



UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Técnica Particular de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

SISTEMATIZACION DE LA CONSTITUCION DE LA EMPRESA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO INTEGRAL DE LA CUENCA ALTA DEL RIO JUBONES –EMMAICJ- PARA EL TRATAMIENTO DE LOS DESECHOS SOLIDOS ENTRE LOS MUNICIPIOS DEL CANTON SANTA ISABEL Y GIRON, AZUAY, ECUADOR: “ASPECTOS JURIDICOS, TECNICOS, ADMINISTRATIVOS Y AMBIENTALES”.

**TESINA DE GRADO PREVIA A LA OBTENCION
DEL TITULO DE “ESPECIALISTA EN DERECHO
AMBIENTAL”**

AUTOR

Dr. MILTON IVAN RAMON DURAN

DIRECTOR:

DR. RICARDO CRESPO PLAZA

CENTRO UNIVERSITARIO LOJA

2010

TEMA:

SISTEMATIZACION DE LA CONSTITUCION DE LA EMPRESA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RIO JUBONES –EMMAICJ- PARA EL TRATAMIENTO DE LOS DESECHOS SOLIDOS ENTRE EL CANTON SANTA ISABEL Y EL CANTON GIRON, AZUAY –ECUADOR: “ASPECTOS JURIDICOS, TECNICOS, ADMINISTRATIVOS Y AMBIENTALES”.

DEDICATORIA

Por ser parte fundamental en mi vida personal y familiar, dedico este trabajo a mi esposa Zaida, a mis hijos Josué y Jade, a mis padres y, al Todo Poderoso que guía mis pasos y bendice mi trabajo diariamente.

AGRADECIMIENTO

Sabiendo cuan significativo e importante es, dentro de nuestra vida profesional, una actualización de conocimientos, me permito agradecer a la Universidad Técnica Particular de Loja por plan de modernización y de actualización pedagógico, en áreas nuevas, en especial en el campo del Derecho Ambiental.. Con especial énfasis agradezco también al Director de este trabajo porque en las correcciones y ampliaciones magnifiqué el verdadero derecho ambiental en la práctica.

INDICE GENERAL

| | |
|----------------------|----|
| <i>Presentación:</i> | 8 |
| <i>Introducción:</i> | 9 |
| <i>Objetivos:</i> | 15 |

TEMARIOS

CAPITULO UNO

ASPECTOS GENERALES DE LOS CANTONES INVOLUCRADOS
EN LA CONFORMACION
DEL A EMPRESA MANCOMUNADA.

| | |
|--|----|
| 1.1.Cantón Girón: antecedentes geográficos. | 17 |
| 1.2.Cantón Santa Isabel: Antecedentes geográficos | 19 |
| 1.3.Realidad del tratamiento de los desechos, previa a la conformación de la empresa. | 20 |

CAPITULO DOS

ASPECTOS TECNICOS-ECONOMICOS PARA
CONSTITUCION DE LA EMPRESA MANCOMUNADA

| | |
|---|----|
| 2.1. Antecedentes: la necesidad de la creación de la empresa | 24 |
| 2.2. Compromisos previos a la constitución | 25 |
| 2.3. Aportes: humanos, técnicos, económicos de los conformantes | 27 |
| 2.4. Espacios de funcionamiento o cobertura de la empresa | 32 |
| 2.5. Herramientas que coadyuvarán con la consecución del objetivo | 33 |

CAPITULO TRES

LA GESTION AMBIENTAL Y LOS ASPECTOS
JURIDICOS –ADMINISTRATIVOS PARA LA
CONSTITUCION DE LA EMPRESA EMMAICJ

| | |
|---|----|
| 3.1. La necesidad de Políticas de Gestión Ambiental | 35 |
| 3.2. Procedimiento legal para la constitución la empresa. | 38 |
| 3.3. Distribución JURIDICO-ADMINISTRATIVA de la empresa. | 43 |
| 3.4. Jurisdicción y competencia LEGAL de la empresa. | 45 |
| 3.5. Medios coercitivos LEGALES y la EXTICION de la empresa | 45 |

CAPITULO CUATRO

LA DESCENTRALIZACION AMBIENTAL,

LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES Y

EL MARCO LEGAL AMBIENTAL

APLICADO EN LA EMPRESA MACOMUNADA

EMMAICJ DE LA CUENCA ALTA DEL RIO JUBONES. 47

4. 1. La descentralización y la desconcentración

del poder en materia ambiental 48

4.2 **LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES**

APLICADOS EN LA EMPRESA

MANCOMUNADA DE TRATAMIENTO

DE DESECHOS SOLIDOS EMMAICJ. 51

4.3. La aplicación del principio de realidad

en la constitución de la empresa EMMAICJ. 53

4.4. La determinación del principio ambiental de

Unidad de Gestión en el proceso de constitución
de la empresa AMMAICJ. 54

4.5. Utilización del principio Precaución ambiental

en la constitución de la empresa. 55

4.6. Aplicación del principio de Prevención ambiental. 56

4.7. Conservación de las condiciones naturales en

la disposición final de los desechos sólidos. 60

| | |
|--|----|
| 4.8 Aplicación del principio ambiental Acción Sostenible. | 60 |
| 4.9. Determinación del principio ambiental de la Transpersonalización de las normas jurídicas. | 61 |
| 4. 10.- Determinación del principio contaminador pagador. | 62 |
| 4.11.- Análisis del marco legal- ambiental constitucional aplicable a la empresa mancomunada de desechos sólidos entre los cantones Santa Isabel y Girón. | 63 |
| 4.12.- Análisis del Marco legal general aplicable a la empresa mancomunada. | 66 |
| 4.13.- Análisis de la normas sobre la prevención y control de la contaminación y de la conservación de la biodiversidad aplicables a la empresa mancomunada. | 70 |
| 4.14.- Análisis de los Reglamentos del Texto Unificad de la Legislación Secundaria aplicable a la empresa mancomunada. | 73 |
| 4.15.- Análisis de las ordenanzas ambientales aplicables a la empresa mancomunada. | 74 |
| CAPITULO CINCO | |
| RESULTADOS CON LA CREACION DE LA EMPRESA MANCOMUNADA. | |
| 5. 1. Objetivos de la empresa al alcanzarse a corto, mediano y largo plazo. | 76 |
| Conclusiones: | 89 |
| Bibliografía: | 90 |
| Anexos: | 92 |

PRESENTACION

Presentar este tema, es hacerlo, con entusiasmo por una dualidad: porque inspira adentrarse en la especialidad jurídico – ambiental, una rama del derecho aun no muy bien conocida y difundida; y porque, me permitirá aplicar los conocimientos adquiridos.

Desde luego, en el libre ejercicio profesional, base de mi quehacer diario, uno nunca imagina tener un caso de esta naturaleza, pero por gusto que siento por el área, espero especializarme para cuando tenga la posibilidad de defender o acusar, esté preparado.

No niego que es duro porque uno le teme a lo desconocido, pero el deseo de superación ó de un futuro promisorio, anima a continuar.

Desde esa perspectiva, he podido acceder a un terreno de actual importancia, el de los desechos sólidos, me anima conocer que les motivó a la conformación, el alcance y la permanencia en el tiempo el proyecto.

También interesa conocer, como se defienden las pequeñas localidades donde el subdesarrollo es abismal, en donde los deseos de salir al frente, son sueños, específicamente en materia ambiental por un lado y jurídico-ambiental por otro.

Que esta sistematización me permita comprender: el motivo por el que les llevo a tomar la decisión de tratar los desechos en mancomunidad; que estudio dio como resultado la conformación de una mancomunidad de Municipios; el procedimiento para la conformación de la empresa; los objetivos jurídico-sociales del: la conformación y tratamiento; y, en la actualidad el cumplimiento o no de los objetivos.

INTRODUCCION

Para familiarizarnos con el tema, recapitulemos la concepción del ambiente.

Terminológicamente hablando algunos autores, al que me sumo, sostienen que hablar de medio ambiente es redundar entre los dos términos, ya que: medio y ambiente significan lo mismo.

*Entonces, entendiendo de modo general al Medio o Ambiente, si revisamos la concepción que nos da la Dra. Silvia Jaquenod de Zsogon, entendemos que medio o ambiente que significa un **“...sustrato que soporta y condiciona fenómenos naturales que tienen lugar en su seno”** o como **“el conjunto de condiciones de todo tipo (físicas, espirituales, sociales) entre las cuales vive un individuo y que influyen en su existencia”**. En su obra “Derecho Ambiental Preguntas y Respuestas, pag. 139.*

Personalicemos al Medio ecuatoriano, diciendo, el ambiente del Ecuador es un sistema dinámico y en equilibrio formado por el medio biótico (conjunto de seres vivos con excepción del ser humano) y abiótico (conjunto de componentes naturales), el ser humano y sus actuaciones. Ahora, vayamos a la Constitución de la República, la norma suprema de la República y determinemos lo que sobre este tema nos muestra.

*Desde luego que no podemos dejar de lado la historia constitucional, ya que los acontecimientos del pasado permiten visualizar el futuro, de mejoría o de retroceso. Así, si hacemos un poco de recuento de la historia ambiental de la república del Ecuador, nos es alentadora, **las reformas a la Constitución de 1983 introdujeron en el artículo 19 numeral 2: “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”** tocándole al Estado crear las condiciones necesarias para su cumplimiento y respetabilidad. Pero a pesar de las normativas ambientales, estas no han sido suficientes ni*

complementarias, con fuerza obligatoria o coercitiva, de cumplimiento estricto, siendo simples reglas meros enunciados, que quedaron impávidas por la extensión bananera y cacaotera, que se cruzaron de brazos frente a las empresas madereras, a la destrucción de los manglares para la extensión camaronera, a la pesca y caza indiscriminada a tal punto que este momento estemos con algunas especies en peligro de extinción, toda esta crisis ambiental en el Ecuador persiste pese a que ya en 1976 se expidió la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental y en 1999 la Ley de Gestión Ambiental vino a aliviar, aunque tarde, algunos males, pero también, sin fuerza coercitiva porque los elementos de conocimiento, jurisdicción y competencia no estaban claros.

