a la materia y sanción por incumplimiento, esta estructura institucional puede constar de una o muchas instituciones públicas, con un reparto de atribuciones”. Finalmente, lo que el tratadista costeño quiere decir es que los lineamientos que contiene el Código Político para la organización del Estado son en

⁴⁴ ALMAGRO NOSETE, JOSÉ, *Constitución y Proceso*, Biblioteca Procesal, Librería Bosch: Barcelona, 1984, p. 130.

⁴⁵ E. PÉREZ, *Derecho Ambiental*, McGraw-Hill: Bogotá, 2004, p. 69. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por el mismo autor en la obra referida.

efecto generales y que por medio de cuerpos normativos de menor jerarquía se puede llegar a un alcance más específico sobre determinada materia, a modo de ejemplo, de esta forma se pueden asignar competencias ambientales a ciertos órganos.

CAPÍTULO II

LA GESTIÓN AMBIENTAL Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

2.1. Organización Administrativa de la Gestión Ambiental en el Estado

Para el análisis de tan trascendente tema, he querido tomar como punto de partida ciertos conceptos, los mismos que nos serán muy útiles para comprender de la mejor manera posible lo que entraña este capítulo.

Consecuentemente, GONZÁLEZ NAVARRO sostiene que un *sistema* es un conjunto de elementos entre los que existen relaciones de dependencias recíprocas⁴⁶. Ampliando dicho concepto, tenemos que tales elementos operan bajo una relación de interdependencia para obtener la consecución de un fin. De igual manera, el referido autor manifiesta que un *modelo* es “una reproducción de determinado o determinados aspectos de un sistema real, precisamente de aquellos que interesan, en un determinado momento, a los efectos de la comprensión o del manejo de aquel”⁴⁷. En otras palabras, lo que el autor quiere decir es que un modelo no es más que un esquema basado en elementos conocidos, planteado con el fin de lograr un objetivo determinado. Sin embargo, es esencial notar que ambos conceptos están íntimamente relacionados.

⁴⁶ F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, 2ª Edición, Eunsa: Navarra, 1994, p. 243.

⁴⁷ *Ibid.* p. 246.

Una vez que hemos analizado aquellos conceptos, pienso que es momento de tratar la materia de nuestro estudio. Por lo tanto, los variados modelos administrativos de gestión ambiental tienen su origen en, “la necesidad de una estructura jurídico-administrativa que permita un tipo de gestión integral e integrada del ambiente”⁴⁸. Es decir, que los elementos que conformen un determinado modelo, abarquen todos los temas vinculados al ámbito de la gestión ambiental y que por lo mismo, trabajen en armonía con el fin de alcanzar los objetivos para los que fue creado o adoptado el modelo.

Los factores que inciden para que los modelos administrativos de gestión ambiental sean diferentes en cada Estado, son según MARTÍN MATEO los “sistemas políticos a que responden, sus tradiciones administrativas y la distribución por cuerpos de los agentes de su administración”⁴⁹. Por otro lado, el mismo autor y LÓPEZ BUSTOS comparten el criterio que en “los países que han adoptado un ministerio especial, las competencias de este orden vienen dispersas entre múltiples ministerios y organismos que al hilo de sus funciones específicas han asumido progresivamente competencias relacionadas con el control del ambiente”⁵⁰.

Bajo mi punto de vista, un hecho que es importante resaltar, es la transectorialidad de la gestión ambiental, es decir prácticamente está presente en casi todas las actividades y es por eso que muchos órganos de la administración pública disponen de competencias ambientales, razón por la cual muchas veces el ministerio de ambiente termina siendo un órgano de coordinación de la gestión ambiental en un sistema.

Como resultado, LÓPEZ BUSTOS añade que “las óptimas líneas de estructuración administrativa apuntan a la concentración, aunque puede ser contradictorio a las disposiciones constitucionales de desconcentración”⁵¹. Sin embargo, MARTÍN MATEO opina que sí esto permite “la incorporación de organismos más o menos

⁴⁸ R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da Edición: México D.F., 2000, p. 121.

⁴⁹ R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991, p. 243.

⁵⁰ F. LÓPEZ BUSTOS, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*, Civitas: Madrid, 1992, p. 115.

⁵¹ *Íbid.* p. 115. Criterio que es compartido por R. BORJA Y BORJA. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Depalma: Buenos Aires, 1985, pp. 394-395.

independientes, a organizaciones supranacionales, presenta más ventajas que inconvenientes”⁵². Al respecto, considero que debe manejarse equilibradamente estos mecanismos de organización administrativa y de distribución de competencias, puesto que ni la concentración, ni la desconcentración y tampoco la descentralización; por sí solos han resultado ser una fórmula exitosa.

Finalmente y no menos importante en nuestro estudio del tema, tanto MARTÍN MATEO como LÓPEZ BUSTOS comparten el criterio que todo se complica en la realidad de los Estados Federados y España, puesto que allí disponen de un elevado nivel de descentralización territorial, donde el objetivo es fortalecer la instancias centrales, sin menospreciar la colaboración de las administraciones más inmediatas, por lo que se generan problemas en la coordinación y la coherencia administrativa⁵³. Esta es un suceso que sin duda, será objeto de nuestra atención cuando analicemos el modelo de gestión ambiental de Venezuela.

2.2 Modelos Administrativos de Gestión Ambiental

Autores como los citados en la sección anterior, antes de proceder a la exposición de los modelos de organización administrativa del ambiente que conciben, aclaran que ninguno de ellos es definitivo, puesto que donde se ha efectuado una importante concentración de competencias quedan atribuciones concurrentes detentadas por otras agencias”⁵⁴ y donde “predomina la dispersión de competencias suelen acumularse las funciones más importantes en algún ministerio”⁵⁵. Simplemente, para resaltar algunos de los defectos que se pueden hallar con relativa facilidad en algunos de ellos.

⁵² R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991, p. 243.

⁵³ Opinión compartida de R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991, p. 244; y, F. LÓPEZ BUSTOS, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*, Civitas: Madrid, 1992, p. 115.

⁵⁴ R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991, p. 244.

⁵⁵ F. LÓPEZ BUSTOS, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*, Civitas: Madrid, 1992, p. 115.

De igual forma, como diría MARTÍN MATEO, “si se concentran todas las funciones en una organización común, esta se puede convertir en una instancia administrativa muy pesada que sacrifique la eficacia de las distintas estrategias sectoriales privadas del soporte administrativo del que recibían su autoridad”⁵⁶. A lo que se refiere el mencionado autor es al excesivo centralismo que puede debilitar la transectorialidad de la gestión ambiental.

A continuación voy a proceder a revisar los modelos que proponen los mencionados autores ibéricos, para posteriormente analizarlos y cotejarlos junto con otras propuestas, esta vez, de autores latinoamericanos.

1. **Concentración de competencias.-** Este es un modelo que ha sido intentado por Dinamarca, Noruega y el Reino Unido, donde por existir un Código del Ambiente que englobe las normas sustanciales de este sector del ordenamiento la concentración de competencias en un solo ministerio se ve bastante facilitada. Es el caso de Francia, Italia, Inglaterra y todos los países nórdicos a excepción de Suecia, porque en este último en vez de ser un ministerio es una unidad integrada al ministerio de agricultura, esta unidad asesora a tres consejos de conservación y protección de la naturaleza, aguas y aire. Se halla enlazada con la oficina, pero con independencia, está la junta nacional de licencias que centraliza el otorgamiento de autorizaciones de trascendencia ambiental.

Continuando con el presente modelo, a pesar de parecer la solución más conveniente, porque la conclusión lógica es la absorción de todas las funciones ambientales en una organización común, debe examinarse si el ministerio es un órgano exclusivamente coordinador ascendido a categoría de ministerio, en cuyo caso se darían problemas. Por otro lado, si es un superministerio, se están remediando diversas incapacidades por el número de competencias que absorbe, pero esta solución presenta la desventaja de que puede convertirse en una instancia demasiado pesada, perjudicando con ello a la eficacia de las distintas estrategias sectoriales al verse privadas del soporte administrativo del que tradicionalmente recibían respaldo, finalmente puede terminar una gran

⁵⁶ R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991, p. 243.

cúspide burocrática poco efectiva. Por eso como dice LÓPEZ BUSTOS, una solución similar y más óptima se propone la creación de un ministerio más restringido y especializado, cuya finalidad consista en agrupar las competencias ambientales específicas sin pretender abarcar demasiado. Esta solución tiene visos de racionalidad y eficacia⁵⁷.

2. ***Agrupación parcial de competencias o potenciación de un departamento ministerial.***- En Suecia, Holanda, Suiza y en parte Italia, se ha creado un ministerio especial para asuntos ambientales, aunque con un carácter coordinador e impulsor, con la posibilidad de asumir la gestión de ciertas competencias, o bien se han centralizado las mismas en uno de los ministerios ya existentes intentando que controlen los aspectos fundamentales referentes al ambiente. Este modelo es la tendencia más común y tiene cierto interés en cuanto que agrupa los diversos sectores ambientales, pero como inconveniente es el tener que recurrir a órganos interministeriales cuya eficacia coordinadora es más que dudosa. Lo que podemos visualizar en la experiencia de Francia, donde el ministerio del ambiente asume competencias que le correspondían al ministerio de desarrollo industrial en materia de establecimientos peligrosos e insalubres disponiendo de posibilidades financiera por parte de un fondo para la acción en la Naturaleza y Ambiente. Sin embargo, hay muchas competencias ambientales que se encuentran en el ámbito de otros doce ministerios. Por lo que aparecen órganos interministeriales con dudosa eficacia coordinadora como Alto comisionado, Comité interministerial y consejo nacional⁵⁸.
3. ***Concentración de controles.***- Es la experiencia de Alemania, Israel, Japón y los Estados Unidos, es decir países desarrollados. Consiste en la creación de una agencia nacional, central o comisaría, como un organismo coordinador adscrito a la Presidencia. De tal modo que, en los Estados Unidos se creó la Agencia de Protección del Medio Ambiente conocido por sus siglas en lengua inglesa EPA,

⁵⁷ En este modelo coinciden: F. LÓPEZ BUSTOS, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*, Civitas: Madrid, 1992, pp. 116-117.; y, R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991, pp. 245-246.

⁵⁸ En este modelo coinciden: F. LÓPEZ BUSTOS, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*, Civitas: Madrid, 1992, pp. 117-118.; y R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991, p. 246.

que dispone de funciones ejecutoras que tomaba atribuciones de distintas organizaciones administrativas, es un organismo de control que se materializa en la valoración de los proyectos de ámbito central que pueden afectar al ambiente, existiendo agencias similares en todo ese país. Finalmente, existió la propuesta de un ministerio de ambiente que nunca prosperó. Entre las ventajas y desventajas de este modelo tenemos que:

Ventajas:

- Reduce el problema de la coordinación.
- Importantes medios financieros que mejoran la prevención y control.

Desventajas:

- No es accesible para todos los países y hasta resulta inalcanzable⁵⁹.
4. ***Dispersión de competencias o atribuciones.***- Es el modelo más frecuente, porque es el producto de la simple inercia administrativa más que el resultado de una elección expresa, apenas modificada mediante la creación de órganos interministeriales de coordinación. Lo interesante es que pese al fraccionamiento competencial se sigue una cierta unificación de estrategias en virtud del peso de algunos ministerios que pueden ser el de Salud (antigua URSS e Italia) o de Agricultura (Alemania), donde los problemas de coordinación se intentan resolver mediante órganos interministeriales como en los países de Europa del Este. Haciendo intervenir a los encargados de la planificación económica y territorial.

Problemas:

- La creación de órganos interministeriales con los que se intenta resolver el problema de la coordinación, para controlar las unidades administrativas responsables de las distintas facetas del medio ambiente, o mejor aún haciendo intervenir a los órganos encargados de la planificación económica y territorial.

Mediana estabilidad:

⁵⁹ En este modelo coinciden: F. LÓPEZ BUSTOS, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*, Civitas: Madrid, 1992, pp. 119-120.; y, R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991, pp. 247-248.

- Pese al fraccionamiento de las competencias, al igual que ocurría en otro de los modelos expuestos, se consigue una relativa unificación gracias al protagonismos de determinados ministerios, sin embargo, en este modelo no se distingue de forma clara entre la elaboración de una política ambiental y ejecución de la misma, lo cual crea una desconexión entre quien legisla y quien ejecuta.
5. **Hipersectorialización.-** Según señala LÓPEZ BUSTOS es una tendencia moderna que propone que todos los ministerios existentes tengan entre sus competencias, como propias las ambientales, argumentándose que puesto que la dispersión es inevitable y un mal tradicional, lo indicado es asumirlo y no sólo eso sino que hasta es más conveniente al estar implicados todos los ministerios en la tarea de proteger el ambiente.

Desventajas:

- Idea ingenua y utópica porque está comprobado la ineficacia que existe en una fuerte dispersión de competencias.
 - Inoperancia de las técnicas de coordinación para solventar las insuficiencias.
 - Profundiza un camino equivocado, puesto que no soluciona nada.
 - Da oportunidad a los intereses económicos⁶⁰.
6. **El Ombudsman ambiental.-** Como lo expone MARTÍN MATEO, no resulta extraño que organizaciones ambientalistas propugnen por la creación de un comisionado especial del parlamento para la protección del ambiente, figura que ofrece indudables ventajas en cuanto reforzaría intervenciones específicas con el respaldo parlamentario y podría incidir en la administración impulsando nuevas acciones, mayor diligencia, fiscalización, canalizando y recibiendo propuestas y denuncias. En la actualidad no es muy probable que esta institución llegara a funcionar. La legislación de Venezuela prevé la creación de la Procuraduría del

⁶⁰ F. LÓPEZ BUSTOS, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*, Civitas: Madrid, 1992, pp. 120-121.

Ambiente, pero con buen criterio se han adscrito estas funciones a la fiscalía nacional⁶¹.

Una vez que hemos examinado las propuestas de modelos bajo la visión de insignes autores europeos, así como las experiencias relevantes de algunos países de Europa, Asia y Norte América con algunos de ellos. Pienso que es oportuno observar los modelos desde una perspectiva más ajustada a nuestra realidad continental.

Consecuentemente, BRAÑES es conciso en distinguir cuatro modelos básicos entre los cuales podemos hallar:

1. ***El reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente.-***

Consiste en revestir de mayores competencias ambientales a los ministerios de salud, de agricultura, entre otros.

2. ***La creación de una estructura jurídico-administrativo especial.-*** Es decir, el establecimiento de una estructura jurídico administrativa *ad hoc* para la gestión ambiental que se la puede ver desde dos submodelos:

Creación de un Ministerio de Ambiente que puede ser concebido como un superministerio (se integran todos los ministerios con competencias ambientales) o como uno especializado (se integran a él sólo unidades con competencias ambientales específicas) o como uno coordinador (coexiste con estructuras anteriores y las coordina).

Formación de un organismo ambiental *ad hoc* que no tiene rango de ministerio bajo la dependencia del Jefe de Gobierno o de órganos de planificación ambiental, puede ser un organismo en el que se globaliza la política ambiental a nivel propositivo, pero que puede llegar a cumplir funciones de ejecución y/o control de las mismas políticas.

3. ***La creación de una instancia de coordinación de la gestión ambiental.-***

El establecimiento de un Ministerio de Ambiente netamente coordinador, pero con más frecuencia de comisiones de alto nivel a las cuales se les asigna la función de elaborar la política y por lo general controlar su ejecución. Una variante puede ser la asignación de la coordinación de la gestión ambiental a los

⁶¹ R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991, p. 248.

órganos de planificación nacional como un aspecto de la gestión del desarrollo. En ambos casos, las estructuras jurídico administrativas preexistentes conservan las competencias ya asignadas.

4. ***La combinación de algunos elementos de los diversos modelos.-*** Es frecuente el reforzamiento de la estructura jurídico-administrativa preexistente con nuevas competencias, pero creando una instancia de coordinación de la gestión ambiental a través de comisiones de alto nivel⁶².

Por otro lado, el autor colombiano RODRÍGUEZ-BECERRA aborda el tema desde otra perspectiva, es decir, desde el punto de vista de los actores del sector público en la gestión ambiental más frecuentes en la América Latina y el Caribe.

