

Reconocimiento de la potestad de los gobiernos municipales para crear áreas de conservación

Por: Sofía Suárez
Programa de Políticas y Legislación
CEDA

La conservación de espacios naturales es un tema que cada vez adquiere mayor relevancia a nivel mundial. En el Ecuador contamos desde el año 1998 con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sin embargo, existen falencias en su manejo y administración, por lo cual, los gobiernos locales han visto la necesidad de implementar iniciativas a través de las cuales se logre conservar los recursos naturales que se encuentran en sus jurisdicciones.

Algunos años atrás comenzó un proceso de descentralización y transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos seccionales. En el año 2001 y, posteriormente, en el año 2006 se expidió un Acuerdo Ministerial para la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales¹. Las competencias que se transfieren son las relativas a planificación y políticas ambientales, calidad ambiental y manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestre. Este proceso demuestra un fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos seccionales en relación a los temas ambientales.

Por otro lado, los municipios han tenido históricamente competencias relacionadas con la planificación del desarrollo cantonal, ordenamiento territorial y regulación del uso del suelo.² En materia ambiental, según la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los municipios tienen facultades relacionadas con saneamiento ambiental³ y la promoción del desarrollo ambiental del cantón;⁴ además, se establece que los municipios deben efectuar la planificación siguiendo principios de

conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales⁵; y, adicionalmente, pueden expedir normas especiales para la conservación, restauración y mejora de elementos naturales.⁶

En cuanto a la creación de áreas protegidas municipales, podemos percatarnos que esta potestad de los gobiernos municipales se encuentra reconocida en la Constitución, Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la Ley de Gestión Ambiental.

En la Constitución se establece que los municipios tienen la facultad de realizar expropiaciones y controlar áreas para el desarrollo futuro, con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y conservación del ambiente.⁷

En la Ley Orgánica de Régimen Municipal se establece que procede la expropiación por causa de interés social cuando se haya aprobado un plan regulador de desarrollo urbano.⁸ Los planes reguladores de desarrollo urbano pueden contener estudios para la conservación y ordenamiento de ciudades, zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico o para la protección del paisaje urbano.⁹ Adicionalmente, como se mencionó anteriormente, los municipios pueden expedir normas especiales para la conservación, restauración y mejora de elementos naturales. Esta disposición de la Ley Orgánica constituye la base jurídica fundamental para que los municipios puedan crear áreas protegidas municipales.

Finalmente, en la Ley de Gestión Ambiental se establece que los consejos provinciales y los municipios tienen la facultad de dictar políticas ambientales seccionales para determinar los usos de

¹ En el año 2001 se expidió el Acuerdo Ministerial No. 055 sobre la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales (R.O. No. 438 de 23 de octubre de 2001), el cual fue derogado y posteriormente se expidió el Acuerdo Ministerial No. 106 sobre la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales publicado en el Registro Oficial número 374 de 11 de octubre de 2006

² Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 14 numerales 12 y 13

³ *Ibid.*, Art. 149 literal j

⁴ *Ibid.*, Art. 11

⁵ *Ibid.*, Art. 198

⁶ *Ibid.*, Art. 202

⁷ Constitución, Art. 376

⁸ Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 245 numeral 2

⁹ *Ibid.*, Art. 202

suelo y delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y áreas de reserva ecológica.¹⁰

En la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001–2010 se promueve el desarrollo de un sistema nacional de gestión ambiental descentralizado, que sea eficiente y cuente con competencias claras para el manejo de la biodiversidad entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales.¹¹

Todas las disposiciones normativas mencionadas anteriormente constituyen la base fundamental que reconocen la potestad de los gobiernos municipales para la creación y gestión de áreas protegidas municipales dentro de sus jurisdicciones.

Cabe señalar que la potestad de los municipios para crear áreas protegidas es distinta e independiente a las atribuciones que tiene el Ministerio del Ambiente en relación a las Áreas Protegidas Naturales que conforman el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado. Esto significa que la creación de un área protegida municipal se realizará mediante las herramientas legislativas propias de los gobiernos municipales, en este caso, a través de la expedición de una ordenanza, a diferencia de la declaratoria de un área protegida por parte del Ministerio del Ambiente, que lo hace a través de un acuerdo ministerial.