En la penúltima Constitución de junio de 1998, en seis artículos y redundando en lo que se a dicho “Medio Ambiente”, al hablar en el capítulo cinco de **“DE LOS DERECHOS COLECTIVOS”, dice “Sección Segunda... DEL MEDIO AMBIENTE”, concretamente, en el artículo 89 dice “El estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable, Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza...”**. Es decir: a la vez que enuncia derechos para nosotros los habitantes de la república; establece, como deber u obligación del Estado, el garantizar el desarrollo sustentable. Así mismo, habla de preservación no se refiere a conservación que son términos diferentes, cuando de ambiente se trata. En este sentido declara de **“...interés público...”**, entendido este como el derecho colectivo que primará sobre el interés individual, la **“preservación del medio ambiente, la preservación de la contaminación, y, el establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales...”**

Pero, todo este articulado, de la Constitución de 1998, referente al ambiente, habiase limitado a meras declaraciones que en la práctica debieron reflejarse en las leyes pero que no surtieron efecto pues la legislación ambiental en el Ecuador aunque abunda, presenta fallas en su aplicación por la falta de jueces y autoridades capacitadas en temas ambientales y por la debilidad institucional del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental cuyo rector es el Ministerio del Ambiente adicionalmente las sanciones administrativas y penas no son suficientemente ejemplificadoras. Mas bien la débil aplicación de la legislación ambiental en el Ecuador coadyuvó para que las empresas internacionales como TEXACO, por citar un ejemplo, hagan de nuestros recursos los que se les antojó. Para explotar el petróleo se consumieron todo lo que encontraron al paso, incluso arrasaron con el propio ser humano. Las áreas para exploración y explotación minera están en pocas manos o en arcas de los traficantes; los lechos de los ríos, pese a ser privativo del Estado, su manejo o su control lo asumieron las empresas y personas privados sin el debido cuidado ambiental.

Si miramos la nueva constitución, aprobada mediante Consulta Popular, trata, según el gobierno de la revolución ciudadana, de estar afín –a tono– con las nuevas tendencias pero sobre todo, dicen, la observancia y el respeto al ambiente. Sin profesar la teoría del nuevo gobierno, pienso que en verdad se le da mayor atención, consideración y tratamiento legal al ambiente. Los asambleístas asimilando la importancia debida, le ubican al inicio del texto constitucional, es más, se le ha asignado dos secciones al capítulo segundo que, a su vez, se encuentra dentro de título segundo al referirse a los “DERECHOS”, mismo que se le ha titulado “DERECHOS DEL BUEN VIVIR”. En dichas secciones se titularizan al Agua, junto con la alimentación, y, particularizan el ambiente sano.

De la observación de estas secciones, sacamos como conclusión, la utilización de los términos conceptuales apropiados, sin redundancia, como dijimos en la introducción, es decir se utiliza el término ambiente, ya no “medio ambiente” junto.

El agua como derecho humano en la Constitución

De la lectura del artículo 12 de la Constitución se colige que el acceso al agua es un derecho humano por lo tanto es inherente a la persona y nace con ella, en este contexto se debe entender además que el Estado garantiza a todos los ciudadanos el acceso al agua y una agua libre de contaminación.

El derecho humano al agua se constituye en uno sumamente importante pero sobre todo, irrenunciable; de tal manera que no puedo decir como ser humano individual, no quiero el agua. Es decir, toda estipulación, arreglo, documento escrito que conste mi renuncia al agua es nulo. Por poner un ejemplo, si una comunidad que utiliza cierta vertiente de agua para consumo humano, que en verdad es la esencia para vida, suscribe un documento para que un tercero utilice ese recurso para fines de industria, pero resulta que un momento determinado, crece la población o que por asuntos de sequía se quedaron agua suficiente, no puede ese tercero aludir que fue libre y voluntariamente la renuncia de la comunidad, por más que a éste le signifique pérdida. En ese caso, tratándose de que es esencial para la vida, la renuncia que hicieron con anterioridad nos surte los efectos legales o no se observará o acordado.

*Además expone que constituye, “**patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable imprescriptible, inembargable y esencial para la vida**”. Obviamente al declararle patrimonio, quieren rebozarle de objeto intocable, para otros usos que no sean para uso humano, sobre todo en los lugares de hábitat débil, trátense de páramos o vertientes con alto grado de desertificación.*

Cuando se refiere a inalienable, quiere decir que no es posible enajenarse, es decir que no se le puede vender, o transferir: del Estado a los particulares

o entre particulares. Sucede que una persona solicita el uso y aprovechamiento del agua por existir una vertiente o un cruce de agua en su predio o terreno. Al vender el terreno también lo hacía con el derecho que El adquirió al órgano regulador del agua, de tal manera que si aparecía un individuo, cause abajo, que quería beneficiarse del agua, el “comprador” no le permitía el acceso o la participación porque supuestamente es de El, o e su defecto, al creerse dueño decía, esta bien “¿quieres agua? Perfecto. Te vendo, te pongo medidor y me pagas el consumo”. ¿Injusto verdad? En esta ocasión parece que la constitución pretende dar ese giro y dejar en la mera letra muerta.

Al ser inembargable, que también dice el artículo, no puede ser objeto de embargo, el agua, no puede pesar sobre este recurso una medida de carácter jurídico que se denomina embargo, en donde se le impide al usuario que beba agua. En términos generales uso y aprovechamiento no puede limitarse.

También expone que le agua es imprescriptible, es decir, que el uso y aprovechamiento del agua por determinado tiempo, no da derecho para quedarse con ella para toda la vida, peor de que sea transmitida de padres a hijos. Sucede que, un individuo tiene una propiedad, en cuyo límite existe una vertiente de agua, viene otro individuo necesitado, sea para consumo o para riego y le solicita al primero que le comparta el líquido, mas resulta que éste último le dice “no porque Yo ya vengo utilizando desde hace mas de treinta años y el transcurso del tiempo me da la propiedad” ¿injusto verdad? Al parecer, la pretensión del texto constitucional es librarle al recurso de las garras de la individualidad. Digo al parecer, porque los textos resisten toda escritura y siempre han quedado en meras declaraciones, en todo caso, me quedarán las dudas si veo en los hechos.

*Del artículo 12 del la Constitución se desprende, como parte de los derechos del buen vivir, el derecho a vivir en un **ambiente sano**, por tanto, se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.*

El tratamiento del ambiente en la Constitución

Mucho nos apenaba el tratamiento del tema ambiental en las anteriores constituciones, sobre todo de las anteriores a la de 1998 que de alguna manera, se refería un poco más al tema. Ahora, en tanto, con la nueva Constitución, apreciamos un significativo tratamiento. Lo que puede ser difícil es encontrar el equilibrio y la sostenibilidad, el tratamiento y la respetabilidad.

Existe un énfasis en la conservación, ya no solamente en la preservación. Bien tipificados estos términos permitirán elaborar correctamente las normas que darán soporte a la generalidad que manifiesta el texto constitucional.

De la abstracción del deber del Estado promover el uso de tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto y el ejercicio de la soberanía, sobre la biodiversidad.

Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes, agroquímicos internacionalmente prohibidos, las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional, declarando al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas.

Cuando se habla de los recursos naturales no renovables, este determina que son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

Se establece la igualdad en la participación de beneficios del aprovechamiento de los recursos, entre el Estado y la empresa que los explota, determinándose que el monto no podrá ser inferior al que recibe ésta.

Biodiversidad y recursos naturales

También la Carta Magna hace referencia con propiedad a naturaleza y ambiente a ella le atañe principios, políticas gubernamentales y un medio coercitivo necesario, la responsabilidad por los daños ambientales causados. No se, si dentro de este afán están las sanciones: civiles, penales y administrativas, espero que sí, dentro del término "...Sanciones correspondientes..." que trae el artículo 396 de la Constitución. Al mismo tiempo que obliga a la restauración, en caso de daño, en estado se obliga de formas inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración.

Cuando se refiere a la Biosfera, ecología urbana y energías alternativas se determina que el Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de

energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.

Se aprecia en la constitución en vigencia, que se adoptará medidas adecuadas y transversales para: la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; y para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.

*En lo que se refiere con el tema de tratamiento de desechos sólidos no es abundante, pero es preciso que los gobiernos autónomos descentralizados (municipios) asuman ese rol. Así lo faculta el Artículo 415 de la Constitución en vigencia. Es decir que aquellos gobiernos adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Estos gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, de: reducción, reciclaje y tratamiento **adecuado de desechos sólidos** y líquidos.*

Debe ser inminente el incentivo y la facilitación del transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclovías.

Así mismo en la Carta Magna actual, nos dan, a los ciudadanos, la posibilidad de consulta frente a cualesquier decisión que pueda tomar el Estado y que pueda afectar el ambiente, prueba de ello es el Artículo 398.

OBJETIVOS DEL TRABAJO

OBJETIVOS GENERALES

- Conocer la finalidad de la creación de la EMPRESA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO INTEGRAL DE LA CUENCA ALTA DEL RIO JUVONES –EMMICJ- para el tratamiento de los desechos sólidos del cantón Girón y Santa Isabel.
- Determinar la vida útil de la empresa frente al tratamiento de los desechos.
- Determinar la utilización de los principios jurídico - ambientales y la normativa ambiental como obligaciones de la empresa frente al tratamiento de los desechos sólidos.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Conocer el proceso jurídico para la constitución de la empresa MANCOMUNADA.
- Conocer las normas y principios ambientales inmersos en la ordenanza de creación de la empresa.
- Determinar el carácter coercitivo de la ley en general y materia ambiental
- Determinar los fundamentos técnicos-ambientales que permitieron la creación de la empresa.
- Determinar los fundamentos sociales, la necesidad, para la constitución de la empresa.
- Determinar cuales son los entes conformantes de la empresa.
- Establecer la sostenibilidad del proyecto y las causas que podrían hacer colapsar.
- Establecer el costo-beneficio del tratamiento de los desechos sólidos de la empresa.
- Percibir los medios coercitivos frente al incumplimiento de los conformantes de la empresa.
- Particularizar las normas de interrelación entre ciudadanía y empresa.

CAPITULO I

**ASPECTOS GENERALES DE LOS CANTONES INVOLUCRADOS EN LA
CONFORMACION DEL A EMPRESA MANCOMUNADA.**

1.1.Cantón Girón: antecedentes histórico-geográficos.

HISTORIA: Al cantón Girón se lo conocía como Kañaribamba, por los vestigios arqueológicos de Sulupali, Rirkay, Sumagpamba, Minas y Huaskachacka, comunidad que integrada con el pueblo de Hatunkañari formaban la nación o confederación Kañari; quienes tenían su creencia religiosa en la laguna de Leokina, hoy conocida como Busa.

Los españoles allanan el territorio Kañaribamba, en el mes de abril de 1534, al mando de Benalcázar, la expedición venía de Piura.

En forma oficial, Girón se constituye en Cantón mediante *LA LEY DE DIVISION TERRITORIAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA*, expedida el 25 de Junio de 1824, por el Senado y Cámara de Representantes de la República de Colombia, que en su Art. 1 dice: "Todo el territorio de Colombia se divide en doce departamentos, que con sus capitales son los siguientes.- Art. 11. Azuay, su capital Cuenca". Art. 12. "El departamento del Azuay comprende las provincias: 1. de Cuenca, su capital Cuenca". Inciso 1. "Los cantones de la Provincia del Cuenca y sus cabeceras son: 1. Cuenca; 2. Cañar; 3. Gualaceo, y 4. Jirón".