Al respecto mencionado autor, sostiene que en la región se distinguen esencialmente los siguientes modelos de organización de las agencias públicas:

1. ***El modelo del ministerio.-*** Se constituye como la máxima autoridad ambiental y concentra en ella la responsabilidad de formular y dirigir la política nacional. Muchas veces puede también ejecutar dichas políticas, aunque con el paso del tiempo se han visto orientados a enfocarse en actividades de coordinación y promoción a nivel nacional de las políticas que formulan. Además, esta modalidad ha tenido un crecimiento en la región. Por otro lado, en este modelo encontramos dos variantes principales. Una que concentra en una entidad especializada la responsabilidad de formular y dirigir la política nacional ambiental, y otra donde las agencias principales del medio ambiente forman parte de un ministerio con competencias sobre varios sectores. Así, por ejemplo; Brasil, Colombia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago, y Venezuela, cuentan con ministerios o secretarías de medio ambiente que se constituyen como la agencia ambiental principal. Como ejemplos de la segunda variante tenemos a Belice, Costa Rica, Jamaica, Cuba y Uruguay.
2. ***El modelo de la comisión.-*** De antemano, supone la inexistencia de una autoridad ambiental propiamente tal, sino de una figura coordinadora, cuyo objetivo es hacer que cada institución del Gobierno y Estado introduzca la

⁶² R. BRAÑES, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, cit, pp. 121-123.

variable ambiental en las políticas, normas y acciones de su competencia. El principio orientador del modelo de la comisión es sugestivo y visionario: cada uno de los actores de la sociedad debe asumir la responsabilidad de desarrollar sus actividades en una forma que sea ambientalmente sostenible. En la actualidad solamente Chile y Perú cuentan con este modelo⁶³.

Para concluir el presente capítulo, solamente nos queda por abordar un último modelo, el de ***Sistema Nacional del Ambiente***, al mismo que personalmente denomino el *modelo de modelos*, porque suele acompañar a los ya estudiados.

Consecuentemente, como indica BRAÑES, ha sido una nueva experiencia en gestión ambiental que ha ido adoptando la América Latina en las últimas décadas. El mismo que, desde un punto de vista jurídico-administrativo denota un conjunto de órganos públicos que aparecen relacionados entre sí en razón de las funciones que están llamados a cumplir. Por lo tanto, es una organización funcional que está al servicio de la gestión ambiental y no es excluyente que ella esté encabezada por un Ministerio, sino, es complementario de este y de otras formas de organización de la gestión del ambiente a nivel nacional que tienen por objeto romper la rigidez creada por las formas de centralización y sectorización existentes, que por consiguiente, tiende a favorecer una gestión integral e integrada⁶⁴.

2.3 Crítica a los Modelos Administrativos de Gestión Ambiental

Como hemos visto a lo largo de nuestro estudio de las diferentes propuestas de modelos administrativos para la gestión ambiental sugeridas por parte de respetados autores, habrá de notarse pues que entre todas ellas existen tantos factores en común, que bajo mi punto de vista podrían llegar a denominarse modelos tradicionales. Sin embargo, resulta significativo expresar que ninguno de ellos está exento de errores o es del todo perfecto. Por esa razón, BRAÑES, que es uno de los pocos autores en abordar

⁶³ M. RODRÍGUEZ-BECERRA, G. ESPINOZA Y D. WILK, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*, Libro en versión digital PDF, Banco Interamericano de Desarrollo: Departamento de Desarrollo Sostenible: División de Medio Ambiente: Washington, 2002, disponible en: infoagro.net/shared/docs/a6/Gestión%20Ambiental%20ALC.pdf, consultado: 2007-12-10, pp. 64-67.

⁶⁴ R. BRAÑES, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, cit, p. 128.

este tema, nos ilustra acerca de las flaquezas o debilidades que padecen los principales modelos que han sido objeto de nuestra investigación, las mismas que son:

1. ***En los modelos que se basan en una concentración de funciones***, sea que se refuerce la estructura jurídico-administrativa preexistente, sea que se cree una estructura jurídico administrativa *ad hoc*, siempre dan lugar a un *complicado proceso de transferencia* y en todo caso, las funciones que se transfieren pierden algunas de las propiedades que tenían en su sector original. Esto si se piensa que este tipo de modelo implica la separación de la gestión ambiental de la gestión económica.
2. ***Los modelos que consisten en la creación de instancias de funciones de coordinación sin facultades decisorias***, muchas veces terminan ejerciéndolas en el vacío. Claro que la crítica se debe hacer basada en la realidad del país, porque no existe un modelo válido para todas las realidades.
3. Los modelos actualmente carecen por lo general de la *fuerza administrativa* necesaria para que por medio de ellos se lleve a cabo una gestión ambiental apropiada.
4. La mayoría de modelos de gestión ambiental se han vuelto *soluciones más formales que reales*, “pues sus posibilidades de incidir en un cambio significativo del manejo del ambiente han resultado muchas veces inferiores las potencialidades que se les atribuyeron cuando se establecieron”⁶⁵.

Para concluir el presente capítulo, como complemento a las críticas señaladas por el citado tratadista mexicano, me he tomado la libertad de expresar algunas, que bajo mi perspectiva son relevantes, y; que ninguno de los autores anteriores las ha propuesto. Me refiero a la permeabilidad que puede presentarse en los distintos modelos para beneficiar a algún determinado interés o postura política y económica.

Consecuentemente, los modelos cuya técnica de distribución de competencias tiende hacia la concentración de las mismas en materia ambiental, pueden ser vulnerables a intereses económicos por parte de los funcionarios de la administración pública, fomentando de esta manera la corrupción. Además, podrían favorecer a la

⁶⁵ R. BRAÑES, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da Edición: México D.F., 2000, pp. 127-128.

economía de mercado o incluso obedecer a posturas neoliberales de una manera mezquina, porque los recursos emanados de la explotación de minerales y diversidad biológica, quizás no beneficien directamente a las poblaciones de cuyos territorios se extraigan mencionados frutos. Un modelo que actualmente se encuentra centralizado es el venezolano, porque como veremos más adelante, las decisiones relacionadas con temas económicos en la materia, vinculados a la explotación de importantes recursos naturales las toma el Presidente de la República. Situación, que podría prestarse para malos entendidos, eso por no decir la consecución de las prácticas antes nombradas.

Por otro lado, cuando un modelo está caracterizado por una excesiva descentralización, si bien las capacidades locales se fortalecen, porque, administran y se benefician de sus recursos naturales, dejan desprovisto de estos beneficios al resto del país. Fomentando así los intereses regionales y locales, provocando un fraccionamiento en la unidad Estatal, problemática que se suscita en España, como lo revisamos con anterioridad.

Cuando un modelo es producto del equilibrio entre concentración y descentralización, se encuentra en capacidad de ejercer una gestión ambiental completa e interactiva, que le permite manejar adecuadamente la explotación de sus recursos naturales, de tal modo que, se beneficia tanto a la conservación natural y a los requerimientos económicos de la población directa e indirectamente involucrada en el tema. A la vez que permite que los mecanismos de control tengan mayores facilidades de ejercer su función y reducir la corrupción.

CAPÍTULO III

MODELOS ADMINISTRATIVOS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN DERECHO COMPARADO

3.1 Modelo Administrativo de Gestión Ambiental Peruano

El Estado Peruano cumpliendo con las disposiciones prescritas por el art. 2 numeral 22 de su Constitución Política, el cual dispone que todas las personas tienen derecho a vivir en un ambiente sano y posteriormente, los arts. 66 al 69 del mismo cuerpo legal, que ponen de manifiesto el compromiso de ese Estado en promover el uso sostenible de sus recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica. De igual forma, el art. 188 expresa que la descentralización es “una política permanente del Estado que tiene como objetivo el desarrollo integral del país, el mismo que deberá realizarse por etapas en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una asignación adecuada de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”. Como resultado de la suma de todas estas disposiciones constitucionales se da origen a los cimientos de la descentralización en general, que incluye a la ambiental, cuyos objetivos son el según el art. 6 de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783); “el ordenamiento

territorial, la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental, y la coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental”. Por otro lado, las competencias son exclusivas, compartidas y delegables según el art. 13 de dicha ley. Y finalmente su art. 14, expone los criterios que se establecen para la asignación y transferencia de funciones los cuales son: subsidiaridad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia.

3.1.1 Autoridad Ambiental Nacional

El art. 56 de la Ley General de Ambiente (Ley 28611) y el art. 7 de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley 28245), disponen que la Autoridad Ambiental Nacional y el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental es el Consejo Nacional de Ambiente al que en adelante llamaremos CONAM, el cuál según su propia ley de creación es un organismo descentralizado adscrito al ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, cuya conformación en el ámbito de Consejo Directivo y por ende máxima autoridad del mismo está integrada por “tres representantes del Gobierno Nacional designados por el Presidente de la República, uno de los cuales lo preside, un representante de los Gobiernos Regionales, otro de los Gobiernos Locales, elegido entre los Alcaldes Provinciales de las capitales de región, un representante de los sectores económicos, uno de las redes de organismos no gubernamentales en ambiente; un representante de la universidad peruana y finalmente un representante de los colegios nacionales de profesionales” como lo expresa el art. 12 de la Ley del Sistema Nacional Gestión Ambiental. Además, el CONAM, está integrado por la Secretaría Ejecutiva que es un órgano técnico-normativo conformado por expertos en materia ambiental y la Comisión Consultiva que es un órgano de asesoramiento y consulta del CONAM integrado por miembros de los sectores público y privado conforme lo señalan para ambos órganos los arts. 5 al 13 de la Ley de Creación del COMAM.

El art. 4 de la Ley mediante la cual se crea el CONAM, como órgano rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y de la Política Ambiental, menciona en síntesis como objetivos de este organismo: “el aprobar el plan y la agenda nacional de acción ambiental, dirigir el SNGA, establecer políticas para el ordenamiento territorial, dirigir el sistema nacional de evaluación de impacto ambiental, resolver en última instancia administrativa los recursos interpuestos a través del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, opinar sobre proyectos de ley para el ambiente, dictar normativa para el SNDA, etc.”

3.1.2 Sistema Nacional de Gestión Ambiental

El Perú dispone de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), el mismo que fue creado por una Ley Marco concebida para tal propósito. El SNGA, “se constituye sobre la base de todas las instituciones públicas con competencia ambiental y los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental” como lo señala el art. 2 de mencionado cuerpo legal y el numeral 2 del art. 14 de la Ley General del Ambiente.

Los Sistemas de Gestión Ambiental Nacional, Regionales y Locales según el art. 17 numeral 2 están considerados junto con los Sistemas Nacionales de Evaluación de Impacto Ambiental, Información Ambiental y su respectivo de Áreas Naturales protegidas como instrumentos para la gestión ambiental.

Consecuentemente, el SNGA según el art. 3 de su propia ley, “busca orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales”. Del mismo modo el numeral 3 del art. 14 de la Ley General de Ambiente dispone el CONAM es el órgano rector del SNGA por ser la autoridad ambiental.

3.1.3 Niveles y Transversalidad de la Gestión Ambiental.

La Ley del SNGA tiene su propio reglamento, en el cual se establece la estructura del SNGA en cuatro niveles según el art. 15 del RLSNGA que son:

- *Primer nivel.*- Definir y adoptar principios y objetivos de gestión ambiental y la promoción del desarrollo a través de la integración de la política ambiental con las económicas y sociales.
- *Segundo nivel.*- Coordinar, dirigir, proponer y supervisar la Política Ambiental, el Plan y Agenda Ambiental, así como conducir el proceso de coordinación y concertación intersectorial.
- *Tercer nivel.*- Elaborar propuestas técnicas en base a consensos.
- *Cuarto nivel.*- Ejecución y control de: políticas, instrumentos, y acciones ambientales.

Mirando a estos cuatro niveles para la gestión ambiental desde una perspectiva orgánica tenemos:

Tabla 1
Distribución de competencias por nivel y territorio

	<i>Nacional</i>	<i>Regional</i>	<i>Local</i>
<i>Nivel I</i>	Presidencia del Consejo de Ministros	Consejo Regional	Consejo Municipal
<i>Nivel II</i>	CONAM y La Comisión Ambiental Transectorial CAT	Gerencia de Recursos Naturales y Gestión Ambiental y Comisión Ambiental Regional	Unidad Ambiental Local y Comisión Ambiental Municipal
<i>Nivel III</i>	Grupos Técnico Nacional. Grupo Técnico Estratégico.	Grupos Técnicos Regionales	Grupos Técnicos Locales
<i>Nivel IV</i>	Instituciones: Pública/Privada/Sociedad Civil	Instituciones de importancia regional.	Instituciones de importancia local

Fuente: Presentación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
Elaboración: CONAM.

3.1.4 Sistema Regional de Gestión Ambiental

Con respecto al Sistema Regional de Gestión Ambiental SRGA, el art. 37 del Reglamento a la LMSNGA dispone que su objetivo es el desarrollar, implementar, revisar y corregir la política ambiental regional y las normas que regulan su organización y funciones. De igual modo, sus finalidades son: “el integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar las políticas, planes, programas destinados a la aprovechamiento, protección y conservación del ambiente”. Es interesante saber que se regula mediante una ordenanza regional previo visto bueno del CONAM y su marco legal es la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Marco del SNGA.

3.1.5 Sistema Local de Gestión Ambiental

El Sistema Local de Gestión Ambiental SLGA según el art. 2 de la LMSNGA y el art. 45 del reglamento de la misma, es un conjunto de elementos administrativos y normativos para dentro del gobierno local llevar a cabo tareas de formulación de la planeación y la instrumentación, control, evaluación y seguimiento de las tareas destinadas a la protección del ambiente coordinando con el SNGA y el SRGA. Su objetivo según este último artículo, es trabajar con la política ambiental local y fortalecer la participación de los municipios y sus habitantes para aprovechar sosteniblemente los recursos y reducir el impacto ambiental. Se encuentra regulado por la LMSNGA, la Ley Orgánica de Municipalidades LOM y por ordenanza municipal.

3.2 Modelo Administrativo de Gestión Ambiental de Venezuela

Es importante señalar que ese país ha atravesado por importantes cambios desde la presidencia del ex militar y político Hugo Chávez, por lo que el modelo de gestión ambiental en nuestros días es distinto al que BRAÑES describió como ejemplo didáctico en su Manual de Derecho Ambiental hasta el año 2000. Sin embargo, usaremos como base aquel modelo ilustrado por el autor mexicano para el análisis de las variantes que ha sufrido dicho modelo en esta etapa política, económica y social que vive Venezuela.

3.2.1 Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de 1976 a 1999

Como adelanté en páginas anteriores, el modelo administrativo de gestión ambiental venezolano fue y sigue siendo el de Ministerio, el mismo que ha tenido algunas etapas que las revisaremos más adelante. Consecuentemente, de primera mano fue creado por la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976. Por lo tanto, sus competencias estaban enunciadas en los 23 numerales del art. 36, donde el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en síntesis era un órgano de planificación y realización de las actividades del Ejecutivo en esta materia, encargado de programar la conservación y defensa de recursos naturales así como de fauna y flora etc.

A este ministerio se le encomendaron funciones que antes eran del Ministerio de Obras Públicas, -Agricultura y Cría, de Sanidad y Asistencia Social, de Minas e Hidrocarburos y de otros organismos del ejecutivo. Otros ministerios continuaron a cargo de ciertas funciones relacionadas con el ambiente, las que sin embargo pasaron a ejercer en coordinación con el Ministerio del ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. El ministerio fue organizado en cinco áreas:

- Servicios Administrativos y Gerenciales
- Investigación e información básica
- Planificación y Ordenamiento del Ambiente
- Administración del Ambiente
- Infraestructura

Además contaba con 14 zonas administrativas a nivel nacional con criterios de homogeneidad ecológica y socioeconómica. Conjuntamente, en cada zona existe una dirección así como cuatro divisiones ejecutoras de programas básicos. Aparte de eso, se crearon órganos de administración que cumplen funciones de planificación, coordinación y vigilancia del ambiente, como el Consejo Nacional de Ambiente (coordinación y planificación), La Oficina Nacional del Ambiente (vigilancia) y la Procuraduría del Ambiente que tiene a su cargo la representación del interés público en

los procesos civiles u administrativos a seguirse contra los infractores de las leyes especiales y reglamentos.

Este modelo fue seguido con sus respectivas variantes por Argentina, Brasil, Bolivia y Colombia⁶⁶.

3.2.2 Ministerio del Poder Popular para el Ambiente de 1999 hasta nuestros días

Es importante decir que la Ley Orgánica de la Administración Central tuvo algunas reformas y posteriores derogatorias ocurridas en el 1986, 1995 sin mayores alteraciones en el tema como nos lo hace entender BRAÑES y la última en 1999 por Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central del Presidente Hugo Chávez, la misma que determina en su art. 50 que las competencias del Ministerio del Ambiente son: la regulación, formulación y seguimiento de la política ambiental del Estado; la planificación, coordinación y realización de las actividades del Ejecutivo; diseño e implementación de políticas educativas ambientales, autoridad nacional de las aguas; la planificación y ordenación del territorio; la administración y gestión de las cuencas hidrográficas y aprovechamiento racional de los recursos naturales, manejo y control de recursos forestales, actualización de la cartografía y catastro nacional, vigilancia y control de actividades marino-costeras que sean un peligro para el ambiente; la normativa técnica ambiental; estudio y proyectos ambientales y las que la ley le atribuya.