A nivel internacional, se debe hacer referencia al Convenio sobre Diversidad Biológica, del cual Ecuador es parte contratante desde el año 1993. En este Convenio se establecen tres obligaciones para los Estados que son de especial importancia para este análisis.

En el Artículo 8 Literal a del Convenio se establece que las partes contratantes, en la medida de lo posible, tienen la obligación de establecer un sistema de áreas protegidas con el fin de conservar la diversidad biológica. En el mismo artículo se dispone que los Estados tienen la obligación de establecer y ordenar áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para la conservación de la biodiversidad. Finalmente, la tercera obligación que se relaciona con este análisis se refiere a la reglamentación o administración de los recursos biológicos, con el fin de garantizar su conservación y utilización sostenible, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas.¹²

El sistema de áreas protegidas ya ha sido establecido por el estado ecuatoriano desde el año de 1998 y, al momento, está conformado por 40 áreas protegidas. La administración y manejo de este sistema está a cargo del Ministerio del Ambiente.

En cuanto a la segunda disposición del Artículo 8 del Convenio sobre Diversidad Biológica¹³ se puede decir que este caso es compatible con la creación de áreas protegidas municipales, ya que la decisión de los gobiernos municipales para constituir un área protegida es justamente por la importancia y el valor ecológico de los ecosistemas y biodiversidad del área. En un principio, son áreas que no tienen una protección legal, en consecuencia, se toma la medida de declararla como área protegida municipal, con el fin de que no se afecte los recursos existentes dentro de ella debido al desarrollo de diversas actividades humanas.

La tercera disposición tiene estrecha relación con las áreas protegidas municipales ya que, al crear el área protegida a través del instrumento jurídico correspondiente, en este caso a través de la expedición de una ordenanza municipal, se está reglamentando el manejo y administración de esta área, así como las actividades permitidas y prohibidas; esta reglamentación tiene como fin principal lograr la conservación y, cuando sea posible, la utilización sostenible de los recursos naturales.



Mecanismos de gestión, protección y valoración de la biodiversidad

Algunos mecanismos para la gestión, protección y valoración de la biodiversidad constituyen precisamente la creación de áreas protegidas, la conservación privada y pública, la investigación y educación ambiental, y el uso sustentable de los recursos naturales.

En el Convenio sobre Diversidad Biológica se establecen algunas medidas que contribuyen a la conservación de la biodiversidad, entre ellas se

¹⁰ Ley de Gestión Ambiental, Art. 13

¹¹ Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001 – 2010, págs. 34 y 35

¹² Ver artículo 8 literal c del Convenio de Diversidad Biológica

¹³ Convenio sobre Diversidad Biológica, Art. 8: Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

puede citar a las siguientes: estrategias, planes o programas nacionales y políticas sectoriales o intersectoriales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.¹⁴

En relación a la utilización sostenible de la biodiversidad, se establece que se deberá examinar la conservación y la utilización sostenible de los recursos en los procesos de adopción de decisiones; por otro lado, se deben adoptar las medidas necesarias para evitar o reducir los efectos adversos sobre la biodiversidad, se debe alentar y proteger la utilización consuetudinaria de los recursos y aplicar medidas correctivas en zonas degradadas.¹⁵ También se debe establecer programas de educación y capacitación científica y técnica respecto a la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, así como promover la investigación y la utilización de métodos científicos que contribuyan al logro de este mismo objetivo.¹⁶

Los Estados que forman parte del Convenio sobre Diversidad Biológica deben promover y fomentar la comprensión sobre la importancia de la conservación de la biodiversidad, sensibilizando al público, para lo cual pueden utilizar los medios de información y comunicación pertinentes y la inclusión de estos temas en programas de educación.¹⁷

Retos y oportunidades de la creación de áreas protegidas como mecanismo de conservación

La creación de áreas protegidas por parte de gobiernos seccionales ha estado relacionada, principalmente, con la protección de los recursos hídricos que abastecen sus jurisdicciones; sin embargo, hay diversas razones por las que se puede crear un área protegida.