Pero, Eloy Alfaro, reconoce los aportes a la Revolución Liberal cuando promulga LA LEY DE DIVISION TERRITORIAL, que expidió la Asamblea Nacional el 26 de marzo de 1897, restituyéndole la calidad de Cantón, con sus respectivas parroquias; cuando en su Art. 10 dice: "La provincia del Azuay contiene los cantones de Cuenca, Gualaceo, Paute, Girón y Gualaquiza".

Dejándose como fecha definitiva de cantonización de Girón del 26 DE MARZO DE 1897; con este motivo desde el 26 de marzo de 1996, la Ilustre Municipalidad de Girón, ha establecido legalmente que es su obligación recordar esta fecha histórica y resaltar sus valores constitutivos.

GEOGRAFIA: El cantón Girón es uno de los 15 cantones de la provincia del Azuay, está ubicado al Sur-Occidente en la vía Girón-Pasaje-Machala. A 40 Km. Aproximadamente de la ciudad de Cuenca. Se encuentra situado a una altura de 2.162 metros sobre el nivel del mar. De acuerdo con el Atlas del Cantón Girón; la superficie del cantón es de 337 Km² que

representa el 4,14% del área total de la provincia del Azuay. Está distribuida de la siguiente manera: la jurisdicción de la cabecera cantonal tiene una superficie de 228 Km², cifra que representa el 67,7%; la parroquia La Asunción, con una superficie de 58 Km², es decir el 17,2%; y la parroquia San Gerardo, cuenta con 51 Km², correspondiente al 51,1% de la superficie total cantonal.

Se encuentra en la cabecera de la Cuenca del Río Jubones.

Su geología, con sustento en la información proporcionada por el Atlas del Cantón Girón, éste se ubica en una región montañosa, entre altitudes que van desde los 700 a los 4.179 metros sobre el nivel del mar.

Como mira el ambiente Girón:

El Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal de Girón, se refiere a lo ambiental y responde a una premisa de carácter general de la Mesa de Desarrollo Económico Local .Fue realizado de manera consensuada y participativa, mediante 20 talleres sectoriales, atendiendo a la división político administrativa del cantón y a la construcción de zonas homogéneas de Planificación Participativa. Revisemos un cuadro temático de las mesas:

| AMBITO | MESA DE INTERÉS |
|-------------------------|--------------------------------|
| Económico – Productivo | Agricultura y Ganadería |
| | Turismo y Servicios |
| | Vialidad y Transporte |
| Social – Cultural | Educación |
| | Salud |
| | Mujer y Familia |
| Territorial – Ambiental | Recursos Naturales |
| | Ordenamiento Territorial |

Fuente: plan estratégico del Cantón

El tema ambiental, está en el área adecuada, compartiendo con ordenamiento territorial. Fue el primer cantón en tener del Azuay en tener (arreglar la Redacción) una Dirección de Gestión Ambiental. Fue la mitad de la administración del alcalde Fausto Loja (2002) que se sintió la necesidad. (Arreglar la redacción)

Tiene tres parroquias: San Gerardo, la Asunción y la cabecera Cantonal, que lleva el mismo nombre.

1.2. Cantón Santa Isabel: Antecedentes geográficos

El cantón Santa Isabel se encuentra junto a Girón en la cuenca alta; y junto a Saraguro y Zaruma en la cuenca media del río Jubones, al sur de la provincia del Azuay, en este cantón encontramos las parroquias Santa Isabel, Abdón Calderón (La Unión), El Carmen de Pijilí y Shaglli.

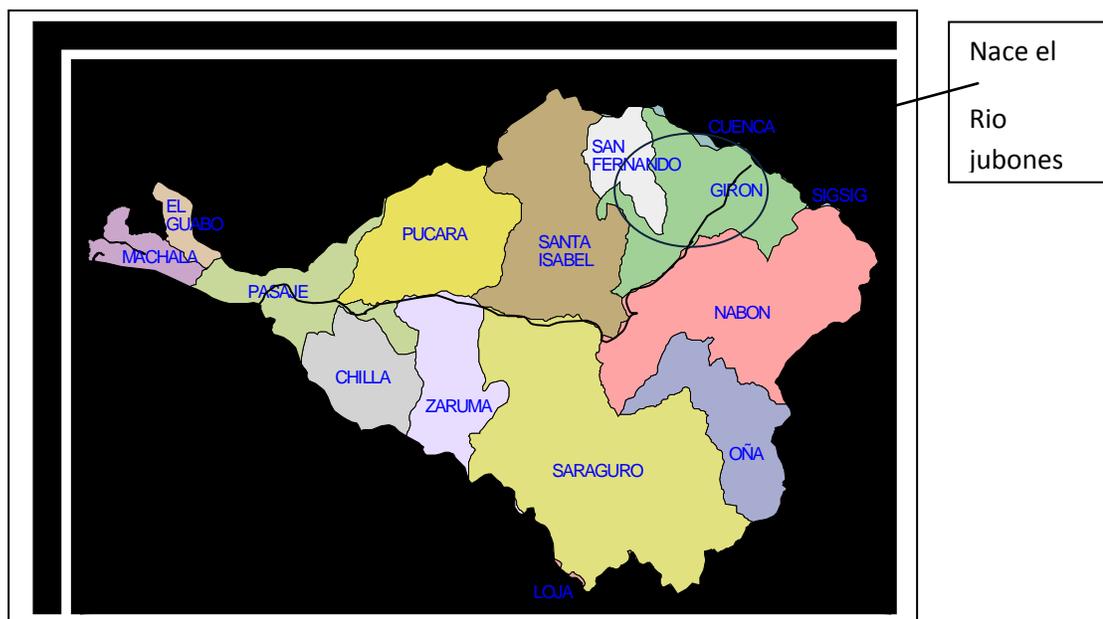
El clima es variado y presenta temperaturas variables que van desde los 8 a los 24 °C, presenta una temperatura promedio de 18 °C. Este cantón se encuentra a una altitud que va desde los 100 hasta los 4000 m.s.n.m. por lo cual presenta una gran variedad de zonas de vida.

En un inicio de la era republicana del Ecuador, Santa Isabel fue parte del Cantón Girón, como una parroquia. El crecimiento poblacional, la distancia para efectuar los trámites administrativos la centralización del poder y la obras hicieron que solicitara su cantonización

Límites:

El Cantón Santa Isabel limita al Norte con el cantón Cuenca de la provincia del Azuay y Balao del la provincia del Guayas; al Sur con el cantón Zaruma de la provincia del Oro, Saraguro de la provincia de Loja y Nabón de la provincia del Azuay; Al Este con los cantones San Fernando, Girón y Nabón de la provincia del Azuay y al Oeste con el cantón Pucará de la provincia de Azuay y Balao de la provincia del Guayas. Tiene 771.41 Km2 de

superficie siendo el 9.63% del total de la provincia del Azuay que tiene una superficie de 8008.45 Km². Integramente a Santa y Isabel y Girón lo vemos en el siguiente mapa, tomado del atlas de la provincia del Azuay.



1.3. Realidad del tratamiento de los desechos, previa a conformación de la empresa de los cantones Girón, Santa Isabel y San Fernando.

Los desechos se clasifican en sólidos y líquidos, los que nos ocuparán dentro de este estudio, son los primeros.

Antes de la constitución de la empresa mancomunada de tratamiento de los desechos, cada Cantón, Girón y Santa Isabel, a través de sus respectivas administraciones tenían la siguiente secuencia de RECOLECCIÓN, TRANSPORTE Y DISPOSICION FINAL de los desechos SÓLIDOS: se recolectaba en el carro recolector o en un camión de cajón que tenía la alcaldía para obras civiles; seguidamente se levaba al un botadero al aire libre, lejos del centro poblado.

Tratamiento ó consideración de los desechos sólidos, desde la recolección hasta la disposición, no existían, la clasificación de los mismos tampoco, por lo que, iban a un mismo lugar. En tanto la población crecía, mas residuos se producía; el radio urbano de las ciudades tomó cuerpo junto a ello las construcciones y por ende el aumento de pobladores; al aumentar en número y extensión la ciudad necesita urgente una nueva visión de los desechos.

En Girón por ejemplo, en la mayoría de los casos, se pedía un terreno, que daba hacia una quebrada, lo mas lejos posible de la ciudad, nada más, pensando que mientras más lejos esté menos contaminación a la ciudad dará, y en efecto, así ocurría, la contaminación a la ciudad, sea por olores, por cualquier otro aspecto, se eliminaba; pero, nunca se imaginaba el daño que se le causaba al entorno receptor de los desechos. Los carros recolectores o una volqueta, recorrían hasta el lugar y “trastonaban” la basura en el terreno del señor “X”. Felices los ciudadanos de la “urbe”, porque no imaginaban que le señor “X” al poco tiempo, se le moría le ganado, el suelo se contaminado por las pilas, los plásticos, etc. eran acarreados con la lluvia, hacia abajo de la pendiente, y el ácido de la descomposición de la materias contaminaba en suelo. En un momento determinado, todo el alrededor y el recorrido por arrastre, podría estar inservible.

En el caso de Santa Isabel, no era diferente, la recolección se hacía mediante un vehículo recolector cuya vida útil estaba por concluir, es decir viejo. Se hacia la recolección de la basura generada en los hogares y lugares públicos y se la trasladaba a un botadero de basura a cielo abierto. Por ningún concepto ni idea se realizaba clasificación. Un solo carro hacía la recolección y a veces se apoyaba con una volqueta del Municipio. Mas grave era, el recorrido que había de darse para llegar al botadero, pues el mismo quedaba a una distancia aproximada de 15 kilómetros del centro cantonal de Santa Isabel. Una vez en el lugar destinado para el depósito, se regaba simplemente, no existía tratamiento de los desechos sólidos, ni siquiera se daba el trabajo de taparlo, de tal manera que aves y contaminación de toda índole circundaba el entorno del depósito o botadero. Durante toda la vida cantonal existía un solo botadero

Esa es la realidad de los pueblos alejados, de los pueblos pobres. De los cantones relegados a su propia suerte, sin recursos, sin atención, sin esperanza. Lares corroídos por la

putrefacción de la política, del hambre de poder; de la sed de riqueza de unos pocos en desmedro de los incultos y faltos de oportunidades. Fácil presa del engaño y de la oferta demagógica.