Del mismo modo, la nueva Ley Orgánica del Ambiente de 2006 establece a partir del artículo 13 que el Presidente de la República en Consejo de Ministros ejerce la suprema dirección de la política nacional ambiental. Al mismo tiempo, el Ejecutivo, a través del Ministerio de Ambiente desarrolla las normas técnicas ambientales en coordinación con los organismos competentes. De igual forma, los órganos del poder público nacional, estatal y municipal son quienes ejercen las atribuciones constitucionales y legales en materia ambiental en coordinación y sujetas a las

⁶⁶ R. BRAÑES, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da Edición: México D.F., 2000, pp. 123-125.

directrices de la política nacional ambiental. Por otro lado, los estados y municipios pueden desarrollar normas ambientales. Asimismo, el Ministerio de Ambiente que es la Autoridad Nacional Ambiental es el órgano rector, responsable de planificar, dirigir, ejecutar, coordinar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos relacionados a la gestión ambiental. Al mismo tiempo, el Ministerio de Ambiente es quien debe promover los procesos de desconcentración y descentralización en función de las necesidades de cada estado o municipio.

Consecuentemente, el ministerio está conformado por tres viceministerios conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, cuyas funciones versan sobre:

- *Viceministerio del Agua.*- Equipamiento ambiental, control previo, cuencas hidrográficas, embalses y obras de saneamiento.
- *Viceministerio de Conservación Ambiental.*- Diversidad biológica, bosques, calidad ambiental, educación ambiental y manejo de desechos.
- *Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental.*- Vigilancia y control ambiental, planificación y ordenación ambiental⁶⁷.

Finalmente, vale la pena agregar que todavía este ministerio no cuenta con un reglamento orgánico que nos permita profundizar en formalidades ni mucho menos en la asignación de competencias por parte del Ejecutivo a éste, tal como lo dice el art. 69 de la Ley Orgánica de la Administración Central Pública de Venezuela.

3.3 Modelo Administrativo de Gestión Ambiental de Colombia

Con respecto al presente modelo, la autora colombiana JULIA MIRANDA manifiesta que muchos de los problemas ambientales que vivió su país fueron principalmente la contaminación y la destrucción de ecosistemas, debido a la ausencia de política, la precaria planeación y la ausencia de autoridades ambientales que

⁶⁷ Investigado en la página web del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente: http://www.minamb.gob.ve/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=6&Itemid=36. Fecha de investigación 2008-04-06.

controlaran los efectos devastadores que ocasionó el crecimiento de la población. Es así que, dada la importancia que estaba tomando la problemática ambiental en el mundo a partir de la Conferencia de Estocolmo del 1972, el Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente de las Naciones Unidas de 1987 (Informe Bründtland), la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, entre otros. Junto a la legislación nacional fueron los primeros pasos para establecer en Colombia un sistema institucional descentralizado y especializado para atender la problemática ambiental y dinamizar el desarrollo sostenible urbano, rural y regional⁶⁸.

Resulta relevante expresar que la Constitución Política de la República de Colombia en sus arts. 79 y 80 garantiza el derecho de la gente a vivir en un ambiente sano y el desarrollo sostenible.

Por esa razón, ha sido llamada la *Constitución Verde*, además de constituirse en la piedra angular para la construcción del Sistema Nacional Ambiental Colombia creado por la Ley 99 de 1993, la misma que será estudiada a profundidad más adelante. De igual forma, dicho cuerpo normativo creó el Ministerio del Ambiente como organismo coordinador y rector de la gestión ambiental, el mismo que define políticas y regulaciones, y estableció la Corporaciones Autónomas Regionales las cuales son las autoridades ambientales, que con autonomía e importantes recursos propios ejercen su competencia en el área de su jurisdicción y son las principales ejecutoras de la política ambiental⁶⁹. Por otro lado, a nivel de Distrito Capital, Bogotá cuenta con el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), el mismo que fue transformado en la autoridad ambiental de la zona urbana con competencias de regulación y control ambiental, así como de formulación y coordinación de la política ambiental de la ciudad⁷⁰.

⁶⁸ J. MIRANDA LONDOÑO, *Descentralización de la gestión ambiental*, Universidad Externado de Colombia, Lecturas sobre derecho del medio ambiente, Universidad Externado de Colombia; Bogotá, 2003, p. 321.

⁶⁹ J. MIRANDA LONDOÑO, *Descentralización de la gestión ambiental*, Universidad Externado de Colombia, Lecturas sobre derecho del medio ambiente, Universidad Externado de Colombia; Bogotá, 2003, pp. 321-322. En el análisis de estos aspectos seguiremos las líneas expuestas por la misma autora en la obra referida.

3.3.1 Ley 99 de 1993

Bajo la perspectiva de la autora colombiana Rocío Sabogal, la importancia que tiene este cuerpo normativo radica en:

- Organizó el Sistema Nacional Ambiental, como el conjunto de todos los elementos que deben interactuar para el cumplimiento de las metas ambiental que se definieron en la Carta Magna de 1991.
- Definió el esquema institucional encargado del medio ambiente en el país.
- Estableció el sistema jerárquico encabezado por el Ministerio de Ambiente, seguido de las Corporaciones Autónomas y luego de las entidades territoriales.
- Creó los Institutos de Investigación Ambiental para el apoyo científico y tecnológico del Ministerio del ramo.
- Definió la naturaleza jurídica, órganos de dirección y administración, funciones, recursos y patrimonio de las Corporaciones Autónomas.
- Señalamiento de áreas metropolitanas, distritos y los municipios con población superior al millón de habitantes para que tengan las mismas competencias que las Corporaciones Regionales.
- Creó el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambientales y el Consejo Nacional Ambiental para el apoyo y asesoría del Ministerio del Ambiente.
- Estableció los criterios de planificación ambiental por parte de las entidades territoriales.
- Introdujo y desarrollo figuras para la gestión ambiental como las licencias ambientales, el estudio de diagnóstico ambiental como paso previo al de impacto ambiental.
- Desarrolló el concepto de las tasas retributivas y compensatorias como instrumentos económicos para la gestión ambiental.
- Actualizó el régimen de sanciones desde multas, revocatoria de la licencia o permiso, la suspensión y demolición.
- Impulsó mecanismos de participación ciudadana.

- Estableció la creación de una Procuraduría especializada para asuntos ambientales.
- Creó el Fondo Nacional Ambiental y el Fondo de la Amazonía en cuentas con personería jurídica para el manejo de recursos destinados a proyectos ambientales⁷¹.

3.3.2 Autoridad Ambiental Nacional

El Ministerio del Ambiente es la autoridad ambiental nacional y por lo tanto, el ente rector de la gestión ambiental colombiana; recogiendo para una solo entidad una serie de competencias que antes se encontraban dispersas. Le asignó cuarenta y cinco funciones relacionadas con la definición de políticas, lineamientos y normatividad ambiental: por tanto es un Ministerio de políticas, planificación y por excepción tiene competencia como órgano ejecutor en tres aspectos: la expedición de licencias ambientales en algunos casos que han sido definidos como de interés nacional; la administración del Sistema de parques nacionales Naturales que puede ser delegable a las Corporaciones, y la administración del Fondo Nacional Ambiental⁷².

Por otro lado, el art. 5 de la Ley 99 establece las funciones del ministerio como máxima autoridad ambiental en las siguientes dimensiones sintetizadas:

- Formulación de Políticas sobre medio ambiente y recursos naturales renovables de su uso exclusivo y ambiente de competencia, y formulación conjunta de políticas intersectoriales con entes estatales en áreas estratégicas del medio ambiente y del desarrollo.
- Formulación de planes nacionales de desarrollo e inversión en materia de recursos naturales y definición de pautas que deben unir los procesos de planificación de los diversos sectores económicos y determinación del ordenamiento ambiental del territorio.
- Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

⁷¹ SABOGAL ANA ROCÍO, *Política, Legislación y Gestión Ambiental en Colombia*, Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA: Bogotá, 2000, pp. 116-119.

⁷² *Ibid.* p. 124.

- Regulaciones y Normas: límites de vertimientos y emisiones, normas para el uso de los recursos naturales renovables, determinación de tasas retributivas, determinación de áreas de reserva especial.
- Ejecución e asuntos calificados como estratégicos: licencias ambientales, administración del Sistema de Parques nacionales y del Fondo Nacional Ambiental.
- Función de control: el ministerio se reserva la facultad discrecional de evaluación y control de impacto ambiental ocasionado por obras o actividades, que se atribuyen de forma general a las corporaciones.
- Policiva; imponer sanciones.
- Maneja el sistema de información ambiental.
- Participación ciudadana.

De igual forma, el Ministerio debe dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades ambientales de las entidades integradas del SINA. Y lo mismo formulando políticas con otros ministerios como el de Salud, Agricultura, del Interior, Relaciones Exteriores, Educación, Desarrollo Económico, Comercio Exterior⁷³.

3.3.3 Cuerpos Colegidos del Ministerio de Ambiente Colombiano

Como organismos asesores actúan el Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental y el Consejo Nacional Ambiental.

3.3.3.1 Consejo Técnico Asesor de la Política Ambiental

Está compuesto por el Viceministro de Ambiente (lo preside), dos representantes de las universidades, expertos en asuntos científicos y en tecnológicos, y sendos representantes de los gremios de la producción industrial, agraria y de minas e hidrocarburos, a razón de uno por cada sector de acuerdo al reglamento que para tal

⁷³ *Ibid.* pp. 125-127.

efecto expedida por el gobierno. Este consejo debe contar con una secretaría técnica integrada por dos profesionales de alto nivel y amplia experiencia, los cuales son nombrados por el Ministerio del Ambiente.

Este cuerpo colegiado asesora al Ministerio sobre la viabilidad de proyectos de interés nacional, de los sectores público y privado, formulación de políticas y la expedición de normas ambientales.

Sin embargo, en la práctica ha operado con la expedición de normas ambientales y en el análisis de la política que conllevan. El funcionamiento es complejo porque implica la conciliación de intereses privados con lo colectivos y ambientales⁷⁴.

3.3.3.2 Consejo Nacional de Ambiente

Concebido con el objeto de asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de los recursos naturales renovables, que está compuesto por:

- Ministro de Ambiente (lo preside).
- Ministros de Agricultura, Salud, Desarrollo Económico Minas y Energía, Educación Transporte, Defensa, Comercio Exterior.
- Director del Departamento Nacional de Planeación.
- Defensor del Pueblo.
- Contralor General de la República.
- Un representante de los gobernadores y de los alcaldes.
- Presidente del Consejo Nacional de Oceanografía.
- Representantes de comunidades indígenas, negras, gremios de la producción agrícola, industrial minera, exportadores, organizaciones ambientales no gubernamentales, el presidente de ECOPETROL o delegado, de la Universidad elegido por el CESU.

Funciones:

⁷⁴ *Ibid.* p. 128.

- Recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social por los distintos sectores productivos.
- Recomendar al Gobierno Nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones afecten o lo hagan en el futuro al ambiente.
- Recomendar el uso del territorio y los planes, programas proyectos de construcción o ensanche de infraestructura pública.
- Recomendar las directrices de coordinación de las actividades de los sectores productivos con las entidades que integran el SINA.
- Designar comités intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades que correspondan para adelantar tareas de coordinación y seguimiento.
- Darse su propio reglamento, el cual deberá ser aprobado por el Gobierno Nacional⁷⁵.

3.3.4 Resto de la Organización Institucional

La colombiana ANA ROCÍO SABOGAL es clara en manifestar que las instituciones ambientales adolecían de diversos problemas que dificultaban la eficacia en cuanto a la gestión ambiental, porque existían varias instituciones de carácter nacional que tenían competencia en materia de medio ambiente, por lo tanto, eran muchos los conflictos en términos de atribuciones y competencias que perjudicaban la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Con posterioridad, adoptando un modelo norteamericano, se empezaron a crear Corporaciones Autónomas Regionales que fueron adscritas al Departamento Nacional de Planeación⁷⁶.

⁷⁵ SABOGAL ANA ROCÍO, *Política, Legislación y Gestión Ambiental en Colombia*, Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA: Bogotá, 2000, pp. 129-130.

⁷⁶ *Ibid.* p. 120.

De tal modo que las *Corporaciones Autónomas Regionales*, fueron creadas para promover, construir y administrar la infraestructura necesaria para el desarrollo económico de ciertas regiones con características comunes, promover y administrar a nombre del Estado, el ordena aprovechamiento de sus recursos hídricos y forestales y superar los obstáculos impuestos a la administración por la clásica división político-administrativo del país en departamentos⁷⁷.

Por lo tanto, las 34 Corporaciones Autónomas Regionales son la máxima autoridad ambiental y las principales ejecutoras de la política nacional ambiental a nivel regional. Le siguen, en orden jerárquico, los departamentos y los municipios que comparten con aquellas la responsabilidad de ejecutar las políticas, programas, planes y proyectos definidos por el ministerio.

Las CAR tienen entre sus funciones la expedición de normas y la concesión de permisos y licencias para el uso o afectación de los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

Las normas (que también pueden ser dictadas por los departamentos y los municipios) se deben atener al principio del rigor subsidiario.

En el Consejo Directivo, presidido por el gobernador del departamento, tienen asiento representantes del gobierno central, de las ONG, del sector privado y de las comunidades negras e indígenas.

Las CAR no están adscritas ni vinculadas a ningún Ministerio o Departamento Administrativo; además, están dotadas de autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, dentro de los límites señalados por la ley, que incluye el acatamiento de las políticas y directrices fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente como ente rector de la política nacional ambiental.

Con la autonomía lo que se intenta es garantizar que la autoridad ambiental tenga independencia frente a los departamentos y municipios como principales usuarios que son de los recursos naturales y garantizar una independencia de las corporaciones del gobierno central, en general, y del Ministerio del Medio Ambiente en particular⁷⁸.

⁷⁷ *Ibid.* p. 121.

⁷⁸ M. RODRÍGUEZ-BECERRA, G. ESPINOZA Y D. WILK, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*, Libro en versión digital PDF, Banco Interamericano de Desarrollo: Departamento de Desarrollo Sostenible: División de Medio Ambiente: Washington, 2002,

3.3.5 Problemas entre las Instituciones del Sistema Nacional del Ambiente

- Conflictos entre el Ministerio del Ambiente y las corporaciones autónomas regionales por diferencias en el alcance que se quiere dar a la definición de autonomía de las corporaciones autónomas regionales.
- Escasez de recursos en algunas corporaciones consideradas estratégicas.
- Falta de capacidad institucional de muchas corporaciones autónomas regionales y del propio Ministerio del Ambiente en relación a materias de su cargo.
- Para que exista mayor integración las corporaciones tienen como máximo órgano de autoridad a la Asamblea corporativa que esta compuesta por los representantes legales de las entidades territoriales del territorio de su jurisdicción y su consejo directivo lo componen hasta cuatro de estos alcaldes, gobernador o gobernadores, etc.
- No sólo ha existido deficiencia institucional en el control y la vigilancia, sino también en el desarrollo de otras funciones de las autoridades ambientales como lo es la de planificación ambiental que si bien no era una exigencia legal sí establecía como alternativa para las entidades.⁷⁹

disponible en: infoagro.net/shared/docs/a6/Gestión%20Ambiental%20ALC.pdf, consultado: 2007-12-10, p. 113.

⁷⁹ SABOGAL ANA ROCÍO, *Política, Legislación y Gestión Ambiental en Colombia*, Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA: Bogotá, 2000, p. 124., *Política, Legislación y Gestión Ambiental en Colombia*, Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA: Bogotá, 2000, pp. 170-173.

CAPÍTULO IV

MODELO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN AMBIENTAL ECUATORIANO

4.1 Origen

Antes de proceder a describir el presente modelo, he considerado oportuno poner de manifiesto que la política y la legislación ambiental en América Latina y por consiguiente de Ecuador, halla su influencia en:

- **La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972.-** Mediante la cual nace el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y se promulgó la Declaración de Estocolmo.
- **Cumbre de la Tierra llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992.-** En la cual se suscribió la Convención de Diversidad Biológica, la Convención sobre Cambio climático e instrumentos no vinculantes como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración de Principios para el Ordenamiento y Manejo Sostenible de todo tipo de Bosques y la Agenda 21.

De tal modo que, como muestra de lo afirmado con anterioridad, el Ecuador a través de Decreto Supremo 374, publicado en el Registro Oficial número 97 del 31 de mayo de 1976, expide la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. Siendo éste el primer cuerpo normativo sobre la materia en el país.