Esto significa que se debe tomar en cuenta las funciones ecológicas y los servicios ambientales que se generan en las áreas que cuentan con una gran biodiversidad, de este modo, se pueden obtener beneficios económicos, a la vez que se protege el área. Por ejemplo, se puede implementar programas de ecoturismo o de aprovechamiento de productos diferentes a la madera. En el primer caso se estaría dando un valor social, cultural y recreativo a la conservación de la biodiversidad, mientras que en el segundo caso se estaría realizando un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

¹⁴ *Ibíd.*, Art. 6

¹⁵ *Ibíd.*, Art. 10

¹⁶ *Ibíd.*, Art. 12

¹⁷ *Ibíd.*, Art. 13

En el momento actual, a pesar de no existir una ley específica que regule la creación de las áreas protegidas municipales, se ha podido observar que la legislación vigente reconoce la facultad de los gobiernos municipales para crear áreas protegidas, lo cual es una gran oportunidad para que nuevos municipios declaren áreas de conservación para evitar problemas como la expansión de la frontera agrícola, degradación de los ecosistemas, deforestación por actividades de pastoreo, contaminación de suelos y aguas por el uso de agroquímicos, entre otras.

Adicionalmente, constituye una ventaja que el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se encuentre vigente, ya que la inclusión de las áreas protegidas municipales al subsistema de gobiernos seccionales puede servir como incentivo para que los municipios se decidan por declarar áreas para la conservación de los recursos naturales y ecosistemas.

Los retos para la creación de un área protegida municipal y su futura conservación se pueden encontrar en aspectos relacionados con la voluntad institucional para crear el área o la capacidad institucional para manejar y administrar el área. En el primer caso, se debe tener claro que la voluntad institucional se refiere a la convicción de todos los miembros del municipio de conservar el área. Sería difícil llegar a un consenso cuando existan intereses contrapuestos debido a la existencia de actividades extractivas en la jurisdicción cantonal.

En el segundo caso, la capacidad institucional se refiere a la capacidad que la entidad municipal tiene respecto a la administración del área. Pueden existir problemas relativos a financiamiento, personal capacitado, inexistencia de legislación ambiental cantonal, lo cual dificultaría en un principio la administración y conservación de un área protegida, sin embargo, éstas son cuestiones que solo requieren el fortalecimiento de las capacidades municipales para que se logre una administración y conservación efectiva del área, de acuerdo a los objetivos de conservación planteados en su creación.

Otro reto lo podemos visualizar en relación con la tenencia de la tierra, aspecto de suma importancia al tener la intención de declarar una zona como área protegida. Lo deseable sería que la zona que se pretenda declarar como área protegida sea de propiedad del municipio ya que, de otro modo, la opción sería la expropiación o la inclusión de los actores que se encargan del manejo del área y se encuentren dentro de la misma, por ejemplo, a través de convenios de co-manejo o manejo participativo. Este tema es de suma importancia para la efectiva conservación del área, ya que en caso de existir regímenes de propiedad privada podría implicar que el área esté degradada o su nivel de

conservación sea muy bajo, en consecuencia, el municipio tendría la tarea adicionales de realizar actividades para lograr la recuperación de los ecosistemas y las especies existentes en el área.



El Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales

Actualmente, según la Constitución, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas está integrado por subsistemas. Estos subsistemas son: el subsistema estatal, el de gobiernos autónomos descentralizados, el comunitario y el privado. La rectoría y regulación de los subsistemas le corresponde al Estado.¹⁸

El Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas está vigente desde mayo del 2008.¹⁹ Dentro de las políticas del SNAP se establece que la rectoría la tiene el Ministerio del Ambiente, quien es la entidad encargada de definir las directrices y normas generales para la administración del sistema. También se señala que la administración del Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador le corresponde al Ministerio del Ambiente, mientras que los otros subsistemas serán administrados por las entidades que se designen para este efecto.²⁰

La creación de los subsistemas responde a la necesidad de integrar los intereses de conservación de diferentes áreas y actores, en consecuencia, se toma en cuenta a los gobiernos seccionales, los pueblos indígenas y afroecuatorianos y los propietarios privados.

En tal virtud, el Plan Estratégico propone el establecimiento de cuatro subsistemas:²¹

- Subsistema conformado por el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE)
- Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales (APGS)
- Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas (APC)
- Subsistema de Áreas Protegidas Privadas (APPRI)

El Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales está conformado por áreas de interés regional o local, bajo el soporte técnico y legal de la Autoridad Ambiental Nacional. Estas áreas pueden ser declaradas por los gobiernos seccionales, pero su incorporación al SNAP la debe realizar la Autoridad Ambiental Nacional con base en los estudios de alternativas de manejo presentados por los interesados. La administración y manejo de estas áreas protegidas le corresponde al gobierno seccional que la declaró como tal.²²

Dos elementos importantes destacan en esta disposición. En primer lugar, corresponde al gobierno seccional autónomo la declaratoria del área, su administración y manejo. En segundo lugar, la incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas de cualquier área declarada como tal por un gobierno seccional autónomo le corresponde al Ministerio del Ambiente, basado en los estudios de alternativas que deben ser presentados por el gobierno seccional interesado.