CAPITULO II

ASPECTOS TECNICOS, ECONOMICOS DE FACTIBILIDAD PARA LA CONSTITUCION DE LA EMPRESA MANCOMUNADA EMMAICJ

2.1. Antecedentes: la necesidad de la creación de la empresa mancomunada para el tratamiento y gestión de los desechos sólidos

Frente a la dolorosa realidad, al no tener tratamiento de desechos, en una sociedad alejada y necesitada de apoyo, nace una idea de un Alcalde con apertura, esta noción se comparte con otro Alcalde y se vuelve premisa. A partir de allí, luego de varias conversaciones se vuelve necesidad. Sumado a estos pensamientos, la ayuda externa, de ONGs, empieza a germinar la idea semilla. Con la idea clara y un estudio de factibilidad se abren las puertas para constituir una empresa de tratamiento de desechos sólidos, entre los cantones de la cuenca alta de jubones, Girón, San Fernando, Santa Isabel, para el tratamiento de los desechos sólidos, la basura, generalmente hablando. A esta idea se sumaba la apertura de uno de ellos para facilitar el terreno o el espacio geográfico, Santa Isabel; a los dos restantes les venía bien la oferta ya no tienen espacios y sus tierras son eminentemente productivas.

Así que, en una reunión entre las siguientes entidades se trató el tema:

- *Municipio de Santa Isabel*
- *Municipio de San Fernando*
- *Municipio de San Fernando*
- *CODEMPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador), a través del FORMIA (Fortalecimiento de Municipios Indígenas Alternativos)*
- *FELCODE (Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo)*
- *Dirección Provincial de Educación*
- *Dirección Provincial de Salud*
- *Departamento de Calidad Ambiental del Municipio de Guayaquil*

Con el objetivo claro: unos con interés en ser parte, otros con afán de asesorar; pero todos con la idea de seguir por la misma senda, se juntan, tratando de que los gobiernos locales de los cantones de Girón, San Fernando y Santa Isabel se fortalecen, a la vez que consoliden la protección de la SALUD Y EL AMBIENTE de sus pobladores mediante la constitución

de la mancomunidad para la gestión de residuos, dotada de recursos y personal técnico especializado.

Ya con anticipación el Municipio de Girón, con algún acierto, había construido un reservorio que alberga a los *desechos líquidos* y los trata. Siendo el primer y único cantón hasta la fecha que lo tiene, a nivel de municipios pequeños de la parte sur del Azuay. Ya con ese antecedente ésta reunión no iba a fracasar.

Por invitación del Municipio de Girón, y con el auspicio de la Cooperación Española, en el marco del Proyecto FORMIA (Fortalecimiento de Municipios Indígenas de Ecuador), varias instituciones involucradas, antes señaladas, en temas de desarrollo recorrieron los cantones de San Fernando, Santa Isabel y Girón durante dos misiones de identificación realizadas en mayo y julio de 2006. Estas consultorías se realizaron con el objeto de delinear un proyecto de cooperación intermunicipal para solventar problemas e iniciativas comunes. Al evento asistieron técnicos municipales, concejales y alcaldes de los tres municipios, así como representantes del proyecto FORMIA y de la Fundación IPADE. Concretamente estas dos últimas instituciones como resultado de varios días de trabajo, llegaron a consensuar un proyecto de desarrollo que se perfila un proyecto.

2.2. Compromisos previos a la constitución de la empresa mancomunada de tratamiento de desechos sólidos

Desde luego que, como todo proceso para llegar a una meta, primero deben hacerse estudios de factibilidad. Así lo hicieron. Dentro de este proceso tienen importante protagonismo:

- a. **FORMIA.- Agencia Española de Cooperación Internacional** que es el ente que ofreció la asesoría y colaboración, ya que dentro de sus objetivos institucionales está la ayuda y colaboración a los municipios pequeños en el área del desarrollo local. Dentro de esa asesoría esta la protección al ambiente.
- b. **La Fundación IPADE** que lleva 19 años, hasta la presente fecha, cooperando en proyectos de desarrollo en países del Sur y 8 promoviendo campañas y proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo con el objetivo de combatir la pobreza

y promover un desarrollo sostenible. Que, apoya a poblaciones vulnerables que habitan en zonas desfavorecidas del medio rural para que su desarrollo sea económicamente viable, socialmente justo y medioambientalmente sostenible. Es una ONGD especializada en desarrollo rural y en protección de medioambiente. IPADE fue constituida el 28 de diciembre de 1987, carece de fines de lucro, goza de capacidad jurídica y de obrar en España, está inscrita en el Registro de ONGD de AECI con fecha 20 de octubre de 1999 y en el registro de fundaciones del Ministerio de Educación y Cultura con el nº 2030.

Mirando en conjunto, los protagonistas de esta *gestión ambiental*, tenían sus objetivos claves:

1. Por un lado pretendían fortalecer, las capacidades de gestión política de los *gobiernos locales y por otro de participación de las mujeres y hombres de los cantones Girón, San Fernando y Santa Isabel*, mediante el acompañamiento y apoyo a la creación de una MANCOMUNIDAD para la gestión de los desechos sólidos (la recolección, transporte y tratamiento de basura).
2. Por otro lado, pretendían la creación de mesas de participación ciudadana, garantizados ahora en el artículo 398 de la Constitución; incorporando: a representantes de gobiernos locales, instituciones, organismos civiles, organizaciones sociales (incluyendo a organizaciones de mujeres de la zona); universidades y centros de investigación, para el seguimiento de la creación de la **mancomunidad**, para la implementación de un sistema de gestión de residuos sólidos, para la formulación de las ordenanzas pertinentes, concluyendo con el desarrollo de relaciones de cooperación permanentes entre ellos.
3. Así mismo, lograr que la población local y la mancomunidad de municipios, creada, constituyan un modelo integral para la gestión de residuos quedando a la finalización del proyecto plenamente concienciados y capacitados. Todo esto, generará un proceso de cambio de actitudes y conductas sobre la gestión de los residuos, mejorando la educación ambiental y de esta forma, la salud de la población. Este proceso estará orientado particularmente a potenciar la participación de las organizaciones comunales (mujeres y hombres), jóvenes y niños de los centros educativos (donde se desarrollarán actividades culturales de

saneamiento ambiental y áreas demostrativas), con una perspectiva de equidad de género y dando un especial protagonismo a la Agenda 21.

4. Fortalecer la mancomunidad con la dotación de un adecuado sistema de recogida de residuos con recuperación económica de recursos, mejorando los sistemas de clasificación y lográndose una tecnificación adecuada de la disposición final de la basura generada.

2.3. Aportes: humanos, técnicos, económicos de los conformantes

Una vez efectuado el estudio de factibilidad y determinado, que es conveniente, para los intereses comunes de los municipios de la cuenca alta del río Jubones, se decide constituir la empresa mancomunada para la gestión de los desechos sólidos.

De primera mano, previo a firma un contrato, tanto: los organismos estatales, cuanto las ONGs, prefieren redactar un proyecto, mismo que les sirva para ordenar la actuación, sentar las bases de la futura empresa, así: el proyecto que se desarrolló durante veinticuatro meses, comenzando en agosto del año 2006 pretendiendo contribuir a la mejora de la cooperación intermunicipal entre los municipios alternativos de Girón, San Fernando y Santa Isabel de la provincia del Azuay, de cara a promover el bienestar ambiental y el desarrollo social de la zona.

En un entorno con una situación de fuerte deterioro social debido al fenómeno migratorio, la gestión de servicios municipales se configura como una problemática de especial relevancia, debido a su influencia sobre la salud de la población, sobre sus fuentes de ingreso y sobre los niveles de conservación de la zona. Para enfrentar este problema, se trabajó juntos los municipios citados y el CODENPE a través del proyecto FORMIA de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Aportes humanos:

Para el correcto funcionamiento del proyecto y la futura empresa se estableció una reunión interinstitucional de evaluación, planificación y coordinación con IPADE, dentro de esa óptica la cabeza del proyecto y la empresa serán:

- La alcaldesa o alcalde de Girón
- El alcalde o alcaldesa de San Fernando
- El alcalde o alcaldesa de Santa Isabel
- El representante de FORMIA
- El representante de IPADE

En la coordinación general estaba y está ahora, en la empresa IPADE esta ONG fue responsable de la ejecución y seguimiento tanto técnico como económico del proyecto junto con el coordinador local designado por los municipios. Tenía a su haber la siguientes responsabilidades:

- Selección y seguimiento todo el personal relacionado con el proyecto y las consultorías pertinentes.
- Preparación de material didáctico junto con personal especializado
- Definición y coordinación de los mecanismos necesarios para la consecución de los objetivos del proyecto
- Desarrollar conjuntamente las actividades que componen el proyecto
- La formulación de los planes operativos
- La adecuación a los fines y partidas presupuestarias del proyecto a los gastos e inversiones a realizar según la normativa vigente marcada por la AECE
- La determinación de las políticas y estrategias de gerencia del proyecto
- La dirección administrativa y el manejo mancomunado de los aspectos financieros del proyecto
- La compra de equipos y suministros
- La apertura de la cuenta corriente en un banco con sucursal en la población de Girón a la que se transferirán los fondos provenientes de la oficina central de IPADE en Madrid
- Llamar a reuniones interinstitucionales de seguimiento y control del proyecto con periodicidad no inferior a una mensual, redactándose informes bi-mensuales técnicos y económicos para IPADE, así como los requeridos por los municipios.

- Apoyar asimismo el fortalecimiento de las capacidades organizativas de la contraparte local y su formación en gestión de proyectos de cooperación al desarrollo.

Un coordinador local: Este es la persona de la contraparte dada por los municipios que co-ejecute las actividades junto con el personal expatriado del proyecto durante toda la duración del proyecto. Así mismo, recibirá toda la formación necesaria para realizar correctamente sus funciones y adquirir una buena formación en cooperación al desarrollo, facilitándole para ello el material necesario y toda la colaboración del personal expatriado.

Es responsable junto con el coordinador por IPADE de las siguientes actividades:

- Selección y seguimiento de beneficiaria/os y todo el personal relacionado con el proyecto
- Preparación de material didáctico junto con personal especializado
- Definir y coordinar los mecanismos necesarios para la consecución de los objetivos del proyecto
- Desarrollar conjuntamente las actividades que componen el proyecto
- La formulación de los planes operativos
- La adecuación a los fines y partidas presupuestarias del proyecto a los gastos e inversiones a realizar según la normativa vigente marcada por la AECI
- La determinación de las políticas y estrategias de gerencia del proyecto
- La dirección administrativa y el manejo mancomunado de los aspectos financieros del proyecto
- La compra de equipos y suministros
- La preparación del material didáctico junto con profesorado externo
- La selección del personal y las consultorías pertinentes.
- La apertura de la cuenta corriente en un banco de la población de Girón a la que se transferirán los fondos provenientes de la oficina central de IPADE en Madrid

- Reunión interinstitucional de seguimiento y control del proyecto con periodicidad no inferior a una mensual, redactándose informes bi-mensuales técnicos y económicos para IPADE, así como los requeridos por la .
- Apoyarán asimismo el fortalecimiento de las capacidades organizativas de la contraparte local y su formación en gestión de proyectos de cooperación al desarrollo.