Por otro lado, analizando aspectos más actuales y a nivel constitucional, nuestro Código Político de 1998, al respecto de la temática ambiental expresa de modo general en varios de sus artículos, pero especialmente en la Sección Segunda del Capítulo 5 a partir del art. 86 al 91, que el Estado dará protección al derecho de vivir en un ambiente sano, garantizará el desarrollo económico sustentable, la conservación de la diversidad biológica, la participación ciudadana y señala la responsabilidad para quien dañe el ambiente, etc. Consecuentemente, se hace evidente la influencia y la compatibilidad de la materia ambiental nacional a nivel constitucional conforme a las convenciones e instrumentos internacionales enumerados previamente.

Por otro lado e igual de relevante para nuestro estudio del modelo ecuatoriano, resultan las disposiciones constitucionales que de manera general representan los cimientos de la descentralización y la desconcentración, las mismas que según el art. 225 de la Carta Magna, serán impulsadas por el Estado para alcanzar el desarrollo armónico del país. Del mismo modo, el párrafo segundo del mismo artículo prescribe que: “El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional”. Disposiciones que se encuentran detalladas de manera más explícita en otros cuerpos normativos como la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social y su Reglamento, la Ley de Modernización del Estado y el Estatuto de Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva.

Por otro lado, resulta significativo para nuestros fines expresar que el art. 224 del Código Político, dispone que el Ecuador es un país unitario, dividido política y administrativamente en provincias, cantones, parroquias y territorios indígenas y afroecuatorianos.

Vale la pena advertir, que revisaremos el resto de los cuerpos normativos propios de la materia administrativa-ambiental que estudiamos, conforme vayamos analizando cada uno de los temas propuestos que vienen a continuación, puesto que así su comprensión será más adecuada.

4.2 Autoridad Ambiental Nacional

En Ecuador, la Autoridad Ambiental Nacional de acuerdo al art. 8 de la Ley de Gestión Ambiental es el Ministerio del ramo. Situación que bajo mi punto de vista, deja abierta la interpretación acerca de qué Ministerio es el llamado a ejercer dicha función. Sin embargo, el Libro I del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria establece que se trata del Ministerio del Ambiente, al que en adelante me referiré conforme a sus siglas MAE. No obstante, es importante resaltar que esta entidad en principio tiene su origen en las atribuciones que otorga la Constitución al Presidente de la República para *determinar el número de ministerios, denominación y las materias de su competencia* conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 176 del Código Político de Ecuador. Consecuentemente, las atribuciones y responsabilidades constitucionales para la administración pública que recaen sobre el Jefe de Estado se ponen de manifiesto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva conocido por su siglas ERJAFE; cuerpo normativo en el cual conforme a su art. 1, “se instituye principalmente la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva”. Es decir, el ERJAFE detalla de forma más concreta lo que de manera general dispone la Constitución acerca de la Función Ejecutiva y su organización administrativa.

Una vez que, hemos determinado la fuentes normativas que han permitido el nacimiento del MAE, considero que es conveniente analizar lo que esta entidad entraña para los fines relacionados con la gestión ambiental ecuatoriana en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional como hace un momento adelanté. Por lo tanto, continuando con las disposiciones del art. 8 de la Ley de Gestión Ambiental, a la que en adelante nominaré por su siglas LGA, tenemos que el MAE “actúa como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental”. Consecuentemente, de acuerdo a las disposiciones del art. 9 de la LGA le corresponde al MAE:

- a) Elaborar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes seccionales;
- b) Proponer, para su posterior expedición por parte del Presidente de la República, las normas de manejo ambiental y evaluación de impactos ambientales y los respectivos procedimientos generales de aprobación de estudios y planes, por parte de las entidades competentes en esta materia;
- c) Aprobar anualmente la lista de planes, proyectos y actividades prioritarios, para la gestión ambiental nacional;
- d) Coordinar con los organismos competentes para expedir y aplicar normas técnicas, manuales y parámetros generales de protección ambiental, aplicables en el ámbito nacional; el régimen normativo general aplicable al sistema de permisos y licencias de actividades potencialmente contaminantes, normas aplicables a planes nacionales y normas técnicas relacionadas con el ordenamiento territorial;
- e) Determinar las obras, proyectos e inversiones que requieran someterse al proceso de aprobación de estudios de impacto ambiental;
- f) Establecer las estrategias de coordinación administrativa y de cooperación con los distintos organismos públicos y privados;
- g) Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los organismos integrantes del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; la resolución que se dicte al respecto causará ejecutoria. Si el conflicto de competencia involucra al Ministerio del ramo, éste remitirá el expediente al Procurador General del Estado, para que resuelva lo pertinente. Esta resolución causará ejecutoria;
- h) Recopilar la información de carácter ambiental, como instrumento de planificación, de educación y control. Esta información será de carácter público y formará parte de la Red Nacional de Información Ambiental, la que tiene por objeto registrar, analizar, calificar, sintetizar y difundir la información ambiental nacional;
- i) Constituir Consejos Asesores entre los organismos componentes del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental para el estudio y asesoramiento de los asuntos relacionados con la gestión ambiental, garantizando la participación de los entes seccionales y de la sociedad civil;
- j) Coordinar con los organismos competentes sistemas de control para la verificación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes;
- k) Definir un sistema de control y seguimiento de las normas y parámetros establecidos y del régimen de permisos y licencias sobre actividades potencialmente contaminantes y las relacionada con el ordenamiento territorial;
- l) Regular mediante normas de bioseguridad, la propagación, experimentación, uso, comercialización e importación de organismos genéticamente modificados;
- m) Promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas y en acciones concretas que se adopten para la protección del medio ambiente y manejo racional de los recursos naturales; y,
- n) Las demás que le asignen las leyes y sus reglamentos.

En adición, a estas competencias se suman las que le otorga el art. 49 del Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, que sin perjuicio de las anteriores son:

- a) Cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en el presente reglamento y sus normas técnicas;
- b) Levantar y actualizar un registro nacional de las entidades que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental con competencia en materia de prevención y control de la contaminación;
- c) Recopilar y sistematizar la información relativa a prevención y control de la contaminación como instrumento de planificación, educación y control. Esta información será de carácter público y formará parte de la Red Nacional de Información Ambiental, la que tiene por objeto registrar, analizar, calificar, sintetizar y difundir la información ambiental nacional. Esta información estará disponible en el portal de Internet de la Autoridad Ambiental Nacional y será actualizada al menos de manera anual en el primer trimestre de cada año. Además, esta información existirá impresa y fechada y será pública, como fe de la información que se ha publicado en el portal de Internet;
- d) Verificar que las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental con competencia en prevención y control de la contaminación dispongan de los sistemas de control necesarios para exigir el cumplimiento del presente reglamento y sus normas técnicas;
- e) Determinar la eficacia de los sistemas de control con que cuentan las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental para la verificación del cumplimiento del presente reglamento y sus normas técnicas;
- f) Evaluar el cumplimiento de los Planes o Programas municipales, provinciales, por recurso y sectoriales para la prevención y control de la contaminación ambiental;
- g) Coadyuvar las acciones de la Contraloría General del Estado, tendientes a vigilar que la totalidad de los recursos recaudados por tasas y otros cargos ambientales, sean invertidos en prevención y control de la contaminación ambiental y conservación ambiental en la jurisdicción en la que fueron generados. El uso final de estos fondos, deberá ser informado a la comunidad;
- h) Iniciar las acciones administrativas y excitativas legales a que hubiere lugar en contra de aquellas instituciones del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental que no realizaren efectivamente el control ambiental que les corresponde en función de sus marcos regulatorios específicos y del presente reglamento;
- i) Establecer mecanismos para que la comunidad pueda exigir el cumplimiento del presente Título y sus normas técnicas;
- j) Capacitar a los municipios, consejos provinciales, corporaciones de desarrollo regional, las entidades del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y a la sociedad civil en general, en la aplicación del presente Título y sus normas técnicas;
- k) Otras que le sean otorgadas por leyes y reglamentos.

Como podemos visualizar las competencias de las que dispone el MAE son en efecto varias y de lo más variadas, en apariencia resultan básicamente ser las de un organismo técnico asesor y propositivo a nivel normativo para el Presidente de la República e impulsador de las políticas ambientales propuestas por éste último. Sin

embargo, si es que muchas de estas competencias no se encuentran reguladas pueden terminar siendo ejercidas en la nada o terminar ocasionando conflictos de competencias como ya analizaremos oportunamente. Desde la perspectiva del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, conocido como TULAS, que en esencia constituye una serie de reglamentos acerca de la gestión ambiental en varias esferas. Tenemos que el Libro I regula la actividad de la Autoridad Ambiental Nacional, por lo tanto, los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 de este cuerpo reglamentario disponen que la estructura orgánica del MAE se encuentra integrada por los siguientes niveles, los mismos que ilustro mediante la siguiente tabla didáctica:

Tabla 2
Niveles de la Autoridad Ambiental Nacional

<u><i>Niveles (Art. 5):</i></u>	<u><i>Ejecutivo (Art. 6)</i></u>	<u><i>Asesor (Art.7)</i></u>	<u><i>Apoyo (Art.8)</i></u>	<u><i>Productivo-Técnico (Art. 9)</i></u>
	Ministro de Ambiente	Auditoria Interna	Gestión de Recursos Humanos	
	Subsecretario de Desarrollo Organizacional	Asesoría Jurídica	Dirección de Servicios Administrativos	
	Subsecretario de Capital Natural	Planificación	Dirección de Gestión de Recursos Financieros	En la Subsecretaría de Capital Natural: Dirección de Biodiversidad y Áreas Protegidas y la Dirección Nacional Forestal;
	Subsecretario de Calidad Ambiental	Asuntos Internacionales	Gestión de Recursos Tecnológicos	En la Subsecretaría de Calidad Ambiental: La Dirección de Control y Prevención de la Contaminación; y la Dirección de Gestión Ambiental Local;

	Subsecretario de Gestión Ambiental y Costera		Gestión de Comunicación	Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera
			Gestión de Procesos	Distritos.

Fuente: Libro I del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria.

Elaboración: Autor.

Nota: La presente tabla no reemplaza al organigrama establecido por el cuerpo normativo citado, sin embargo, guarda armonía con la información que allí se detalla.

4.3 Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental y los Cuerpos Colegiados de Alto nivel

Como hemos visto hasta el momento, el modelo administrativo de gestión ambiental ecuatoriano está compuesto por una estructura jurídico-administrativa especial, es decir un Ministerio de Ambiente, el mismo que tomando parte de cuerpos colegiados, busca a través de un sistema de gestión ambiental coordinar e integrar a las instituciones que disponen de competencias ambientales con la política de Estado sobre la materia como lo veremos a continuación y a profundidad.

Es así que, el art. 5 de la LGA dispone que “se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales”. Por otro lado, el art. 7 del mismo cuerpo normativo manda que el Presidente de la República es quien debe aprobar el Plan Ambiental Ecuatoriano el mismo que debe ser preparado por el MAE. Desde esa misma perspectiva “las políticas y el plan mencionados formarán parte de los objetivos nacionales permanentes y las metas de desarrollo. El Plan ambiental Ecuatoriano contendrá las estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental nacional”. La importancia de uno de los cuerpos colegiados que revisaremos más adelante es como dice el párrafo segundo del mismo artículo, “para la preparación de las políticas y el plan a los que se refiere el inciso anterior, el Presidente de la República contará, como órgano asesor, con un Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable”.

Profundizando en la temática, tenemos que el art. 10 de la LGA dispone 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”. Y su segundo párrafo dispone que 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”.

Del mencionado artículo podemos extraer dos elementos el primero que se habla de un cuerpo colegido de alto nivel llamado Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, el mismo que según el art. 1 del Libro II del TULAS está integrado por:

1. *El Presidente de la República o su delegado permanente, quien lo presidirá;*
2. *El Ministro del Ambiente o un Subsecretario del Ministerio del Ambiente;*
3. *El Ministro de Economía y Finanzas o su delegado;*
4. *El Ministro de Estado o su delegado, que a criterio del Presidente del Consejo y con relación a la temática de la agenda, deban concurrir;*
5. *El Director General de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, ODEPLAN o su delegado;*
6. *Un representante de las Cámaras de la Producción de la Sierra y uno de la Costa; y,*
7. *Un representante de la sociedad civil.*

Consecuentemente, el art. 2 mencionado Libro del TULAS, dispone que *el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable constituye un órgano asesor del Presidente de la República que tiene como objetivo principal:*

1. *Presentar propuestas armónicas de políticas generales del desarrollo sustentable, que tiendan a la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;*
2. *Presentar propuestas de estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental nacional al Ministerio del Ambiente en cuanto al Plan Ambiental Ecuatoriano;*
3. *Pronunciarse sobre las consultas que le fueren planteadas por el Presidente de la República;*
4. *Expedir el Estatuto Orgánico Funcional del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable y sus reformas cuando fueren necesarias;*
5. *Brindar asesoramiento preventivo en materia ambiental; y,*
6. *Otros que por disposiciones legales o reglamentarias deba realizar.*

De igual forma, el art. 4 del mismo cuerpo reglamentario expresa que “el Consejo

Nacional de Desarrollo Sustentable tendrá una Secretaría Técnica Administrativa, que será el órgano ejecutor de las resoluciones del Consejo y de apoyo técnico, mediante la producción de estudios, análisis e información sobre el desarrollo sustentable”. Y finalmente, el art. 6 dispone al respecto de la cooperación interinstitucional que “para el cumplimiento de sus objetivos las autoridades e instituciones públicas que tuvieren competencia ambiental estarán obligados a proporcionarle la colaboración y asistencia que solicite”.

Y continuando con el segundo elemento evidenciable en el art. 10 de la LGA, el Ministerio del Ambiente es un organismo técnico al cual se halla sometido el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, al que en adelante llamaré por sus siglas SNDGA.

Por otro lado, el art. 11 de la LGA prescribe que *el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental estará dirigido por la Comisión Nacional de Coordinación, integrada de la siguiente forma:*

1. *El Ministro de Medio del ramo, 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 Concejos Municipales;*
5. *El Presidente del Comité Ecuatoriano para la Protección de la Naturaleza y Defensa del Medio Ambiente CEDECNMA;*
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.*

Disposición que es compatible con la del art. 8 del Segundo libro del TULAS, como complemento, el art. 9 del mismo libro, dispone que *los objetivos de la Comisión sin perjuicio de las que pueden serle conferidas por leyes u otros reglamentos, serán los siguientes:*

1. *Apoyar la ejecución del Plan Nacional de Descentralización y los Convenios de Descentralización de Competencias Ambientales celebrados entre el Ministerio del Ambiente y las demás instituciones del Estado que los suscriban;*

2. *Coordinar con los Consejos Asesores las acciones a seguir para que se cumpla el proceso de la descentralización; y,*

3. *Identificar áreas específicas para recomendar su descentralización.*

Con respecto al tema de la asesoría el art. 10 del Libro II del Tulas manifiesta que “en cada Provincia se conformarán los Consejos Asesores a la Comisión Nacional de Coordinación, con la participación de los representantes provinciales de las instituciones con competencia ambiental miembros de la Comisión Nacional”.

4.3.1 Evaluación de Impacto Ambiental y Control

Este es un tema vinculado directamente a la gestión de la Calidad del Ambiente, en razón a que las actividades humanas tienden potencialmente a causar daño al entorno natural en mayor o menor grado.

Según el art. 20 de la LGA en principio “para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental se deberá contar con la licencia respectiva, otorgada por el Ministerio del ramo”. Bajo mi punto de vista el presente artículo carece de claridad, porque al decir Ministerio del ramo no se sabe con exactitud si se está refiriendo al del Ambiente o a otro con competencia de otorgar licencias ambiental, como analizaremos próximamente cuando analicemos la problemática legal en la gestión ambiental ecuatoriana.