La decisión de integrar las Áreas Protegidas Municipales al Subsistema de Gobiernos Seccionales depende de la voluntad del gobierno seccional que la declaró. Su incorporación a este subsistema se la podría hacer directamente estableciendo, en la Ordenanza de Creación del Área, que ésta se incorporará al subsistema, o se podría hacer una petición posterior al Ministerio del Ambiente para que la incorpore al subsistema.

La incorporación de las Áreas Protegidas Municipales al Subsistema de Gobiernos Seccionales implica la consecución de algunos de los objetivos del Plan Estratégico, esto es, la conservación, la conectividad entre áreas, la aplicación uniforme de principios, normas y políticas para la gestión de los recursos y la administración de las áreas protegidas, lo cual conlleva, a su vez, al fortalecimiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

¹⁸ Constitución., Art. 405

¹⁹ Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007 – 2016. Registro Oficial Suplemento No. 343 de 22 de mayo del 2008.

²⁰ *Ibíd.*, Políticas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pág. 3

²¹ *Ibíd.*, pág. 80

²² *Ibíd.*, pág. 82

Conclusiones

La potestad de los Municipios para crear, manejar y administrar áreas municipales se encuentra reconocida en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley de Gestión Ambiental. Esta potestad de los municipios es diferente a la potestad que tiene el Ministerio del Ambiente para crear Áreas Protegidas de interés nacional. Tanto los gobiernos municipales como el Ministerio del Ambiente son entidades reguladas por sus leyes específicas y los mecanismos para crear las áreas de conservación, así mismo, son propios de cada una de ellas.

La creación de áreas protegidas municipales constituye un mecanismo de protección y valoración de la biodiversidad. Otros mecanismos que pueden ayudar a la conservación de las áreas es el establecimiento de programas de educación y capacitación que sensibilicen a los ciudadanos sobre la importancia de la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad

La conservación de áreas no implica el mantenimiento intacto del área sino que, por el contrario, se podrían realizar dentro del área protegida actividades económicas sustentables que no tengan grandes impactos sobre los recursos naturales, como por ejemplo, ecoturismo, aprovechamiento de productos diferentes a la madera, valoración de los servicios ambientales, entre otras.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas está conformado por cuatro subsistemas, uno de los cuales corresponde al Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales; en consecuencia, las áreas protegidas municipales pueden incorporarse al Sistema Nacional de Áreas Protegidas a través del subsistema correspondiente. Esta decisión de incorporar el área al SNAP depende de la voluntad del Municipio, sin embargo, la creación y la incorporación del área son dos momentos separados, en este primer momento de creación, tiene potestad única el Municipio, mientras que, en el segundo momento, la potestad para solicitar la incorporación del área al SNAP la tiene el Municipio y la incorporación efectiva la realiza el Ministerio del Ambiente.

Fuentes consultadas

ACUERDO MINISTERIAL NO. 055 SOBRE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE A LOS GOBIERNOS SECCIONALES, Registro Oficial No. 438 de 23 de octubre de 2001

ACUERDO MINISTERIAL NO. 106 SOBRE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE A LOS GOBIERNOS SECCIONALES Registro Oficial No. 374 de 11 de octubre de 2006

CODIFICACIÓN DE LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, Registro Oficial Suplemento No. 418 de 10 de septiembre de 2004

CODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL, Registro Oficial Suplemento No. 159 de 5 de diciembre de 2005

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre del 2008

CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, Registro Oficial No. 647 de 6 de marzo de 1995

ESTRATEGIA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD 2001 – 2010, Decreto Ejecutivo 1088 del 15 de mayo del 2008, publicado en el Registro Oficial Nº 346 de 27 de mayo de 2008

POLÍTICAS Y PLAN ESTRATÉGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS 2007 – 2016, Registro Oficial Suplemento No. 343 de 22 de mayo del 2008