Un logista local: Es el encargado por la contraparte de las compras de todos los equipos, materiales y suministros que sean necesarios para el proyecto y de su transporte y almacenamiento. De igual forma, tendrá a su cargo el mantenimiento del equipamiento e infraestructura en la sede y del automóvil. Se ocupará asimismo de gestionar las visitas al proyecto, de organizar los viajes y desplazamientos requeridos en el proyecto, y de resolver todos los problemas de logística que puedan surgir. Igual que la coordinación local, recibirá toda la formación necesaria para realizar correctamente sus funciones y adquirir una buena formación en cooperación al desarrollo, facilitándole para ello el material necesario y toda la colaboración del personal expatriado.

Especialista en Gestión: IPADE seleccionó al menos a un especialista en gestión local que fue el encargado de ejecutar las actividades junto con el personal expatriado y coordinador de la contraparte del proyecto durante toda la duración del proyecto, ahora hecho empresa.

Es responsable de las siguientes actividades:

- Selección y seguimiento de beneficiaria/os y todo el personal relacionado con el proyecto
- Preparación de material didáctico junto con personal especializado
- Definir y coordinar los mecanismos necesarios para la consecución de los objetivos del proyecto
- Desarrollar conjuntamente las actividades que componen el proyecto
- Colaboración en la formulación de los planes operativos
- La preparación del material didáctico junto con profesorado externo

- Reunión interinstitucional de seguimiento y control del proyecto con periodicidad no inferior a una mensual, redactándose informes bi-mensuales técnicos y económicos para IPADE, así como los requeridos por la .
- Apoyarán asimismo el fortalecimiento de las capacidades organizativas de la contraparte local y su formación en gestión de proyectos de cooperación al desarrollo.
- Establecer la estrategia de comunicación bajo las directrices de los codirectores del proyecto y del Comité de Gestión del Proyecto.
- Desempeñar la gestión de las campañas de comunicación y educación ambiental en el marco de las exigencias del proyecto y las políticas requeridas por las instituciones ejecutoras.
- Supervisar las tareas responsabilizadas a personal colaborador del proyecto aportado por los Gobiernos Municipales.
- Coordinar la preparación de materiales didácticos, la planificación y participación los eventos de capacitación con las comunidades y con los centros educativos.
- Fortalecer la institucionalidad del Proyecto y coordinar con organismos locales, nacionales e internacionales las actividades conjuntas.
- La remisión de Informe mensual de carácter técnico relativo a las actividades que se vengán realizando, así como las incidencias del Proyecto.
- La colaboración en el Informe Final de carácter técnico justificativo de las actividades realizadas a los largo del Proyecto.

Especialista en Medio Ambiente y Gestión de Residuos: Así mismo, IPADE seleccionó un técnico ambiental, cuyas funciones fueron las siguientes:

- Coordinar y preparar junto con los codirectores del proyecto, el material didáctico preparado para los técnicos municipales, centros educativos y población tanto urbana como rural.
- Coordinar acciones para la preparación y ejecución de cursos especializados para el manejo de residuos voluminosos, tóxicos, bio peligrosos, así como para la explotación del relleno sanitario de Santa Isabel.

- Realizar campañas de educación y de minimización de residuos en las instituciones presentes en los municipios.
- Impartir cursos de sensibilización y difusión del proyecto así como la capacitación de formadores locales en cuestiones de gestión de residuos.
- Participar en la elaboración del Plan Director para la gestión de residuos sólidos urbanos.
- Dotar de una base técnica al especialista en comunicación.
- La remisión de Informe mensual de carácter técnico relativo a las actividades que se vengán realizando, así como las incidencias del Proyecto.
- La entrega de un Informe Final de carácter técnico justificativo de las actividades realizadas a los largo del Proyecto que deberá presentarse antes de la finalización del mismo

Un especialista en género: El IPADE órgano rector, seleccionó un especialista en género que será la encargada de ir canalizando la perspectiva de género en todas las actuaciones y sesiones formativas. Para esto, trabajarán estrechamente con los coordinadores del proyecto y las demás organizaciones participantes del mismo, formando parte puntual de la ejecución del proyecto. Trabajarán con las beneficiarias, en temas de sensibilización, formación y dinamización, y se encargan del seguimiento continuado de las mujeres, apoyándolas para resolver problemas en el desarrollo de las actividades.

Redactó informes, asesoró y colaboró en la redacción de los materiales didácticos.

Existe un comité técnico: El coordinador expatriado de IPADE junto con cada uno de los técnicos aportados por cada municipio constituyeron el Comité Técnico que establecerán los informes técnicos pertinentes al Comité de Gestión.

2.4. Espacios de funcionamiento o cobertura de la empresa

Con el objetivo claro, esto es, contribuir a la mejora de la cooperación intermunicipal entre los municipios indígenas de Girón, San Fernando y Santa Isabel de cara a

promover el bienestar ambiental y el desarrollo social de la zona, está claro que el funcionamiento tanto del proyecto como de la empresa en la actualidad son los tres Cantones. Ciertamente que, luego del proyecto y dada la experimentación que se hizo durante el proyecto, el Cantón San Fernando decidió separarse, de tal manera que constituyeron la empresa Girón y Santa Isabel.

2.5. Herramientas que coadyuvarán con la consecución del objetivo

Para el desarrollo del proyecto, se dispone de los siguientes recursos materiales:

- Oficina de la contraparte local en Girón, equipada, así como oficinas de apoyo en las ciudades de San Fernando, Santa Isabel y Quito.
- Aulas equipadas con todo el material necesario para el desarrollo de las clases teóricas.

CAPITULO III

LA GESTION AMBIENTAL Y LOS ASPECTOS JURIDICOS – ADMINISTRATIVOS PARA LA CONFORMACION DE UNA MANCOMUNIDAD

3.1. La necesidad de Políticas de Gestión Ambiental

En términos generales la gestión es la “Acción y efecto de administrar” según el diccionario de la real academia. Según la economía es el conjunto de negocios emprendido por la empresa pública o privada. Para el gobierno de un Estado, es el cúmulo de acciones o políticas tendientes a obtener la estabilidad económica, social, jurídica y ambiental.

Entonces dentro de las actividades del estado está la Gestión Ambiental, que puede interpretarse como el conjunto de políticas, acciones y normas que desarrollan las instituciones públicas, y privadas, el poder descentralizado y el poder central, las comunidades y los individuos referentes al manejo de los recursos naturales, renovables o no - renovables.

Entonces, la Gestión Ambiental se mide por: a.- las políticas de Estado, siendo estas, las decisiones y negocios (malos o buenos) del gobierno de un país; b.- por la calidad de las normas subjetivas u objetivas públicas y coercitivas.

Estas políticas y regulaciones, están orientadas a ordenar las intervenciones del ser humano sobre su entorno natural para proteger la vida en general y la propia reproducción humana.

En resumen, la Gestión Ambiental es, por tanto, la protección del patrimonio natural del país mediante la regulación de: actividades productivas; de los asentamientos humanos; del uso racional de los recursos naturales; ***de la disposición de los desechos***.

La conservación y el aprovechamiento equilibrado de los recursos naturales y la disposición final, adecuada de los desechos; son la base para un desarrollo económico sostenible, pero también es la base para proteger y promover el mejoramiento de la calidad de vida social y cultural de nuestros pueblos, por mas distantes que esto se encuentren. Por ello que, la gestión ambiental pública, a través de sus micro - empresas, empresas o mancomunidades, debe responder a una visión integral de las relaciones del ser humano con la naturaleza y con sus necesidades de desarrollo.

La necesidad de mantener una visión global e integral del manejo de los recursos naturales, hace que la gestión ambiental se organice y se exprese a diversos niveles, internacional, nacional y local; a nivel de las actividades productivas organizadas por sectores económicos; a nivel de instituciones que tienen lo ambiental como su objetivo específico; a nivel de las instituciones públicas y de las instancias comunitarias y privadas.

Es por ello que los cantones de la Cuenca alta del Río Jubones no se han quedado al margen. Ha partido de reconocer dos grandes ámbitos en los que se organiza la gestión ambiental pública: el relacionado con el llamado capital natural (que incluye los recursos renovables: biodiversidad, suelos, manejo del recurso forestal, recursos marinos) y el de calidad ambiental (que se refiere a medidas para la prevención y control de la contaminación a través de regulaciones sobre el manejo de los procesos productivos, de la construcción de obras de infraestructura, del manejo de desechos sólidos o líquidos, de la prevención de desastres, entre otros). Mucha preocupación existe con el deslizamiento en el cantón Santa Isabel que, fruto de ello a tenido que desviarse la calle interprovincial Cuenca-Loja por otro lado, pues los sistemas de irrigación no son los más adecuados.

En nuestro país existe una autoridad ambiental nacional que es el Ministerio del Ambiente. Sin embargo, muchas competencias ambientales forman parte de los ámbitos de gestión de otras instituciones públicas del Ejecutivo y son parte también de los ámbitos de gestión de los gobiernos seccionales, municipios grandes y pequeños. Esta circunstancia ha creado una verdadera maraña de instituciones con cruce competencias y funciones fragmentadas y superpuestas, convirtiéndose en ciertos casos Juez y parte a la vez, que obviamente terminan debilitando la eficacia de la gestión pública en los temas ambientales.

En el Ecuador, la gestión ambiental ha tenido un desarrollo muy rápido durante la década de los noventa, tanto en la generación de políticas y regulaciones jurídicas, como en la incorporación de la "preocupación" ambiental en las actividades de múltiples actores sociales. Pero no han sido suficientes sino por el contrario débiles, constituidas muchas de las veces en simple declaraciones.

Ciertamente en este proceso ha sido muy importante el impulso dado por la llamada Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente

y Desarrollo, que introdujo el concepto de sostenibilidad como un objetivo fundamental de los procesos actuales de desarrollo, que reconoce la urgente necesidad de producir modificaciones a los patrones de desarrollo que siguió la humanidad en la modernidad, para garantizar la supervivencia de la vida en el planeta y democratizar las ventajas de los avances económicos y sociales. La sostenibilidad -que incluye fuertemente los aspectos ambientales- fue asumida, de esta manera, como un objetivo de los estados firmantes de los compromisos de Río.