Continuando con el tema de la evaluación de impacto ambiental, el Sistema Único de Manejo Ambiental conocido como SUMA, se encuentra regulado con mayor profundidad en el Libro VI del TULAS, aunque sus bases radican en los arts. 19 al 24 de la LGA. Así, el art. 4 del Libro VI del TULAS establece que “el marco institucional del SUMA se establece a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental”. Seguidamente, el art. 5 dispone que “las autoridades ambientales de aplicación que cuentan con los elementos y cumplen con los requisitos mínimos de un subsistema de evaluación de impactos ambientales establecidos en este Título, podrán solicitar la correspondiente acreditación ante el SUMA a la autoridad ambiental nacional”. Según se entiende, el SUMA es un método de acreditación y acoplamiento para las autoridades ambientales que desean liderar y coordinar el procedimiento de

evaluación de impacto ambiental, aprobar y licenciar dentro del nivel de su competencia. Conforme al glosario de términos de la LGA tenemos que un subsistema de gestión ambiental está “conformado por organismos y entidades de la Administración Pública Central, institucional y seccional, que individual o conjuntamente se encargan de administrar sectores específicos de la gestión ambiental, tales como: el manejo de los recursos de agua, aire, suelo, fauna y biodiversidad, dentro de los principios generales que rige el Sistema de Gestión Ambiental”. De igual forma, el art. 3 del mencionado Libro VI del TULAS clasifica a las autoridades ambientales en:

- Autoridad Ambiental Nacional (AAN).- Ministerio de Ambiente.
- Autoridad Ambiental de Aplicación (AAA).- Órgano u organismo del Ejecutivo o del Régimen Seccional autónomo con competencias ambientales.
- Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable (AAAR).- Institución que ya ha sido acreditada.
- Autoridad Ambiental de Aplicación Cooperante (AAAC).- Institución que sin ser acreditada participa en la evaluación de impacto ambiental y emite un informe dentro de sus competencias al AAAR.

En contraste, el art. 25 de la LGA establece como órgano de control a la Contraloría General del Estado, quien “podrá en cualquier momento, auditar los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental, determinando la validez y eficacia de éstos, de acuerdo con la Ley y su Reglamento Especial. También lo hará respecto de la eficiencia, efectividad y economía de los planes de prevención, control y mitigación de impactos negativos de los proyectos, obras o actividades. Igualmente podrá contratar a personas naturales o jurídicas privadas para realizar los procesos de auditoría de estudios de impacto ambiental”.

La temática relacionada con el control en materia de gestión ambiental es muy delicada e incluso controversial, razón por la cual será abordada más adelante con el empeño que merece.

4.4 Organismos del Régimen Seccional Autónomo en la Gestión Ambiental

Con respecto a la participación de los Consejos Provinciales y los Municipios en la gestión ambiental en Ecuador tenemos que el art. 13 de la LGA dispone que estos “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”. Por otro lado, desde la perspectiva individual de los Consejos Provinciales, la Ley de Régimen Provincial dispone en su art. 52 que “los consejos provinciales, de acuerdo con sus posibilidades establecerán unidades de gestión ambiental que actuarán permanente o temporalmente”. Y desde la jurisdicción municipal, la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su art. 11 numeral 4 establece que entre los fines municipales se encuentra el promover el desarrollo medio ambiental. De igual forma, el art. 14 numeral 16 expresa que entre la funciones de los municipios está “prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines”. Así mismo el art. 168 dispone que “las municipalidades de acuerdo a sus posibilidades financieras establecerán unidades de gestión ambiental, que actuarán temporal o permanentemente”. El art. 169 que “la Asociación de Municipalidades del Ecuador, contará con un equipo técnico de apoyo para las municipalidades que carezcan de unidades de gestión ambiental, para la prevención de los impactos ambientales de sus actividades”. Y el literal “k” del art. 197 emana que entre los planes de regulación de desarrollo debe darse el correspondiente “análisis de los impactos ambientales de las obras”.

4.5 Transferencia de Competencias

Los instrumentos mediante los cuales la Constitución Política de la República concibe e impulsa la transferencia de competencias básicamente son según el art. 255 la descentralización y la desconcentración. De igual forma, el párrafo segundo del mismo artículo dispone que “el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente”. Así mismo, el art. 226 de la Carta Magna expresa que “las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, 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”. Sin embargo, me parece interesante el segundo párrafo del presente artículo el cual menciona que “en virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias”. Cosa que analizaremos sí en verdad se cumple o simplemente es una manifestación de buenas intenciones. Por otro lado, el tercer párrafo del mismo artículo manifiesta que “la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”.

Desde otra perspectiva, una más cercana a nuestro estudio, el ERJAFE determina los modos de transferencia de competencias tanto para la descentralización como para la desconcentración. Para la descentralización el art. 52 plantea que la transferencia “puede realizarse mediante Decreto Ejecutivo, de conformidad con lo que señalan la Constitución de la República y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada”. En el caso de la desconcentración el art. 54 manifiesta que “se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial”.

De igual forma, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social al respecto de la delegación de funciones, manifiesta en su art. 13 que esta se puede

realizar mediante la suscripción de convenios entre la Función Ejecutiva con instituciones del Régimen Seccional Autónomo o personas jurídicas creadas por ley para la prestación de servicios públicos descentralizados⁸⁰.

Finalmente, en el marco de la transferencia de competencias ambientales entre el Ministerio el Ambiente y los Organismos del Régimen Seccional Autónomo, esta se realizará conforme a los lineamientos del Acuerdo Ministerial N° 106 de 4 de septiembre de 2006. Este convenio tiene como objetivo definir la actuación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental de un modo que no interfiera con la autonomía de los entes seccionales. Situación que bajo mi visión, es una forma de remediar las insolvencias de la normativa ambiental reglamentaria del TULAS.

4.6 Problemas y Conflictos de Competencias

Una vez que ha sido descrito el modelo administrativo de gestión ambiental ecuatoriano y su funcionamiento, pienso que resulta coherente empezar a examinar los problemas y los conflictos de competencias que se presentan entre los distintos órganos y organismos que le componen, puesto que el objetivo central del presente trabajo es dar solución a estas vicisitudes mediante un modelo cuyas características permitan que la gestión ambiental esté fortalecida, unificada y globalizada desde el ámbito nacional hasta el local.

⁸⁰ Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, publicada en el R.O. 169, de 8 de octubre de 1997: “Art. 13.- SUSCRIPCION DE CONVENIOS PARA LA DELEGACION DE FUNCIONES.- Sin perjuicio de las transferencias dispuestas en esta Ley, la Función Ejecutiva podrá, mediante convenio con la respectiva institución del Régimen Seccional Autónomo o persona jurídica creada por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, delegar por el tiempo que fije el convenio y en las condiciones que éste determine, la responsabilidad y las atribuciones inherentes al cumplimiento de determinadas actividades y funciones, así como la prestación de servicios públicos específicos.- En el convenio en cuya virtud se concrete la delegación, se determinarán los recursos financieros, materiales y tecnológicos que se asignen para la ejecución de las actividades, funciones y servicios delegados.- Las municipalidades, consejos provinciales y personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, podrán dar por terminado el convenio por resolución unilateral, en el caso de que no se haga efectiva la entrega de los recursos determinados para la delegación respectiva”.

4.6.1 Problemática

Los problemas más frecuentes que se encuentran en este complejo modelo están principalmente relacionados con la debilidad institucional de los órganos y organismos que integran a todo nivel el SNDGA y a la ausente eficiencia de este último. Sin contar que, carecemos todavía de una política de ordenamiento ambiental territorial, la misma que recién está siendo impulsada por en el gobierno actual a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda⁸¹, situación de la que estaremos pendientes; y de un inventario sobre el valor económico de nuestro patrimonio natural, lo que sin lugar a dudas genera una aplicación endeble de la norma jurídica. Por otro lado, el art. 7 de la LGA, sostiene que la política general la establece el Presidente de la República al aprobar el Plan Ambiental Ecuatoriano (PAE), el mismo que es preparado por el MAE y que contiene estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental. Para lo cual el Presidente cuenta con la asesoría del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, que a su vez conforme lo detalla el numeral 2 del art. 2 del Libro II del TULAS, este cuerpo colegiado debe presentar propuestas de políticas y proyectos al MAE en lo referente al Plan Ambiental Ecuatoriano. Lo que bajo mi perspectiva burocratiza la toma de decisiones para las directrices del SNGA en el Ejecutivo y automáticamente degenera en debilidad institucional y política en el MAE.

Profundizando, con respecto al MAE como vimos con anterioridad, su ámbito de competencias se encuentra enumerado en el art. 9 de la LGA y complementariamente en el art. 49 del Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, sus competencias son extensas y hay que puntualizar que muchas de ellas no están debidamente o simplemente no reguladas por lo que consecuentemente este organismo al contener tantas esferas de atribuciones y funciones desencadena en el resto de miembros del SNDGA conflictos de competencias, problemática que más adelante analizaremos a profundidad. Consecuentemente, esta debilidad institucional y política del MAE que no podemos olvidar es el órgano rector, coordinador y regulador del SNDGA se ve

⁸¹ MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, *Plan de Ordenamiento Territorial*, disponible en: <http://www.miduvi.gov.ec/plan-de-ordenamiento-territorial.aspx>, fecha de consulta: 2008-04-13.

reflejada en la falta de operatividad de este último. Y la falta de operatividad del SNDGA crea aún más debilidad institucional en el MAE, que a leves rasgos se puede ver que se trata de un círculo vicioso que menoscaba la aplicación de la normativa ambiental que tampoco se encuentra exenta de errores. Por esta razón, no resulta extraño que también de los cuerpos normativos ambientales se desprenda una falta de claridad y orden, que se ve reflejada en una gestión ambiental deficiente, costosa, burocratizada y tardía. Como resultado de las deficiencias normativas existe confusión en la asignación de funciones, que en definitiva estanca al sistema y causa graves daños al patrimonio natural que es nuestra principal riqueza, fomenta la corrupción por la ausencia de mecanismos adecuados de control y deja al administrado en indefensión.

Cuando se afirma que todos los miembros en los distintos niveles del SNDGA se encuentran debilitados, es debido a baja capacidad operativa, económica y práctica que no les permite realizar adecuadamente su gestión. Y esta situación es el resultado de la ausencia de claridad, de la óptima distribución de competencias y de recursos financieros en áreas bien definidas para planificación, ejecución y control, es decir las actividades de tipo intelectual y material para llevar a cabo la gestión ambiental nacional y local, con el fin de alcanzar los objetivos planteados por las políticas ambientales en sus distintos niveles.

Con respecto a la falta de operatividad del SNDGA, a nivel legal podemos decir que también esta se debe a la falta de normativa, porque no están reguladas algunas de sus actividades, lo que genera oscuridad en aspectos vinculados a la evaluación de impacto ambiental y la coordinación que debe existir entre los miembros que lo conforman.

Para concluir este segmento acerca de la problemática, quisiera añadir que el modelo administrativo de gestión ambiental de un país es el fiel reflejo de la normativa que la creó y que la regula y viceversa. En Ecuador la normativa ambiental está llena de desatinos empezando por la dispersión de los cuerpos normativos. Porque sí no disponemos de cuerpos normativos concatenados y armonizados; y carecemos de algunos que necesitamos y no los tenemos en nuestro ordenamiento jurídico, se hace evidente que nos hallamos inmersos en una grave crisis institucional en la materia, de ahí nace la inspiración para la realización de la presente tesina. Por otro lado, con

respecto al seguimiento y control, la Contraloría General del Estado no es un órgano que debe asumir esta competencia, porque como su misión principal es la de vigilar irregularidades en las actividades que se lleven a cabo con fondos públicos. En materia de gestión ambiental puede prestarse para situaciones corruptas, puesto que en algunas circunstancias podría terminar siendo juez y parte. De igual forma, el gobierno central y los locales deberían ser más concientes de la problemática y destinar mayores presupuestos a las entidades que se encargan de la gestión ambiental a nivel de su jurisdicción y capacitar a la gente que allí labora.

4.6.2 Conflictos de Competencias

Vale la pena señalar que los conflictos de competencia tienen su origen en la debilidad institucional y política que padece el MAE como entidad rectora, coordinadora y reguladora del SNDGA, lo que se ha visto reflejado en la exánime aplicación de la norma jurídica de la materia. Por lo tanto, el SNDGA al carecer de operatividad disminuye las capacidades del MAE, frente a éste y por consiguiente ante las entidades que lo conforman.

Por otro lado, con respecto a los sujetos que deben resolver conflictos de competencias en la materia, el art. 9 literal “g” de la Ley de Gestión Ambiental, dispone que le corresponde al Ministerio del Ramo, es decir, al MAE:

Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los organismos integrantes del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; la resolución que se dicte al respecto causará ejecutoria. Si el conflicto de competencia involucra al Ministerio del ramo, éste remitirá el expediente al Procurador General del Estado, para que resuelva lo pertinente. Esta resolución causará ejecutoria.

A continuación de manera ilustrativa voy a exponer una tabla que fue obtenida de la Agenda Ambiental 2007, la misma que fue realizada por los Ministerios del Ambiente, Energía y Minas y Turismo con la colaboración de la Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo SENPLADES. La misma nos muestra los conflictos de

competencia existentes entre las entidades sectoriales y seccionales que conforman el SNDGA por medio de estudios serios y de lógica verificación.

Tabla 3
Conflictos de competencias

SECTOR	AUTORIDAD COMPETENTE	CONFLICTOS DE COMPETENCIA AMBIENTALES
Petróleos y Minas	Ministerio de Energía y Minas (Subsecretaría de Gestión Ambiental de Protección Ambiental y Dirección de Protección Ambiental) Ministerio del Ambiente (SNAP) Unidad Ambiental Minera ECORAE (Amazonía)	Alta dispersión y ambigüedad de la normativa vigente. Ineficiencia de los órganos de Control. No se hace énfasis en la realización de auditorías, ni evaluaciones de medio término o de abandono. Superposición de competencias en zonas frágiles y dentro del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas y en ecosistemas frágiles.
Transporte Terrestre	Dirección Nacional de Tránsito Jefaturas Provinciales de Tránsito Gobiernos Seccionales Autónomos Secretaría Técnica para la Gestión de Productos Químicos Peligrosos	Ausencia de políticas, normativa y control de la contaminación atmosférica generada por el transporte público y privado del país. Notoria debilidad institucional. Aplicación parcial de la normativa técnica para el transporte de productos y sustancias químicas, así como de residuos peligrosos.
Transporte Marítimo	Dirección de Intereses Marítimos de la Armada Dirección General de Marina Mercante Ministerio del Ambiente	Instituciones no cuentan con una capacidad logística para el monitoreo de las condiciones de traslado de sustancias químicas, derivados del petróleo o de residuos.
Agrícola	Ministerio de Agricultura y Ganadería Instituta Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) Ministerio del Ambiente	Ausencia de una normativa y control para las plantaciones agrícola de ciclo intensivo. Conflictos de tenencia y uso en espacios de ecosistemas frágiles. No hay una normativa y sistema de control ambiental para el manejo y disposición de plaguicidas y químicos en general usados en las actividades agrícolas.
Recurso Hídrico	Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) Corporaciones Regionales de	Dispersión de competencias y de conflictos interinstitucionales sobre el manejo del recurso

	Desarrollo Gobiernos Seccionales Autónomos CONELEC	agua, su asignación y concesión.
Pesca y Camarón	Ministerio del Ambiente Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca (Subsecretaría de Recursos Pesqueros) Instituto Nacional de Pesca (INP) Parque Nacional Galápagos	Débil difusión de información sobre biología, ecología y estadísticas pesqueras, que se convierte en un factor importante de la degradación de los ecosistemas marinos. Presiones del sector pesquero y de turismo, sumado a la inestabilidad política que ha caracterizado en los últimos años la designación de autoridades del régimen (Galápagos).
Forestal	Regencia Forestal y Fuerza Pública Ministerio del Ambiente	Los altos índices en que se sitúa la tala, movilización y comercio ilegal de madera. Alta polémica y baja viabilidad del mecanismo de tercerización.
Turismo	Consejos Provinciales Municipios Ministerio de Turismo Ministerio del Ambiente	Prevalencia de visiones no necesariamente sustentables. No hay perfiles técnicos o unidades con capacidad específica para el desarrollo turístico. Falta de procedimientos administrativos adecuados para las tareas de control o la carencia del personal necesario para garantizar su protección del SNAP.
Urbano e industria	Gobiernos Seccionales Autónomos Ministerio del Ambiente Ministerios como los de Desarrollo Urbano y Vivienda Min. de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca	No hay aplicación coordinada de permisos y autorizaciones administrativas en materia de calidad y saneamiento ambiental.
Ambiental	Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable Ministerio del Ambiente INGALA	No cumple la función de asesor en políticas, estrategias, planes, programas ambientales. No hay independencia institucional, administrativa y financiera (institución débil).

Fuente: Agenda Ambiental 2007.

Elaboración: MAE y otros.

Para finalizar el presente capítulo, podemos concluir que los conflictos de competencias entre las entidades que integran el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental Ecuatoriano ocurren fundamentalmente en razón a:

- Dispersión, ambigüedad e inexistencia de la normativa.
- Ineficiencia de los organismos de control y falta de procedimientos.
- Superposición de competencias.
- Ausencia de políticas en determinados sectores.
- Falta de coordinación con respecto a permisos y autorizaciones.
- Debilidad en la aplicación de la normativa técnica.
- Ausencia de capacidad logística para el monitoreo y seguimientos.
- Falta de capacitación a nivel científico, técnico y jurídico.
- Presiones del sector turístico y ramas de la producción en contra de la protección del ambiente.
- Algunos organismos ni si quiera ejercen sus competencias por razones financieras.

CAPÍTULO V

PROPUESTA DE MODELO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA EL ECUADOR

5.1 Bases Fundamentales

Una vez que hemos examinado los diferentes modelos administrativos para la gestión ambiental pública propuestos por prestigiosos autores, revisado las experiencias de varios países con algunos de ellos y analizado el modelo nacional, pudiendo verificarse la grave crisis institucional en la que se halla inmerso, pienso que, con base en estos elementos de juicio, debemos mirar a la gestión ambiental como un conjunto de acciones de carácter intelectual y material para la administración del ambiente. Al respecto, resulta relevante expresar que la gestión ambiental, ha dejado de ser una función exclusiva del Estado, que más bien busca ser compartida con la sociedad civil, con el fin de amplificar el ámbito de sus esfuerzos.

Bajo esta misma perspectiva, debemos tomar en cuenta que la gestión ambiental tiene que estar caracterizada por la globalidad en los temas que le incumben y la sincronización de los órganos que intervienen en ella. A la globalidad en la gestión ambiental debemos entenderla como, la integración e interacción de la política, la

norma jurídica y la administración, para que estos lleven a cabo procesos tendientes a la ordenación del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En nuestro país, los principales problemas que enfrenta la gestión ambiental están relacionados substancialmente a la poca importancia que le otorgan los gobiernos de turno, en razón a intereses económicos; y no podemos negar que el Ecuador al ser un país en vías de desarrollo, requiere de la explotación de sus recursos naturales, porque aquellos son una de sus principales fuentes de sustento económico. Sin embargo, el problema no se limita a la explotación de minerales y biodiversidad, porque, se lo puede hacer a través de una estructura jurídico-administrativa, que facilite su aprovechamiento responsable a través de políticas, planes de manejo y control adecuados, llevados a cabo por entidades dotadas de competencias bien definidas, que por consiguiente permitan la conservación, protección y restauración de los mismos. Consecuentemente, una gestión ambiental desarrollada bajo un modelo concebido a la medida y en base a necesidades del país y el mundo, nos permitirá superar la pobreza a través del desarrollo sustentable, todo depende del grado de compromiso que aporten los actores de este proceso, que en esencia son los gobernantes, funcionarios públicos y la sociedad civil en general.

A nivel normativo, la falta de visión ha hecho que vayamos adaptando nuestra legislación a los momentos políticos y económicos que se han presentado, conforme lo ha demostrado la historia, como lo ha sostenido JOSÉ REIG SATORRES⁸². Consecuentemente, se ha expedido normativa y derivado entidades para suplir las necesidades del momento, mas no para solventar las permanentes y futuras. Por esa razón, he decidido enumerar algunas de las deficiencias relacionadas a la gestión pública ambiental ecuatoriana:

- Normativa dispersa, poco precisa y enmendada por acuerdos y convenciones para suplir deficiencias en la misma.
- Modelo administrativo de gestión ambiental complejo a tal punto que los objetivos para los que fueron creados algunos órganos, los terminan desempeñando en la nada, a causa de la debilidad institucional del MAE y la

⁸² J. REIG SATORRES, *Manual de Historia del Derecho en el Ecuador*, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil: 2000, p. 344.

falta de operatividad del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, situación que se ve reflejada en los constantes conflictos de competencias que se suscitan entre los órganos dotados de competencias en la materia.

- Debilidad e incluso ausencia de órganos y mecanismos adecuados de seguimiento y control.
- Ausencia de un inventario de la riqueza natural y un plan de ordenamiento territorial.
- Precaria asignación de recursos financieros que se destina a la ordenación del ambiente a nivel nacional y local.
- La falta de participación ciudadana y la poca cooperación de los sectores de la producción en la problemática ambiental local y nacional.

5.2 Conflicto entre la Concentración, Centralización y Descentralización

La tendencia hacia la descentralización ha sido una de las técnicas más extendidas en América Latina para la distribución de competencias a nivel de casi todas las materias, incluyendo la de nuestro estudio. Esta situación, encuentra su origen en el atraso administrativo que se le atribuye a las políticas de centralización y concentración de competencias que tradicionalmente predominaban en la región.

Consecuentemente, el hecho de pasar de la administración centralizada e incluso concentrada a la descentralización, ha generado inconvenientes a nivel de adaptabilidad de algunos órganos, los cuales perdieron las competencias que antes les caracterizaban o las tuvieron que coordinar con otras entidades de la administración a través de varios mecanismos como los denominados sistemas, obteniendo como resultado conflictos de competencias, lo que se traduce en la ineficacia e ineficiencia de las actividades que les fueron encomendadas por la norma jurídica.

Actualmente, algunos tratadistas se han percatado que la concentración bien concebida puede ser una directriz acertada, aunque eso vaya en contra de muchas de las disposiciones que emanan de los códigos políticos, como el nuestro a modo de ejemplo. Pues, aunque es algo que todavía se halla en discusión, se visualizan ventajas

siempre y cuando las competencias que se concentren en un determinado órgano no le tornen a este anquilosado, ya que al estarlo en exceso podría llegar a perjudicar la transectorialidad y transversalidad que le caracterizan a la gestión ambiental, por eso se habla de equilibrar la concentración con el acoplamiento de organismos que dispongan de algún grado de independencia. Por las razones previamente expuestas, considero que es necesario que exista un equilibrio entre la descentralización y la concentración puesto que la práctica ha demostrado que ninguna de las dos por sí solas ha resultado ser un mecanismo de organización administrativa próspero, experiencia que se ha visto demostrada en los países organizados por federaciones donde la excesiva descentralización, ha debilitado a las instancias centrales acarreando dificultades en la coordinación administrativa.

5.3 Nuevo Modelo Administrativo de Gestión Ambiental para el Ecuador

En base a las apreciaciones anteriormente expresadas, propongo una nueva estructura jurídica-administrativa para la gestión ambiental ecuatoriana, cuya finalidad estará principalmente enfocada en evitar que se sigan suscitando conflictos de competencias entre las entidades a las cuales les corresponde esta materia. Conforme a dicho propósito, he proyectado una plataforma para la distribución de competencias en base a los criterios en los que deben estar organizadas las entidades en una estructura de esta categoría; las mismas que bien definidas son: actividades de tipo intelectual, material y de control; para de ese modo impulsar una gestión ambiental, como diría BRAÑES, integral e integrada.

5.3.1 Actividades Intelectuales

En esta esfera se hallan las competencias para la formulación de la política, la expedición de normativa relacionada a la gestión ambiental, impulso de planes, programas y proyectos; y cuestiones financieras a nivel institucional. Es decir las actividades enfocadas al ámbito de las declaraciones intelectuales y la dirección administrativa.

5.3.1.1 Consejo Nacional del Ambiente, Ministerio del Ambiente y Cuerpos Colegiados de Alto Nivel

Con respecto al desarrollo de las actividades antes nombradas y con el propósito de alcanzar una gestión ambiental más ágil y efectiva, tomando en cuenta ciertos requerimientos de simplificación en la estructura institucional, y en razón a la transectorialidad y transversalidad que son propias de la gestión ambiental; reflexiono que precisamos de un organismo que no tenga el rango de ministerio, sino de Consejo Nacional del Ambiente, porque como hemos visto a lo largo de nuestro estudio, el Ministerio del Ambiente, ha resultado ser una solución más formal que efectiva para afrontar la temática de la gestión ambiental, ya que es una instancia rectora, coordinadora y reguladora carente de facultades decisorias, que no ha podido incidir en un verdadero cambio en el manejo del ambiente por hallarse carente de robustez administrativa, lo que la ha conducido a ser una institución endeble. Con respecto a los cuerpos colegiados de alto nivel como son el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable y la Comisión Nacional de Coordinación, el primero resulta ser un órgano asesor para la toma de decisiones, que más bien tiende a burocratizar la toma de las mismas y le resta poder al Ministerio del Ambiente en esta esfera; y la segunda como directora del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, cuya eficacia coordinadora es incierta, porque carece de capacidad operativa, ya que todavía quedan atribuciones concurrentes detentadas por otras entidades a nivel sectorial y seccional, puesto que, depende para su cometido de Consejos Asesores Provinciales de acuerdo al art. 10 del Libro II del TULAS.

5.3.1.2 Comité Interinstitucional para la Protección del Ambiente y Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable

En Ecuador, existió antes de la creación del Ministerio del Ambiente en 1996, el Comité Interinstitucional para la Protección del Ambiente (CIPA), creado por la Ley de Prevención y Control de la Contaminación de 1975⁸³. Este cuerpo colegiado, según

⁸³ Decreto Supremo N° 374, publicado en el Registro Oficial N° 97 de 31 de mayo de 1975 y derogado

el art. 4 de mencionada ley, tenía como atribución la planificación del uso de los recursos aire, agua y suelo. El mismo, según su art. 5, estaba conformado por los Ministros de Salud (lo presidía), Recursos Naturales y Energéticos, Agricultura y Ganadería, Defensa, Industrias y el Presidente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

Por otro lado, el actual Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable es un órgano asesor para el Presidente de la República, con el fin de asistirlo en la preparación de políticas y planes relacionados a la materia. Además de ser el cuerpo colegiado que establece las directrices del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Al respecto, me gustaría aclarar que, como veremos más adelante, mi propuesta dista mucho de la concepción del CIPA, porque en la misma integro la participación de entidades sectoriales, seccionales y la sociedad civil en la gestión ambiental, mientras que el cuerpo colegiado concebido en la década de los setentas, está conformado esencialmente por las autoridades máximas de los ministerios con competencias ambientales. Sin embargo, se hace claro que la existencia del CIPA no estuvo garantizada, situación a la que está sujeta cualquier modelo de gestión ambiental, incluyendo el Ministerio del Ambiente actual. Las razones de este fenómeno se deben principalmente a:

- Voluntad de las autoridades, grado de conciencia y presión sostenida por la sociedad civil.
- Las agencias se han debilitado cuando no les han dado importancia, o incluso, se ha llegado erróneamente a considerar que constituyen un obstáculo para algunos de sus programas económicos⁸⁴.

En lo concerniente al Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, mi propuesta también se diferencia mucho de este cuerpo colegiado, porque, el Consejo

en el Registro Oficial No. 245 de 30 de julio de 1999.

⁸⁴ M. RODRÍGUEZ-BECERRA, G. ESPINOZA Y D. WILK, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*, Libro en versión digital PDF, Banco Interamericano de Desarrollo: Departamento de Desarrollo Sostenible: División de Medio Ambiente: Washington, 2002, disponible en: infoagro.net/shared/docs/a6/Gestión%20Ambiental%20ALC.pdf, consultado: 2007-12-10, p. 71.

Nacional del Ambiente dicta directamente la política, planes, programas, estrategias, etc., relacionados a la gestión ambiental. Además, que en ámbito de sus funciones va más allá conforme lo iremos describiendo y analizando más adelante.

5.3.1.3 Nueva Autoridad Ambiental Nacional

Una vez que hemos justificado la necesidad de una nueva estructura jurídico-administrativa para la gestión ambiental, y la hemos diferenciado de otra que existió en el pasado y la actual. Considero que, el Consejo Nacional del Ambiente para el Ecuador, deberá estar adscrito al ámbito de la Presidencia de la República, porque el Jefe de Estado según el art. 171 de la Carta Magna, es quien debe establecer las políticas generales del Estado, las mismas que deben incluir la materia ambiental; de igual forma, el mandatario es quien dirige la administración pública y puede expedir normas para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva. Por lo tanto, el Consejo Nacional del Ambiente para ejercer las atribuciones que más adelante veremos, requiere el apoyo del Presidente de la República, situación, que además en teoría, facilitaría una mayor asignación de recursos financieros para llevar a cabo una gestión ambiental eficiente.

En adición, las funciones del Consejo Nacional del Ambiente, básicamente estarían encaminadas al establecimiento de las políticas ambientales y normativa relacionada a la administración, y regulación de la gestión ambiental nacional, no obstante de ser la Autoridad Ambiental Nacional. En este sentido, resulta trascendente la participación de los sectores que están vinculados con la materia ambiental, es decir que el Consejo Nacional del Ambiente del Ecuador al que en adelante llamaré CONAMEC, en principio estaría conformado por cinco miembros que son:

- Un representante del Presidente de la República, quien lo ha de presidir.
- Un representante de los Consejos Provinciales.
- Un representante de los Municipios.
- Un representante *ad hoc* o itinerante de los Ministerios con competencias ambientales, incluyendo al de Economía. Esto quiere decir que, cuando el pleno del Consejo vaya a reunirse con el fin de tratar determinado tema sectorial vinculado a la materia, le

convocarían al Ministro del ramo correspondiente o a su representante para que acuda a la sesión.

- Un representante de la sociedad civil, quien deberá ser elegido por una Procuraduría Ciudadana, conformada con el propósito de promover la participación de la sociedad civil en la materia, el acceso a la información, la transparencia administrativa y el control ciudadano. Mencionado órgano que estaría integrado por:
- Un representante de las cámaras de la producción de la sierra y la costa.
- Un representante de los organismos no gubernamentales defensores del ambiente.
- Un representante de las universidades.
- Un representante de los pueblos indígenas.
- Un representante de los pueblos afroecuatorianos.

Resulta primordial señalar que, la procuraduría ciudadana es simplemente un órgano que facilita la intervención de la sociedad civil en la gestión ambiental, y de ninguna manera representa una carga para las actividades del CONAMEC, porque no es ningún cuerpo colegiado que interviene en sus actividades institucionales. Además, que su función particular es velar por los derechos e intereses de los ramos de la producción y de los pueblos menos favorecidos de la patria.

En consecuencia, el Presidente del CONAMEC, tendría funciones de ejercer a nombre del Estado la representación del sector ambiental a nivel nacional e internacional, preparar y proponer al Consejo en sesión; las políticas, normas regulatorias, planes, programas de educación ambiental e incentivos a la producción limpia y promoción de los mismos, informes y propuestas vinculadas a la gestión ambiental provenientes de la Secretaría Nacional de Desarrollo Sustentable, organismo que será estudiado oportunamente. Así mismo, el Presidente del CONAMEC podrá a través de la Secretaría Nacional de Desarrollo Sustentable, realizar contrataciones de personal y la compra de bienes necesarios para la institución. De igual manera, el Presidente del CONAMEC, lo será de otras comisiones y cuerpos colegiados que se llegaran a conformar en el futuro, siempre y cuando estos estén relacionados intrínsecamente con el sector ambiental.

Es necesario señalar, que tanto el Presidente del CONAMEC como el pleno del mismo cuerpo colegiado contarán con la asesoría técnica de los requerimientos

ambientales, temas relacionados y soluciones; y asesoría jurídica para la interpretación, recomendación, creación y reformas de las normas ambientales. Todo esto a cargo de profesionales calificados de las ramas de las ciencias biológicas y ambientales, del derecho y demás especialistas que se requieran, para el desarrollo de dichas actividades y las que pudieran suscitarse.

Al respecto de la coordinación, el CONAMEC contará con un Coordinador Nacional y tres Regionales, entre las funciones del primero estarían como su nombre lo indica, las de coordinar asuntos relacionados con el Consejo y su Presidente, coordinar actividades tanto intraorgánicas y sectoriales. Además de, ser el enlace entre todas ellas asesorándolas en aspectos técnicos, económicos y asuntos relacionados al ámbito de las competencias en la materia. De igual modo; dirigir, conocer y aprobar las actividades de los Coordinadores Regionales, las mismas que consisten en coordinar los planes y programas del CONAMEC con los organismos del régimen seccional autónomo y dotar al Coordinador Nacional de informes de retroalimentación para que éste los ponga de manifiesto ante el pleno del CONAMEC.

Una vez que conocemos la estructura interna del CONAMEC, pienso que es hora de manera sintética establecer las funciones que desempeñaría esta autoridad nacional ambiental, entre las cuales podemos destacar:

- Dictar la Política Nacional Ambiental conforme a la Política Nacional establecida por el Presidente de la República y velar por su cumplimiento.
- Elaborar y aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial, planes seccionales, el Inventario de la riqueza natural del Ecuador, Agenda Ambiental y el Plan de Desastres Naturales⁸⁵.
- Dictar normas relacionadas al manejo y protección del ambiente para su posterior expedición, a través del Presidente de la República.
- Establecer las estrategias de coordinación administrativa y cooperación con organismos públicos y privados.

⁸⁵ Esta competencia resulta controversial, porque como veremos y analizaremos más adelante, algunas de estas atribuciones le corresponde actualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Razón por la cual se discute la compatibilidad del CONAMEC con órganos existentes en el Ejecutivo.