El Ecuador -por el deterioro creciente de sus recursos naturales tuvo varias iniciativas para normas ambientales con anterioridad a 1992, como la Ley de Prevención y Control de la Contaminación (1976) y la Ley Forestal, así como la creación del Instituto Nacional Forestal y de Áreas Naturales (INEFAN) encargado del manejo del recurso forestal y de la creación y administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Pero, ahondemos un poco mas en cuanto a las políticas de gestión ambiental, básicamente estas tienen la virtud de plantear, por primera vez de manera integral, el marco, los parámetros o las pautas más relevantes de la gestión pública ambiental. Puntualizando se pueden determinar aspectos destacados de un G.A. así:

- El convencimiento de toda la sociedad por minimizar riesgos e impactos ambientales negativos para propender a un desarrollo justo, rentable y sustentable.
- Un convencimiento de los principios morales de solidaridad y corresponsabilidad, para responder por nuestros propios actos.
- La necesidad de aplicar eficientemente las leyes y normas existentes aunque adolezcan de coercitividad, ineficacia o cruce de competencias.
- La promoción de la participación social, la educación y capacitación ambiental, la información, el uso de tecnologías de punta y la implantación de un sistema permanente de ordenamiento territorial.
- La apertura para convenir acuerdos mancomunados, entre municipios, entre consejos provinciales, etc. que viabilicen una adecuada gestión ambiental.
- La priorización de acciones de prevención y control de la contaminación.

Nuestra Constitución, en vigencia, en el artículo 395, al hablar de los principios ambientales, hace notar que la gestión ambiental, es parte del modelo de desarrollo ecuatoriano en la actualidad y que se le consagra como principio para que pueda ser respetado y reconocido, así, el numeral 2 señala: *“Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional”*

Debiendo ser entonces que la noción de gestión pública, que motivo a los municipios de Girón San Fernando y Santa Isabel, gobiernos seccionales autónomos pequeños, para, haciendo una priorización de prevención y control de la contaminación, idear la creación de una empresa de tratamiento de los desechos sólidos.

3.1. Procedimiento legal para la constitución de la mancomunidad en la cuenca alta del río Jubones.

3.1.1. Antecedentes legales que sustentan la figura de la mancomunidad

La formación de una empresa, siempre traerá interrogantes legales, de si es posible o no. Es decir que, a parte de ser optima, en cuanto al beneficio social, también tiene que se factible desde el punto de vista jurídico. Revisemos entonces las normas que sustentan la factibilidad legal de la constitución de la MANCOMUNIDAD o empresa mancomunada.

La Constitución de la república, cuando trata el régimen de competencias en el artículo 260 inciso primero dice: *“Art. 260.- El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles, de gobierno”*. Es decir que mientras se guarde colaboración y complementariedad, la transferencia de competencias es factible y legal. En misma Carta Suprema, el artículo 264 inciso primero dice: los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley;” numeral 4 “Prestar los servicios públicos de *“...manejo de*

desechos sólidos...” en relación con el inciso final del mismo artículo que expone “*En el ámbito de su competencia y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.*” En plena concordancia con el Art. 243 de la misma Ley fundamental de nuestro país que dice: “Dos o mas regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse **y formar mancomunidades**, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer su procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.” Lo resaltado y subrayado es mío.

Por ello es que, mediante un procedimiento legal, el gobierno municipal de Girón y Santa Isabel, procedieron a la constitución de la MANCOMUNIDAD, basados en su autonomía prescrita en el inciso primero del Artículo 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, “*Las municipalidades son autónomas..*” en concordancia con el artículo 24 “*...las municipalidades formularán y aprobarán sus planes...*”. Es facultad del la creación y formulación, no sólo es facultad del alcalde sino del Consejo cantonal, acto garantizado por el Artículo 25 de la Ley en mención que dice: “*...El gobierno Cantonal estará cargo del consejo municipal...*” De allí que, comenzaron con cesión de Consejo y la discusión de la ordenanza de creación de la empresa, amparados en inciso primero del artículo 119 que expone. “*en el transcurso de las sesiones ordinarias, el consejo obligatoriamente debe conocer...*” numeral 1 “*...planes y programas formulados por la administración municipal...*”, en relación con el numeral 9 en determina: “*...la expedición de ordenanzas...para hacer mas eficiente la gestión municipal...*”.

Esta ordenanza se aprobó en dos debates en función del artículo 124 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal “*...la expedición de ordenanzas requiere de dos debates en sesiones distintas...*” no especifica si son ordinarias o extraordinarias, es valedero el sentido de la discusión. Una vez aprobadas las ordenanzas son sancionadas conforme lo señalado en el artículo 125 de la ley que nos ocupa en éste acápite, que dice. “Las ordenanzas, una vez aprobadas, serán remitidas, dentro de los tres días hábiles siguientes, al alcalde para su sanción...” una vez que alcalde recibió, tiene ocho días de plazo para sancionarlo, cuidando de que le texto no esté incurso en inconstitucionalidad y se haya observado los pasos debido proceso para estos casos. Una vez cumplidos con todos lo pasos pre procesales y

procesales, de fondo y forma, la ley se hará pública y; serán promulgados en el Registro Oficial, tal y como lo dice el artículo 129 de la Ley municipal:

Una vez hecha público la ordenanza la ley determina que entrará en vigencia seis días posteriores a su promulgación, salvo que la misma ordenanza determine otro. En el caso de la empresa mancomunada, materia de nuestro estudio, en su inciso final, dice: “La presente ordenanza entrará en vigencia desde su aprobación por parte de sus concejos municipales y su publicación en cada uno de los cantones, no necesariamente por su publicación en el Registro Oficial”

3.1.2. Antecedentes de hecho que sustentan la figura de la mancomunidad

El estudio de factibilidad dio resultado, rindió sus frutos luego de los veinte y cuatro meses de reuniones. Estamos entonces, en agosto de 2008.

En reuniones sostenidas entre el 13 de marzo y hasta el miércoles 11 de junio de 2008 se facilitaron instrumentos técnicos y financieros hasta la corrección definitiva y la inclusión de observaciones, tanto de la Coordinación Nacional del PRODER, como de los propios técnicos de la Unidad Regional.

Ya con la Luz verde del proyecto, únicamente los municipios de Girón y Santa Isabel, decidieron finalmente conformar la mancomunidad de tratamiento de desechos sólidos; fue San Fernando, quien discrepando un poco y por una concepción de celo político no se sumó. Siempre será pertinente, haciendo un paréntesis, decir que, la afinidad de la convicción política coadyuva a efectuar los proyectos; pero cuando las políticas de derecha e izquierda se cruzan, siempre o en la mayoría de los casos, no hay punto de confluencia. En el fondo quien pierde es el pueblo.

Con los dos cantones , Girón y Santa Isabel , comienza la constitución jurídica de la mancomunidad, para ello había que dictarse una ordenanza, así que, en consideración a que las funciones primordiales de las municipalidades, según dispone el Art. 14 numeral 3 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, está la competencia, atribución y responsabilidad de las municipalidades para la prestación de los servicios de recolección, procesamiento y

utilización de residuos; en consideración la homogenidad de criterios entre estos dos cantones; que el Art. 179 de la Ley Orgánica Régimen Municipal, faculta, “*en caso de que la prestación de un servicio público de los atribuidos por la ley a las municipalidades abarque el territorio de varios cantones*”; puedan conformarse empresas en mancomunidad: Teniendo como parámetros legales las sesiones ordinarias de Consejo Cantonal de fechas 21 y 26 de noviembre del 2007 los concejos cantonales de Girón y Santa Isabel, en su orden, resolvieron autorizar a los personeros municipales para la suscripción del “CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE GIRÓN Y SANTA ISABEL PARA LA CREACION DE UNA EMPRESA EN MANCOMUNID PARA LA GESTION DE RESIDUOS SOLIDOS”, En legítimo uso de las atribuciones conferidas en los Arts. 63, numeral 1; 123 y 179 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, expidieron “**La ORDENANZA DE CONSTITUCION DE LA EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL JUBONES: “EMMAICJ”**. Cuerpo normativo que fuera discutido en dos sesiones de Consejo Cantonal de las dos jurisdicciones, así: por el I. Concejo Cantonal de Girón en dos debates en sesiones ordinarias del 24 de enero y 19 de mayo del 2008; y, por el I. Concejo Cantonal de Santa Isabel en sesiones ordinarias del 19 de diciembre del 2007 y mayo 14 del 2008. Publicada posteriormente en le Registro oficial No. 397 del día seis de agosto del año 2008.

Recordemos que, uno de los aspectos que todavía caracteriza a la gestión ambiental en el Ecuador es la dispersión de competencias en varias instituciones públicas. Esta situación genera debilidades en la consolidación de la autoridad nacional ambiental, que la ejerce el Ministerio del Ambiente, y produce superposiciones de competencias; que dificultan una adecuada implementación de políticas, en un marco de debilitamiento generalizado del estado ecuatoriano en cuanto a sus capacidades efectivas de control sobre las actividades productivas que afectan al ambiente.

Entonces el nombre de la empresa es EMMAICJ, que quiere decir: **EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL JUBONES**. Su objetivos seguirán siendo los mismos del estudio o preliminar y durante el proyecto de factibilidad, recogido en le artículo uno de la ordenanza de creación que dice:

“Art. 1.- Se constituye la Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de la Cuenca del Jubones, entidad competente y responsable directa de la Administración del Sistema de Gestión: Barrido, Recolección, Limpieza, Tratamiento, Transporte y Disposición Final de Desechos en las Municipalidades de Girón y Santa Isabel. La nominación de su identidad corporativa será: **“EMMAICJ”.**”

Constituida la empresa, es decir, puesta su nombre i apellido, comienza la hora de interactuar, es por ello que, entre las entidades copartícipes se pone de manifiesto un acuerdo para emprender.

A este convenio se le llamó: **“CONVENIO ESPECÍFICO DE COFINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO “FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE GIRÓN Y SANTA ISABEL DE LA REGIÓN CAÑARI, MEDIANTE LA CREACIÓN DE UNA MANCOMUNIDAD PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS”.**”.- Tomado del original del convenio. Página 1.

Pone de manifiesto, en el papel, lo que ya vinieron de alguna manera experimentando durante el proyecto, es decir, el proceso del actuar. Una vez que San Fernando dejó de ser parte, de alguna manera entre dos, las cosas se vuelven más fáciles, es decir: OBJETO DEL CONVENIO “El objeto del presente Convenio es el de Contribuir a la mejora de la cooperación intermunicipal entre los municipios indígenas de Girón y Santa Isabel de cara a promover el bienestar ambiental y el desarrollo social de la zona, para la gestión integral de residuos sólidos” Lo subrayado es mío. Tomado del original del convenio. Página 1. Frente ello es menester que haga una observación, si bien el pueblo de Girón y Santa Isabel son ancestrales, no obstante, es de manifestar que su población en un cincuenta por ciento, ya no es indígena, autóctona. Su geografía y clima a hecho que haya recibido una enorme cantidad de migrantes, sobre todo de la ciudad de cuenca, que han instalado sus quintas vacacionales, sus espacios de aparcamiento. A pesar de que la visión de las ONGs es para el pueblo indígena, este momento yacen mezclados, conviven juntos, de tal manera que el servicio llega para los dos.

Conviene también en: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES; LA ENTIDAD EJECUTORA; PLAZO; PRODUCTO; una de las mas importantes, es el DEL FINANCIAMIENTO, CRONOGRAMA Y MODALIDAD DE DESEMBOLSOS; la

ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS, el **SEGUIMIENTO y la EVALUACIÓN**; las **GARANTÍAS**; los **BIENES, no pudiendo dejar de lado la TERMINACIÓN DEL CONVENIO**; las **COMUNICACIONES**, inclusive hay una cláusula de propaganda conocida como la de **VISIBILIDAD** que se refiere al hecho de que: “La Entidad Ejecutora se compromete a visibilizar los distintivos (logos) del Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES y del Programa de Desarrollo Rural Territorial – PRODER, en todos los documentos generados durante la ejecución de este Proyecto, así como en pancartas, letreros, cuñas radiales, televisivas, medios virtuales y otros medios de difusión colectiva usados durante la ejecución de este Proyecto”. *Tomado del original del convenio. Página 8.* Termina con la firma de los comparecientes, que es importante que les deje mencionados en este estudio, porque considero que, a mi modo de ver, se pusieron a tono con las nuevas necesidades de la Humanidad. A saber: “Ing. Miguel Andrade **COORDINADOR NACIONAL PRODER**; Ing. Marcelo Encalada Ochoa **GERENTE (E) EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL EMMAICJ G**; Sra. Martha Jiménez Marcatoma; Alcaldesa de Girón; Rodrigo Quezada, **ALCALDE DE SANTA ISABEL**. Así mismo a quienes asesoraron a través de sus organizaciones: Juan José Vidal de **IPADE**; Juan José Sanzberro de **FORMIA AECI**; Julio Yuquilema de **FORMIA CODENPE**.”

3.2. Distribución jurídico - administrativa de la empresa

De la revisión del **TITULO II**, de la Ordenanza de creación de la empresa de tratamiento de los desechos notamos que por título tiene: “**DE LA ADMINISTRACION Y ESTRUCTURA DE LA EMPRESA**”.

La organización administrativa se enmarca en: Un directorio; Un gerente General; Una dirección técnica.

A. DEL DIRECTORIO

Es la máxima autoridad, éste espacio tiene la decisión principal y la final de majeo y administración de la empresa. Estará integrado por: Los alcaldes del cantón Girón y Santa Isabel ó sus delegados, los directores municipales y Director Técnico. El delegado del

presidente sólo podrán ser el Vicepresidente del Concejo o funcionarios municipales, esto en concordancia con lo que dispone el Art. 70 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por consenso y con el afán de evitar algún tipo de monopolio la mancomunidad ha decidido ejercer la Presidencia del Directorio a uno de los alcaldes en forma alternada de acuerdo a los períodos fijados en la ordenanza de constitución.

Por asunto de ordenamiento y logística en caso de ausencia del Alcalde que ejerza la Presidencia, le corresponde presidir el Directorio, al Alcalde presente en la sesión.

Cada miembro principal del Directorio tendrá su alterno. El alterno del Alcalde será el Vicepresidente del Concejo. De los directores municipales y Director Técnico, los que serán nombrados por el respectivo Concejo Cantonal o por el Gerente de la “EMMAICJ”, en su caso.

B. El Gerente General.

En ese sentido la representación legal la tiene el **Gerente General** de la “EMMAICJ” es el representante legal judicial y extrajudicial de la empresa y tendrá las atribuciones que están determinadas en la ordenanza y más disposiciones legales aplicables. Sobre el manejo administrativo del ente, con la dirimencia de conflictos internos. Su competencia está dada por el orgánico funcional más las resoluciones del Directorio. En tanto que, la **Estructura organizacional** y el personal estará acorde con los objetivos, responsabilidades y procesos que asuma directamente la empresa. Es decir tiene autonomía propia de tal manera que la administración de los recursos, técnicos, económicos y humanos de la empresa es independiente, sin que, ninguna de las municipalidades intervinientes en el convenio, ni sus funcionarios, puedan interferir en ella, ni a pretexto de fiscalización. Es decir es el medio más acertado y adecuado de manejar un ente.

C. Órganos Asesores

1. Los directores técnicos y responsables de obras públicas de Santa Isabel y Director de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad de Girón.

2. El Director Técnico Operativo de la “EMMAICJ”.

3.3. Jurisdicción y competencia legal de la empresa mancomunada.

El ámbito de acción y la competencia de la empresa, está en los desechos, ejerce de modo privativo las competencias necesarias para la prestación de los servicios de aseo, la higiene ambiental y la limpieza en los cantones de Girón y Santa Isabel, administrando y desarrollando un sistema de gestión para el barrido, recolección, limpieza, tratamiento, transporte y disposición final de desechos.

De manera prorrogada, para un mejor desarrollo, sobre bases comerciales y de asociación responsable, podrá prestar sus servicios fuera de los cantones de Girón y Santa Isabel y de manera preferente a favor de las municipalidades que conforman la Mancomunidad de la Cuenca del Jubones, en tanto la solicitaren pero creo, sobre todo, poniendo de manifiesto y por delante el bien común y la protección del ambiente.

3.4. Medios coercitivos y la extinción de la empresa mancomunada

La coercitividad es la acción de la ley encaminada a forzar la voluntad o la conducta de del ciudadano al bien común, al buen vivir. Frente al ambiente la ley también busca lo mismo, es decir encaminar para encontrar la armonía y el respeto entre hombre naturaleza.

En la empresa, materia de nuestro estudio, los medios legales de actuación están determinados, también, bajo condiciones y normas propias y su coercitividad está en desarrollar un articulado que permitan a los ciudadanos, de los cantones involucrados, el cumplimiento de los fines u objetivos de la empresa, todo tendiente al bienestar poblacional y conservación del ambiente.

La empresa de desechos con significativos esfuerzos se ha constituido, de allí que, por sus objetivos es de suma importancia que se mantenga en el tiempo y no solo en ese espacio sino tienda a engrandecer, por lo que su desintegración, su muerte, su liquidación, no debe ser tan sencilla, o dicho de otro modo, que su extinción no este sujeta a los vaivenes políticos típicos. De allí que, considerando la necesidad y la importancia, la empresa puede

no puede desaparecer y si lo hace esta sujeto a un proceso, que se enmarca sólo por resolución de las dos terceras partes de los miembros de los concejos municipales de Girón y Santa Isabel, previo informe técnico, jurídico y económico de cada una de las municipalidades. Desde mi punto de vista, sujetos al derecho constitucional de Consulta, Yo creo que debería incorporarse como reforma al la ordenanza de creación, que la disolución también se la hará, previa consulta a los ciudadanos.

Ahondando un poco mas y revisando el conjunto de normas que reglan la creación de la empresa, hasta el momento, existe estabilidad y seguridad jurídica, es decir, para el caso, supuesto no consentido, de imposibilidad en prestación del servicio de la empresa por: decisión unilateral de una de las municipalidades; ó, por la decisión de una de las municipalidades de prestar directamente el servicio; la municipalidad perjudicada podrá reclamar la indemnización de los daños y perjuicios que le cause tal decisión unilateral ante los organismos competentes.

En caso de disolución formal, se suscribirán los acuerdos correspondientes de transferencia de recursos y bienes a las municipalidades en iguales proporciones y en función de la necesidad de prestación del servicio en cada circunscripción territorial.

CAPITULO IV

**LA DESCENTRALIZACION AMBIENTAL, LOS PRINCIPIOS
AMBIENTALES Y EL MARCO LEGAL AMBIENTAL APLICADO EN
LA EMPRESA MACOMUNADA EMMAICJ DE LA CUENCA ALTA
DE RIO JUBONES.**

4.1.- La descentralización y la desconcentración del poder en materia ambiental.

Analizamos este tema, para determinar si los municipios están en la facultad legal de asumir estas funciones o potestades, es decir, asociarse y promover la protección ambiental a través de mancomunidades, desentrañemos este temario.

Preguntémosnos de ante mano, que es la descentralización. De forma general una de las características fundamentales del proceso de, reforma del estado, por el cual el Ejecutivo transfiere, competencias, es decir funciones y atribuciones, con sus respectivos recursos, a los gobiernos autónomos.

La descentralización permite un régimen descentralizado: obligatorio y otro opcional

- a. En el primero de los nombrados y constitucionalmente hablando desde el artículo 251, se ciñe estrictamente a determinar las clases de gobiernos autónomos descentralizados que debe existir. Unos creados, pero, otros en proceso y a ponerse en real escena en las futuras elecciones. Todo esto, basado en la concepción política del Régimen del Presidente Correa plasmado desde el artículo 251 de la Carta Magna en vigencia. De esta manera, como novedad e inserción, en la Constitución, nace la conformación de: las gobernaciones regionales; en donde existirá un Consejo y un Gobernador Regional. Esta a sido la innovación mayor, en materia de territorialidad del Ecuador. A través de este, más, los gobiernos provinciales, los metropolitanos, los gobiernos municipales y los parroquiales, pretenden ejercer el poder de forma inmediata y cercana a los gobernados. La idea es acercar el poder al ciudadano, desde nuestro modesto punto de vista, para que pueda requerir de él cuando y cuantas veces desee.
- b. La descentralización es opcional cuando la conformación de circunscripciones territoriales se la hace, teniendo como fundamento la raza, según el artículo 257 establece que *“En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente y, se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”*. Esta opción se la ejerce luego de cumplir con ciertos

parámetros legales, pero que en el fondo y para nuestro estudio, es fundamental porque la autonomía se encuentra diversificada. Ello permitirá mejor gobernabilidad, supongo.

En materia ambiental existen también dos cales de descentralización: una para la región continental ecuatoriana y otra para la región insular. En el territorio continental, especialmente en el amazónico, es privativo de los gobiernos autónomos, así como del Estado central la adopción de políticas de desarrollo sustentable, claramente expresado en el artículo 259; en la segunda de las nombradas, la descentralización se regirán por un régimen especial, en donde su planificación y desarrollo se apegará feacientemente a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, así lo determina, en resumen, el Artículo 258 de la Constitución. En el artículo 242 del mismo cuerpo legal se determina que “...*Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse en regímenes especiales*” lo resaltado es mío.

En resumen, la descentralización promueve la toma de decisiones por parte de entidades territoriales autónomas, cuando se trata de la conducción de sus intereses privativos, el manejo de sus recursos y la solución de sus problemas, al concurrir las circunstancias siguientes:

- 1) El derecho inalienable y el interés de gestionar lo propio;
- 2) La inmediatez, que permite identificar problemas y plantear soluciones en forma más rápida;
- 3) La conveniencia y racionalidad en la aplicación y asignación de recursos.

Obliga, el respeto al Gobierno Central, a la autonomía de los entes locales y sus comunidades y mutuamente la subordinación de estos últimos a los intereses de la Nación y al marco de competencias indelegables del Gobierno Central, así como el sometimiento a la fiscalización administrativa y social de la gestión autónoma.