- Dirimir conflictos de competencias que se susciten entre entidades públicas que dispongan de competencias ambientales a través del Tribunal Administrativo Ambiental, que estará adscrito ámbito del CONAMEC, cuya resolución causará ejecutoria. Por otro lado, si el conflicto involucra al CONAMEC, será la Procuraduría General del Estado el órgano quien deberá conocer y resolver el conflicto, mediante resolución que cause ejecutoria.
- Establecer comisiones especiales a nivel nacional y regional para temas puntuales y modificarlos o suprimirlos si las circunstancias lo requieren.
- El establecimiento de áreas protegidas y parques nacionales para dictar políticas, estrategias de conservación y normas encaminadas a su protección y adecuado aprovechamiento.

Es imprescindible señalar que, todas las funciones que tenga el CONAMEC, deben estar total y claramente reguladas. Por otro lado, como se puede observar este cuerpo colegiado, a diferencia del modelo de Ministerio del Ambiente; establece las directrices para la gestión ambiental por sí mismo, directamente de los representantes de los sectores la administración pública y la sociedad civil, sin tener que pasar por varios cuerpos colegiados como lo hemos visto en nuestro estudio acerca de los modelos de Ecuador y Colombia.

5.3.1.4 Consejo Nacional del Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Reforma Democrática del Estado

El abordamiento de este tema resulta muy importante, porque surge una interrogante acerca de la compatibilidad del modelo propuesto, con entidades y proyectos, que el Gobierno actual concibe para el desarrollo de su actividades administrativas. Como hemos dejado claro, hasta el momento el CONAMEC es un cuerpo colegiado propuesto con el fin de solventar las deficiencias del modelo actual, el mismo que se encuentra encabezado por el MAE y sus cuerpos colegiados de alto nivel; todo esto a través de una simplificación institucional que permite la participación de todos los sectores tanto públicos como privados involucrados en la gestión ambiental a tomar parte en ella, en un solo organismo.

5.3.1.4.1 CONAMEC y la SENPLADES

Para continuar con el presente análisis, vamos a cotejar al CONAMEC con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo conocida por sus siglas SENPLADES. Para ello es importante señalar que este último es un organismo técnico responsable de la planificación nacional⁸⁶. Esa amplia competencia, sin duda involucra la planificación ambiental, la misma que actualmente desempeña en materia ambiental con la colaboración de los Ministerios dotados de competencias ambientales, prueba de ello es la realización de la Agenda Ambiental 2007.

En base a esta situación, se torna claro que la propuesta del CONAMEC, como órgano de planificación a gran escala en materia ambiental, entraría a competir directamente con SENPLADES. Al respecto se visualizarían básicamente cuatro posibilidades que son:

- Que el CONAMEC absorba las facultades y tareas que la SENPLADES tenga en la materia para la planificación ambiental.
- Que el CONAMEC (adscrito al ámbito de la Presidencia de la República) y la SENPLADES coexistan de una forma complementaria y trabajen juntos para planificar las actividades tendientes a la ordenación del ambiente.
- Que el CONAMEC esté adscrito al ámbito de la SENPLADES, es decir, que esté subordinado a esta última o viceversa.
- Que la SENPLADES desaparezca, que resulta en una idea ingenua, ya que el CONAMEC no podría reemplazarla en su esfera de actividades, por la simple razón de que no está concebido para tal propósito.

Al respecto, aunque se desvirtuara la naturaleza original de mi propuesta, excepto en la primera posibilidad, podemos observar que en la segunda y tercera el CONAMEC podría coexistir con la SENPLADES.

⁸⁶ Art. 1 del Decreto Ejecutivo #1372, publicado en el Registro Oficial #278 de 20 de Febrero 2004.

5.3.1.4.2 CONAMEC y la Reforma Democrática del Estado

En contraste, otro desafío que enfrenta el modelo propuesto es, sí el plan de Reforma Democrática del Estado, impulsado por el gobierno de Rafael Correa a través de la SENPLADES, pondría en riesgo la posibilidad de establecer una Autoridad Ambiental Nacional de las características proyectadas. Con este propósito, vale la pena manifestar que este plan estratégico tiene como objetivos principales establecer un nuevo esquema de organización territorial por parte del Ejecutivo fomentando el desarrollo regional, la asignación de recursos y cambios en la administración central⁸⁷. Consecuentemente, el gobierno plantea que uno de los principales problemas en la estructura orgánica en el poder ejecutivo es la creación arbitraria de consejos, comisiones, etc.⁸⁸ Bajo mi punto de vista, encuentro tres ideas principales que hay que vale la pena analizar:

- Es bueno que por fin, se esté pensando en simplificar al estructura orgánica del Ejecutivo, porque así se puede estar más cerca de alcanzar la eficiencia administrativa.
- Tomando en cuenta el modelo administrativo para la gestión ambiental vigente, aplicando este plan de manera extrema como se verifica en dicho documento, se suprimirían tanto el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, como la Comisión Nacional de Coordinación.
- Si bien este plan es muy ambicioso y intransigente, debe tomarse en cuenta que, por cuestiones relativas a la transectorialidad, no se puede prescindir de ellos. No necesariamente me refiero a la temática ambiental, sino en muchas otras materias. Por lo tanto, se deberían mantener los cuerpos colegiados que realmente funcionen, reorganizar los que tengan posibilidades de mejorar por su importancia y crear nuevos si la situación lo amerita, pero tomando en cuenta que hay que establecer los cuerpos colegiados necesarios con responsabilidad y respaldo técnico y no crearlos para salir de una situación que requiere atención

⁸⁷ GOBIERNO NACIONAL DEL ECUADOR, *Reforma Democrática del Estado*, documento en formato digital, fuente: www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?folderId=15&name=DLFE-124.pdf, consultado el: 2008-05-02, p. 1.

⁸⁸ *Ibid.* p. 30.

temporal, porque luego terminan convirtiéndose en lastres para las actividades propias de la administración central.

Tomando como base los argumentos expuestos, considero que, por la trascendencia que tiene la gestión pública ambiental, y en razón a que el modelo ministerial ha fracasado en nuestro país. Existe todavía la oportunidad para ensayar propuestas nuevas. No nos olvidemos que los modelos administrativos de gestión ambiental son apreciaciones subjetivas, porque, sólo la práctica nos permitirá determinar si determinado modelo funciona, dependiendo de las circunstancias y condiciones en que se lo establezca.

5.3.1.5 Fortalecimiento de las Capacidades Locales en las actividades intelectuales

Uno de los objetivos principales de mi propuesta, es también el aprovechamiento de las capacidades locales. Es por eso que, los organismos del régimen seccional autónomo en uso de las competencias que les otorga la Constitución de la República y su normativa orgánica y ordinaria, deben realizar acciones de tipo intelectual y material para la protección del ambiente. De tal modo, que los Consejos Provinciales y Municipales en el ámbito intelectual, deben dictar políticas en la materia y planificar la ordenación del ambiente, con compatibilidad y sujeción a las directrices emanadas por el CONAMEC. Consecuentemente, deberán expedir normativa local (ordenanzas), de acuerdo a sus necesidades y posibilidades, las mismas que deberán estar en armonía con los objetivos nacionales establecidos por la Autoridad Ambiental Nacional en la materia.

5.3.2 Actividades Materiales

Son aquellas relacionadas a la esfera de la ejecución, es decir, al manejo y la operación, las mismas que están encaminadas a la materialización de las declaraciones

intelectuales emanadas de los órganos u organismos con dicha atribución. Con respecto a esta acción promotora de la gestión ambiental, propongo la creación de la Secretaría Nacional de Desarrollo Sustentable, el mismo que estará adscrito al ámbito del COMANEC, con el fin de que éste sea un órgano de ejecución de las políticas y estrategias concebidas por este último. Por consiguiente, los objetivos del Secretaría Nacional de Desarrollo Sustentable, a la que en adelante llamaré SENADESS, tiene como sus objetivos principales, promover el desarrollo sostenible, a través de la materialización de las políticas ambientales concebidas con ese fin.

Consecuentemente, su estructura interna se encuentra conformada de la siguiente manera:

- Nivel Ejecutivo.- A cargo del Secretario Nacional del SENADESS, quien deberá encargarse de dirigir la ejecución de las políticas y estrategias del sector ambiental.
- Nivel de Soporte y Operación.- Instancia de consulta, manejo y operación para que las decisiones del Secretario Nacional del SENADESS sean idóneas y se materialicen en las distintas áreas. El mismo deberá estar conformado por Direcciones Generales y Regionales enfocadas en temas administrativos así como: áreas protegidas y bosques, biodiversidad, recursos marino-costeros, calidad del ambiente, Islas Galápagos, etc.

Por otro lado, otro aspecto vinculado con la esfera de ejecución, es el seguimiento, el mismo que representa un mecanismo que le permite al órgano que emite autorizaciones, licencias y permisos verificar si el administrado está llevando a cabo la actividad solicitada conforme a la ley, reglamentos y contratos que versen sobre la misma. En materia de gestión ambiental, con respecto a este tema, quisiera proponer la creación de la Secretaría Nacional de Licencias Ambientales (SNLA), como un órgano que puede o no estar adscrito al ámbito CONAMEC, cuyo objetivo estará enfocado a centralizar el otorgamiento de permisos y licencias ambientales para actividades que tengan un elevado nivel impacto ambiental, cuyos beneficios económicos sean trascendentes para el Estado, como por ejemplo, actividades de explotación petrolífera y minera a gran escala.

Como complemento, las normas técnicas y estándares que señalan los grados de impacto ambiental, serán dictados por el CONAMEC, tal como lo vimos con anterioridad. La razón de esta propuesta, tiene como objetivo, limitar el ámbito en que los intereses económicos primen antes que la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, como ha sucedido a nivel sectorial. Con el fin, que la explotación de la riqueza natural se lleve con precaución y responsabilidad. Por otro lado, el SNLA, podrá contar si se lo llegara a requerir con Direcciones Regionales de Licenciamiento Ambiental, las mismas que impulsarían el potencial de los organismos del régimen seccional autónomo para otorgar licencias ambientales.

En conclusión, a nivel sectorial, sólo el SNLA, podrá consignar licencias ambientales y acreditar la facultad de emitir licencias a otros organismos públicos previa solicitud, y; a nivel seccional todos los Consejos Provinciales y Municipalidades podrán emitir licencias ambientales, para actividades que involucren impacto ambiental a nivel de su jurisdicción, siempre y cuando cumplan con los requisitos y estén acreditados ante el SNLA.

5.3.2.1 Fortalecimiento de las capacidades locales en las actividades materiales

Con respecto a la materialización o ejecución, tanto de las políticas, planes, estrategias y programas tanto nacionales como locales, los Consejos Provinciales y los Consejos Municipales, deben emplear los mecanismos que hayan concebido para tal efecto, es decir, fortaleciendo a las entidades especializadas, y ampliando el área de acción en sus empresas de dotación de servicios básicos, unidades ambientales, etc. Esto quiere decir, que a nivel seccional hay que fortalecer lo que ya existe y optimizarlo, puesto que los requerimientos de gestión ambiental en cada consejo provincial o municipalidad son distintos.

5.3.3 Actividades de Control

Esta esfera está vinculada con, “la evaluación y medición de la ejecución de los planes, con el fin de detectar y prever desviaciones, para establecer las medidas correlativas y necesarias”⁸⁹. Es decir, consiste en la valoración de la materialización de las declaraciones intelectuales, con el fin de detectar irregularidades y activar los mecanismos de corrección.

En base a este concepto, los argumentos que hemos trabajado durante la realización de la presente tesina y la verdadera necesidad que tenemos de mecanismos coherentes e independientes para el control, tanto de la gestión ambiental, así como de las entidades que intervienen en ella. Consecuentemente, propongo la creación de la Superintendencia del Ambiente, la misma que deberá estar dirigida por un Superintendente, quien será nombrado por el Congreso, órgano al que deberá rendir informes de su gestión, conforme las disposiciones legales y constitucionales. Esta entidad será autónoma, mas, sus reglamentos deberán ser expedidos por el CONAMEC y aprobados por el Presidente de la República. Las funciones que deberá desempeñar la Superintendencia del Ambiente estarían esencialmente encaminadas a:

- Cumplir y hacer cumplir las normas y resoluciones emanadas del CONAMEC.
- Juzgar administrativamente y sancionar a las personas naturales y jurídicas que incurran en infracciones en materia ambiental, mediante la aplicación de correcciones y multas que establezca la ley.
- Supervisar el cumplimiento de las actividades de las entidades con competencias ambientales.
- Controlar, auditar y monitorear las actividades que causen impacto al ambiente⁹⁰.

⁸⁹ L. MÜNCH GALINDO Y J. GARCÍA MARTÍNEZ, *Fundamentos de Administración*, 5ª ed., Editorial Trillas: México, 1995, p. 134.

⁹⁰ Auditoría Ambiental.- BUSTAMANTE ALSINA y F. BUSTOS, están de acuerdo en que, es un proceso de evaluación sistemática, periódica y objetiva, de la eficacia de la organización del sistema de gestión ambiental y de los procedimientos destinados para la protección del medio ambiente, que tiene por objeto facilitar el control ambiental y la adecuación de las políticas ambientales. Su objetivo principal, es la identificación de cualquier problema existente o potencial relacionada con el medio ambiente, tomando siempre como base de partida la normativa ambiental vigente. Fuente: F. BUSTAMANTE ALSINA, *Derecho Ambiental*, p. 98., y F. BUSTOS, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, p. 123.

- Solucionar reclamos por parte de los afectados, sean personas naturales o jurídicas por defectos en la actuación de las entidades con competencias ambientales y viceversa.

Como podemos percibir, la Superintendencia del Ambiente, surgiría como la entidad de control de la gestión ambiental por excelencia, la misma que se concibe bajo una perspectiva progresista e ineludible, como resultado de la ausencia de eficiencia y eficacia que han demostrado los mecanismos de control y sus entidades, tanto en nuestro país, como en los modelos de los países de la región que hemos estudiado, a lo largo del presente trabajo investigativo.

Para finalizar la presente sección, es importante determinar el papel de la Contraloría General del Estado en la gestión ambiental. Al respecto propongo que, este organismo técnico de control, realice sus actividades encaminadas a la inspección y fiscalización financiera de la Superintendencia del Ambiente, en relación a los fondos públicos que utiliza la entidad propuesta para el ejercicio de sus funciones.

5.4 Normativa Ambiental Ecuatoriana y Conflictos de Competencias

Con base en nuestro conocimiento del *status quo* del modelo administrativo de gestión ambiental vigente. Podemos apreciar que, los conflictos de competencias ambientales que se producen entre organismos dotados de atribuciones en la materia, han tenido su origen en la debilidad institucional del MAE, la falta de operatividad del SNDGA, la burocratizada toma de decisiones en el CNDS, que le ha restado poder al MAE; y, la dudosa eficacia coordinadora de la Comisión Nacional de Coordinación.

Bajo mi perspectiva, la incapacidad institucional del modelo para generar progresos significativos en la gestión pública ambiental nacional, tiene como raíz problemas en la normativa que la ordena. Encontrando que sus principales deficiencias son:

- La dispersión o ambigüedad de los cuerpos normativos vigentes.
- La falta de exactitud en las disposiciones, que muchas veces abre la posibilidad a interpretaciones engañosas, como por ejemplo; cuando la LGA dispone que la

Autoridad Ambiental es el Ministerio del ramo, situación que es resuelta por el Libro I del TULAS, donde recién se especifica que esta dignidad la ostenta el MAE.

- Ausencia de reglamentos para varias de las atribuciones del MAE y otros organismos.
- Aparición de mecanismos forzados de unificación de la normativa regulatoria como el TULAS, con el fin de superar la dispersión de reglamentos.
- Vacíos legales e incongruencias en materia de competencias que se solucionan por medio de acuerdos ministeriales, como lo vimos cuando analizamos el Acuerdo 106 del MAE. Cuyo resultado, es aumentar la cantidad de remiendos, que no hacen más que ampliar el espectro normativo y hacer más compleja la gestión ambiental.
- El excesivo número de cuerpos legales para cada tema relacionado en la materia. Como por ejemplo; leyes y otras normas anexas vinculadas al ámbito forestal, prevención de la contaminación, Galápagos, etc.

Como dije en capítulos anteriores, la gestión pública ambiental es el reflejo de la normativa que la ordena. Es decir, que una gestión ambiental eficiente y sólida, es el reflejo de una normativa clara, estable y bien definida. Porque, como he afirmado, la gestión ambiental retroalimenta a la norma y viceversa.

En contraste, en lo concerniente a la propuesta de un nuevo modelo administrativo de gestión ambiental para el país y el objetivo de superar los conflictos de competencias. Puedo argumentar que, la proyección institucional sugerida, puede cambiar la realidad actual, en razón a:

- Invita a la conformación de una estructura orgánica simplificada, que genera eficiencia y fortaleza administrativa. Es decir, si bien no es un Ministerio de Ambiente, asume sus competencias y se podría decir, que elimina la necesidad de crear comisiones de alto nivel para la coordinación, porque en efecto el CONAMEC, al ser un cuerpo colegiado puede cumplir con esta función.
- El modelo propuesto, aborda y distribuye de manera clara y puntual las actividades intelectuales, materiales y de control, a la vez que balancea requerimientos de centralización y descentralización; lo que le permite desempeñar una gestión ambiental global e interactiva. Por otro lado, aunque se concibe la propuesta de una manera sintética, se puede visualizar que dispone

de competencias bien definidas, lo que evita o reduce la posibilidad de conflictos de competencias.

- Como características substanciales de la propuesta, tenemos que, se involucra directamente a la sociedad a participar protagónicamente en el modelo; y, se propone la creación de un organismo de control vigoroso, jamás visto en la materia, como es la Superintendencia del Ambiente.

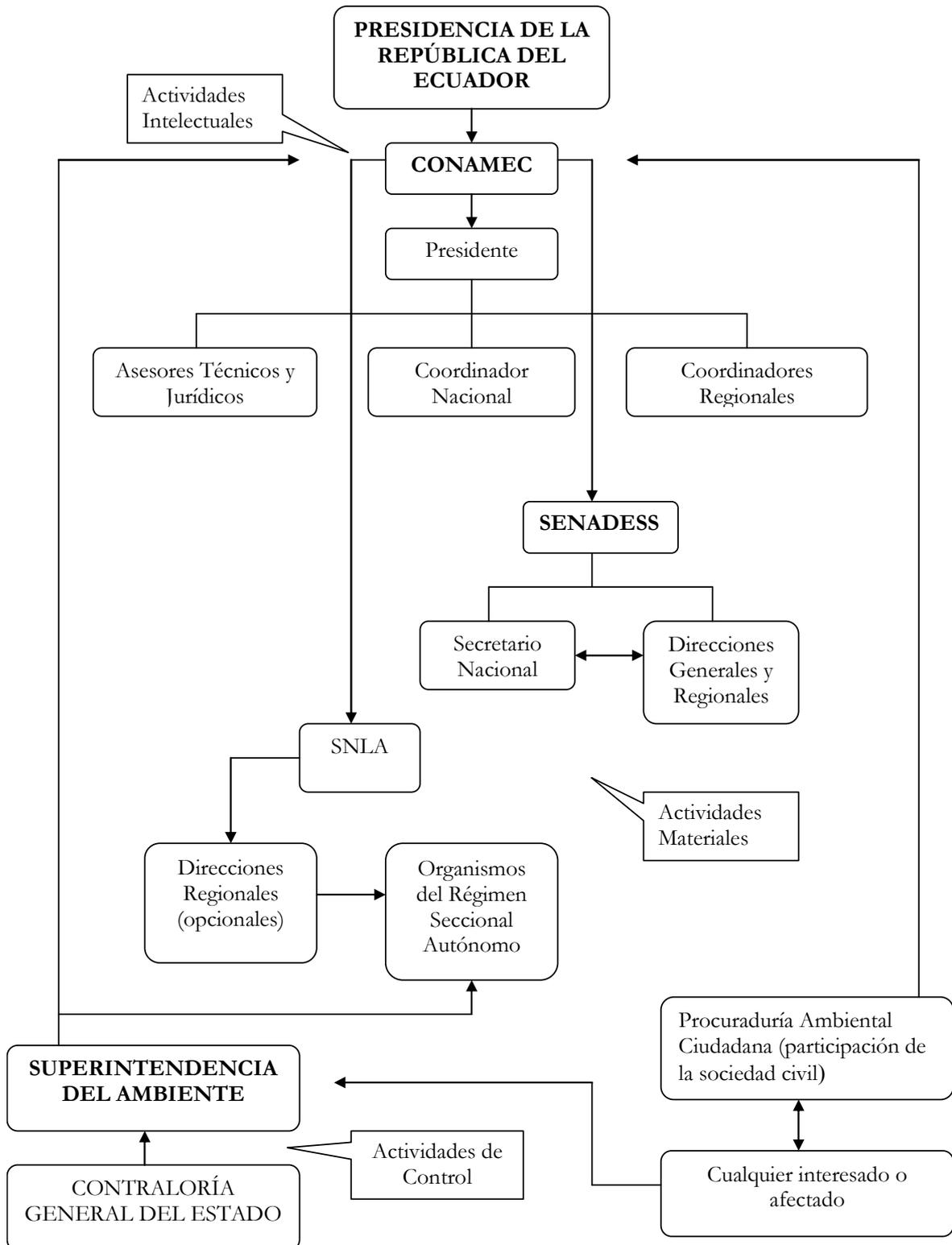
5.5 Síntesis Ilustrativa de la Propuesta de Nuevo Modelo Administrativo de Gestión Ambiental para Ecuador

Con el fin de obtener una mejor comprensión del modelo propuesto, he considerado oportuno, ponerlo en conocimiento de la siguiente forma didáctica.

Organigrama 2

Estructura orgánica del modelo propuesto

Fuente: Capítulo V Nuevo Modelo Administrativo de Gestión Ambiental para el Ecuador.
 Elaboración: El Autor.



CONCLUSIONES

Para finalizar con el desarrollo de la presente tesina, he considerado pertinente formular conclusiones de cada uno de los capítulos abordados, los mismos que nos servirán para respaldar la propuesta que he planteado para solucionar los conflictos de competencias que se suscitan entre los organismos dotados de atribuciones ambientales en Ecuador.

Al respecto, resulta importante señalar que como examinamos en el Capítulo I, la gestión pública ambiental comprende un conjunto de acciones intelectuales, materiales y de control; encaminadas a la ordenación del ambiente. De igual manera, la gestión ambiental es una atribución del Estado que debe ser compartida con la sociedad civil, puesto que es un proceso permanente que involucra la conservación y el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales.

En adición, la competencia es la atribución o conjunto de ellas que se asignan a un determinado órgano. Cotejando este tema con la materia ambiental, tenemos que la acertada distribución de competencias comprende la asignación de funciones distintas y específicas a las entidades que corresponda, para evitar conflictos de competencias e impulsar una apropiada gestión ambiental a nivel público. Con ese objetivo, es que debe existir un balance entre las distintas técnicas de distribución de competencias que en esencia son la concentración y la descentralización, porque ninguna de ellas por sí sola ha resultado ser una fórmula ideal.

En el Capítulo II, analizamos que los modelos para la gestión ambiental son estructuras jurídico-administrativas, mediante las cuales se definen y ordenan los sujetos que van a intervenir en la ordenación del ambiente. Objetivo que se alcanza, a través de las técnicas de distribución de competencias nombradas en el párrafo anterior. Además, resulta relevante manifestar que no existe un modelo único y funcionalmente genérico, sino que cada país tiene que concebirlo de acuerdo a su realidad.

Como complemento a la teoría sobre los modelos administrativos de gestión ambiental, en el Capítulo III, estudiamos las experiencias de países hermanos con los que compartimos varios factores en común, pero con distintos modelos para la gestión pública ambiental, los mismos que son:

- Perú.- Cuenta con un modelo de Consejo Nacional del Ambiente y Sistemas Descentralizados de Gestión ambiental a nivel nacional, regional y local. Está caracterizado por fomentar la transversalidad, sin embargo, carece de mecanismos de control bien definidos.
- Venezuela.- Es un país cuya distribución política-administrativa es federada y responde a un modelo de Ministerio del Ambiente y comisiones de alto nivel. Se encuentra caracterizado por hallarse centralizado y carente de mecanismos de control bien establecidos.
- Colombia.- Dispone de un modelo de Ministerio del Ambiente con varias comisiones de alto nivel, por lo que se encuentra muy burocratizado, lo que la torna ineficiente. Además de contar con Corporaciones Autónomas Regionales, que por lo regular padecen dificultades para obtener recursos propios, lo que afecta a la gestión ambiental local.

En el Capítulo IV, hicimos un análisis del modelo de gestión ambiental ecuatoriano el mismo que se encuentra conformado por el Ministerio del Ambiente, que es una instancia con poca capacidad decisoria a causa del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, lo que ha le ha debilitado como órgano rector y coordinador del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, el mismo que tiene problemas de operatividad por estar dirigido por la Comisión Nacional de Coordinación cuya eficacia en dicha tarea ha sido escasa, lo que sin duda ha dejado

endebles a las entidades con competencias en la materia que integran dicho sistema, lo que ha desembocado en frecuentes conflictos de competencias, cuyo efecto es dejar sin tutela al administrado e incluso que se queden en la impunidad infracciones contra el ambiente.

Consecuentemente, todas estas circunstancias han sido el producto de complejos procesos de transferencias de competencias que han tenido lugar para que exista un Ministerio del ramo, el mismo que no ha generado aportes significativos en la materia, sin embargo, se puede notar a leves rasgos que en Ecuador, se han hecho esfuerzos para darle autonomía al sector ambiental, mas, ésta no ha servido para integrarla de manera eficiente con los sectores de la producción y la sociedad civil. De tal modo que, la gestión pública ambiental se encuentra fraccionada y débil, porque las instituciones concebidas con ese propósito encarnan defectos que provienen de la misma norma jurídica que les creó y regula.

Con respecto al tema legal, en Ecuador vivimos un momento en el cual nos caracterizamos por disponer de una exagerada cantidad de normas y la incapacidad para el cumplimiento de ellas y por otro lado, pese a la enorme cantidad de cuerpos normativos, hay muchos temas en los que no se ha legislado, por lo que, pese a la abundancia de normativa, están pendientes algunos aspectos, entre ellos también ambientales. Por ejemplo, dos cuerpos normativos que nos ayudarían a superar la dispersión y la ambigüedad de la normativa ambiental sería la expedición de un Código del Ambiente o Ley General del Ambiente, donde se integren todos los temas relacionados a la materia; y, porqué no decirlo un Código o Ley de Procedimientos Administrativos Generales, que permita la sincronización de los procedimientos en todas las entidades de la administración central.

Por las razones expuestas, es que propongo la creación de una instancia más dinámica y capaz de integrar la gestión ambiental por el elevado nivel de participación que tendrían todos los sectores involucrados en la materia tanto públicos, privados y la sociedad civil. El Consejo Nacional del Ambiente en Ecuador se concibe bajo la perspectiva de un cuerpo colegiado que ejercería la responsabilidad de ser la Autoridad Ambiental Nacional y sus funciones pertenecen esencialmente a la esfera intelectual es decir que es competente para dictar políticas, normas y tomar decisiones a nivel

nacional. De igual forma, es un órgano coordinador, puesto que presenta mecanismos propios destinados con ese fin, no debemos olvidar que la coordinación no es una característica, sino una respuesta; que se obtiene por el nivel de compromiso que exista en la causa. Con respecto, a la esfera de ejecución de las políticas emanadas del Consejo Nacional del Ambiente, propongo la creación de la Secretaría Nacional de Desarrollo Sustentable como el órgano idóneo para materializar las declaraciones intelectuales del CONAMEC y la creación de la Secretaría Nacional de Licencias Ambientales, para que exista mayor responsabilidad en el otorgamiento de permisos y autorizaciones; y, además para que sirva como un mecanismo de retroalimentación para determinar las deficiencias de la norma jurídica ambiental. Así mismo, para la esfera de control, proyecto la creación de la Superintendencia del Ambiente, el mismo que será un órgano independiente y eficiente en las tareas de vigilancia, auditoría ambiental, monitoreo de las actividades que causen impacto ambiental y de la actividad de las entidades que desempeñen actividades en el marco de la gestión ambiental, además de ser un organismo sancionador a nivel administrativo de infracciones contra el ambiente. Finalmente, para el aprovechamiento de las capacidades locales en lo referente a las actividades intelectuales y materiales los organismo del régimen seccional autónomo, es decir los Consejos Provinciales y Municipales, deben dictar políticas en la materia, normas y planes para la ordenación del ambiente, con compatibilidad y sujeción a las directrices emanadas por el CONAMEC; y, deberán ejecutar dichas declaraciones intelectuales por medio de los mecanismos que hayan concebido para tal efecto, es decir, fortaleciendo a las entidades especializadas, y ampliando el área de acción en sus empresas de dotación de servicios básicos, etc. Esto quiere decir, que a nivel seccional hay que fortalecer lo que ya existe y optimizarlo, ya que los requerimientos de gestión ambiental en cada consejo provincial o municipalidad son distintos.

En base a estos argumentos, podemos percatarnos que el nuevo modelo administrativo de gestión ambiental propuesto, es una estructura jurídico-administrativa simplificada, que principia la eficiencia y fortaleza administrativa. El CONAMEC, es un cuerpo colegiado dinámico por estar conformado por cinco miembros, siendo uno de ellos un representante de la sociedad civil, lo que promueve

la participación ciudadana en la materia. Puede asumir las competencias de un Ministerio y prescindir de otros órganos colegiados para el establecimiento de directrices y coordinación. Además que, el modelo propuesto por abarcar de manera clara las esferas intelectuales, materiales y de control, a la vez que balancea requerimientos de centralización y descentralización; permite desempeñar una gestión ambiental global e interactiva, situación que evita o reduce la posibilidad de conflictos de competencias, al disponer de competencias bien definidas.

Vale la pena poner de manifiesto que, no es posible afirmar que un determinado modelo administrativo para la gestión ambiental, sea este el de Ministerio o el de Consejo del Ambiente es el indicado para impulsar una gestión ambiental integrada e interactiva. Algo relevante en la realización del presente trabajo, es el haber podido determinar las razones de porqué el Ministerio del Ambiente, al menos por ahora, no es el órgano que precisamos para impulsar una gestión ambiental positiva, porque como hemos visto sólo representa una solución formal.

Fuentes Bibliográficas

ALMAGRO NOSETE, JOSÉ, *Constitución y Proceso*, Biblioteca Procesal, Librería Bosch: Barcelona, 1984.

BORJA Y BORJA, RAMIRO, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Depalma: Buenos Aires, 1985.

BRAÑES, RAÚL, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2da Edición: México D.F., 2000.

BRAÑES, RAÚL, *Justicia Ambiental: El acceso a la justicia ambiental en América Latina*, Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 2001.

BUSTAMANE ALSINA, FERNANDO, *Derecho Ambiental*, Abeledo-Perrot: Buenos Aires, 1995.

BUSTOS, FERNANDO, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Quito, 2007.

CASSAGNE, JUAN CARLOS, *La intervención administrativa*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.

CANOSA, RAÚL, *Constitución y Medio Ambiente*, Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2000.

DELGADILLO, LUÍS Y LUCERO, MANUEL, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primer Curso, Editorial Porrúa: México, 1998.

DROMI, ROBERTO, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2001.

GOBIERNO NACIONAL DEL ECUADOR, *Reforma Democrática del Estado*, documento en formato digital, fuente:
www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?folderId=15&name=DLFE-124.pdf, consultado el: 2008-05-02.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS Y GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo Común*, Madrid, Civitas, 1993.

GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, *Derecho Administrativo Español*, 2ª Edición, Eunsa: Navarra, 1994.

JIMÉNEZ CASTRO, WILBURG, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, 1ª reimp., Editorial Limusa: México, 1992.

LÓPEZ BUSTOS, FRANCISCO, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*, Civitas: Madrid, 1992.

MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Manual de Derecho Administrativo*, 21ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 2002.

MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Tratado de Derecho Ambiental Vol. 1*, 1ª Edición, Editorial Trivium: Madrid, 1991.

MIRANDA LONDOÑO, JULIA, *Descentralización de la gestión ambiental*, Universidad Externado de Colombia, Lecturas sobre derecho del medio ambiente, Universidad Externado de Colombia; Bogotá, 2003.

MÜNCH GALINDO, LOURDES Y GARCÍA MARTÍNEZ, JOSÉ, *Fundamentos de Administración*, 5ª ed., Editorial Trillas: México, 1995.

PÉREZ, EFRAÍN, *Derecho Ambiental*, McGraw-Hill: Bogotá, 2004.

REIG SATORRES, JOSÉ, *Manual de Historia del Derecho en el Ecuador*, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil: 2000.

RODRÍGUEZ-BECERRA, MANUEL, ESPINOZA, GUILLERMO Y WILK, DAVID, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*, Libro en versión digital PDF, Banco Interamericano de Desarrollo: Departamento de Desarrollo Sostenible: División de Medio Ambiente: Washington, 2002, disponible en: infoagro.net/shared/docs/a6/Gestión%20Ambiental%20ALC.pdf, consultado: 2007-12-10.

SABOGAL, ANA ROCÍO, *Política, Legislación y Gestión Ambiental en Colombia*, Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 2000.