Bien llevada la autonomía, permite la participación ciudadana, pues, fortalece el proceso de control político y moderación de la acción gubernamental en la gestión de los asuntos de interés público, en cuyo caso los habitantes de los municipios podrán organizarse para realizar contralorías sociales que garanticen el cumplimiento de este precepto.

Haciendo una confrontación, con el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial recién aprobado en segundo debate en 15 de agosto del año 2010 y, corrido traslado al Presidente de la República para que se pronuncie a favor o vete.

Revisando cuidadosamente el contenido **del Código Territorial**, no hace más que ampliar y por ende normar, reglar, viabilizar o dar vida al artículo doscientos cuarenta y dos de la Constitución Política de la República del Ecuador, que en su esencia prevé “*El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales...*” lo resaltado es mío. En estos espacios territoriales tiene vigencia la descentralización autónoma en o referente a: lo política, administrativo y financiero, por lo que en cada uno de ellos existirán gobiernos autónomos, tal como lo determina el artículo 238, inciso segundo de la Constitución, a saber “*...Constituyen gobiernos autónomos descentralizados la juntas parroquiales rurales, los consejos municipales, los consejos, metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales*”.

Según el Código orgánico esta distribución territorial responde a los desafíos de actual dinámica social, a la necesidad de un gestión integrada de la cuenca hidrográficas, al fortalecimiento de las cadenas productivas y al desarrollo de los pequeños territorios. Esta descentralización hace que se les atribuya a los territorios competencias explícitas puras y únicas.

Sin embargo, la ley recién esta dada, se asume el reto de aplicarla, obviamente el proceso mas difícil es la distribución territorial de las regiones, que son lo nuevo en este concepto, así como los distritos metropolitanos y las circunscripciones territoriales especiales, el artículo 269 de la constitución nos da la respuesta: “*Art. 269.- El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:*

1. *Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias...*” Ciertamente todo proceso de cambio es progresivo, en el presente caso no es la excepción, es

paulatino y la mismo tiempo obligatorio, no existe posibilidad de negarse a la conformación; así mismo, quienes se encuentren preparados para sumir la autonomía y lo demuestran lo asumen.

Correlativamente y en cuatro numerales más el sistema nacional de competencias esta facultado para: “2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado. 3. Regular la gestión de las competencias concurrentes...; 4. Asignar competencias residuales...; resolver en sede administrativa conflictos de competencia...”

4.2. LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES APLICADOS EN LA EMPRESA MANCOMUNADA DE TRATAMIENTO DE DESECHOS SOLIDOS EMMAICJ.

Se entienden generalmente por principio como la base, el origen, la razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia.

En tanto que al hablar de un principio Legal o jurídico, nos referimos a aquella norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta.

Si emitimos un criterio sobre, principio jurídico ambiental, estamos frente *“al conjunto de postulados indispensables que apoyan y fundamentan ciertas acciones, alguna gestión, las decisiones y casi todos los aspectos jurídico-ambientales”* así o dice la Doctora Silvia Jaquenod, en su libro Derecho Ambiental. Y nos enumera lo que para ella son los principios que deben tenerse en cuenta frente a un de estudio de cualesquier tema ambiental. No se queda al margen esta empresa, que hubo de tomar en cuenta ciertos parámetros, principios, postulados a la hora de insertar el tema del tratamiento los desechos sólidos. Por ello es que fundamentado en ese antecedente doctrinario del módulo dos, del estudio de la especialidad, se ha querido verificar su aplicación en la práctica con la empresa EMMAICJ. Es así como, para esta especialista en temas ambientales los principios son *“realidad, solidaridad, regulación jurídica integral, responsabilidades compartidas, precaución, prevención, conjunción de aspectos colectivos e individuales, nivel de acción mas adecuado, tratamiento de causas y de síntomas, unidad de gestión, conservación de las condiciones naturales, analogía, condicionamiento de las leyes naturales, uso mas*

conveniente, acción sostenible, mantenimiento del capital natural, y transpersonalización de la disposición jurídica”.

En la Carta Magna ecuatoriana, específicamente en el artículo 395, el asambleísta enumera cuatro principios ambientales que se reconocen y, a los que nosotros debemos respetar. A lo mejor están un poco restrictivos, en cuanto a número; de pronto, por el poco conocimiento del tema ambiental del asambleísta, en relación con el número de principios antes transcritos y que la autora los a colocado como doctrina.

Entonces el artículo 395 señala: que son principios ambientales:

1. *“El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.*
2. *Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.*
3. *El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.*
4. *En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”*

Si querer desmerecer los que trae la Constitución, pero, analicemos los principios que a modo de ver de la Doctora Jaquenod, deben estar presentes en el estudio y aplicación de un tema ambiental. Concomitantemente iremos desentrañando los que consagra la Constitución.

4.3. La aplicación del principio de realidad en la constitución de la empresa mancomunada “EMMAICJ”

El término realidad **en el derecho ambiental** puede tener eficacia desde el nivel local al internacional, si previamente se ha realizado un minucioso análisis de la realidad ambiental a la que se va aplicar la correspondiente legislación.

Es de recordar que la realidad como principio jurídico tiene como fundamento una “**Base técnica meta jurídica**”. Dice la Doctora Jaquenod, en su obra Derecho Ambiental. La aplicación de la normativa ambiental ha de partir de los límites y umbrales señalados técnicamente, y que establecen las condiciones según las cuales deben realizarse ciertas actividades.

En este sentido las tres municipalidades, Girón, San Fernando y Santa Isabel emprendieron un estudio de: a) Diagnóstico actual de los desechos, para determinar, el colapso de los “botaderos” anti técnicos y lesivos al ambiente, y en donde los mismos, rebasaron la vida útil y los límites máximos permitidos de contaminación; y, b) la factibilidad de la constitución de la mancomunidad, una empresa que les permita futurizar el tratamiento de los desechos.

Este diagnóstico, permitió determinar que:

- El Cantón San Fernando desistiera de la conformación la empresa, por el referente costo beneficio, mas, por el descubrimiento de que, no había afinidad política;
- Que, el “botadero” del cantón Girón, había colapsado y no resistía más;
- Que, el propietario del terreno, que servía de botadero, estaba con acciones legales para evitar seguir siendo receptor de los desechos;
- Que, la constitución mancomunidad era absolutamente necesaria, por sobre todas las cosas, porque no había, ni por asomo, tratamiento, clasificación, ni disposición final adecuada de desechos;

- Que, la propia población estaba dispuesta a empujar el proyecto, producto de que la administración del cantón Santa Isabel ofrecía el espacio geográfico (terreno) para depositar los desechos y tratarlos.

4.4. La determinación del principio ambiental de Unidad de Gestión en el proceso de constitución de la empresa AMMAICJ.

Este Principio tiene directa vinculación con la particularidad sistémica que caracteriza a la materia ambiental. A su vez, está en relación con los diferentes modelos de gestión ambiental que se articulan dentro de la necesaria unidad de gestión de los recursos naturales.

Una gestión eco sistémica del ambiente obliga a buscar un grado eficaz de correspondencia entre el aspecto organizativo y el legislativo ambiental debiendo ser esta correlación básicamente simultánea.

Por tanto, la tendencia a la Unidad de Gestión en la administración del ambiente, debería cimentarse dentro de una dinámica sistémica del medio. Existen diferentes causas, categorías y áreas generales de conflicto en la gestión administrativa del ambiente:

En la práctica existe simetría, química, coordinación y objetivos claros entre las instituciones conformantes de la mancomunidad, entre las instituciones promotoras co-financiadoras y los municipios asociados. Entre los organismos superiores y los inferiores, en fin, entre la empresa y la comunidad.

Ya el artículo 264 de la Constitución en su inciso primero determina “*Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley*”. Es decir que están supeditados a la descentralización de funciones o competencias para actuar.

La ciudadanía también tiene su rol en la Unidad de Gestión, pues el artículo 398 de la Constitución establece “*Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la*

participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta”

Es decir que existe un nexo absoluto dado en la constitución, de allí que dentro de las funciones de la empresa también es observado, ya que todas las decisiones se toman previo el concurso, en reuniones, de la ciudadanía de los cantones involucrados.

4.5. Utilización del principio Precaución en la gestión de la empresa mancomunada.

Este Principio constituye en sí mismo una declaración de propósito, un acuerdo voluntario para actuar con extremo cuidado, diligencia y cautela en el momento de tomar una decisión que, directa o indirectamente, pueda repercutir de forma adversa en el medio. Es la propia acción cautelosa y diligente la que enmarca y sustenta el Principio de precaución, intentando prevenir riesgos ambientales. Representa, por tanto, una intención de prudencia ambiental.

El Principio de precaución, aspecto preliminar y fundamento básico del Principio de prevención, se ha incorporado a la dinámica ambiental por distintas vías. Forma parte de diferentes recomendaciones en documentos internacionales y se integra en el discurso de especialistas políticos y especialistas ambientales. Se incorpora necesariamente y por vía directa en el Principio de realidad, responsabilidades compartidas (aspecto subsidiario) e información, y por vía indirecta y complementaria en el Principio de cooperación en su más amplio sentido y alcance.

Su consideración como Principio de urgente aplicación se ha convertido en necesidad desde el nivel local al internacional. A través de la aplicación de este Principio se pretende alcanzar ese mínimo grado de seguridad necesario, para que las actividades sean concordantes con los requerimientos ambientales.

En la Constitución Política de la República del Ecuador no determina tajantemente a la “precaución” más si le asegura su espacio a la prevención. De todas maneras en forma disimulada podemos encontrar a la precaución en el artículo 397 cuando en su inciso primero entre otras cosas señala: *“Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir*

en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: numeral 3 y cuatro:

- 1. Regular la producción, importación, distribución, uso y disposición final de materiales tóxicos y peligrosos para las personas o el ambiente.*
- 2. Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado”.*

Este compromiso voluntario que hace el Estado, mas la regulación y la declaratoria de intangibilidad, pone de manifiesto el debido cuidado y la coercitividad del Estado frente a la realidad ambiental.

Con sustento en este principio, la mancomunidad a tomado todas la medidas para sostener el proyecto, comenzando con le estudio, pasando por la sostenibilidad jurídica hasta llegar a la sostenibilidad financiera. Con ello, las municipalidades pensaron en el futuro, en la salud de la gente, en la conservación del medio en el lugar donde se depositaba la basura sin tratamiento. Cumplieron con las normas ambientales fe factibilidad, cumplieron con el Sistema único de manejo ambiental, la ley de Gestión Ambiental, la evaluación de los impactos ambientales, etc. Concordar todo esto con el principio de precaución del art 396 de la Constitución

4.6. Aplicación del principio de Prevención

Desde un punto de vista general la expresión prevenir significa, prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. Atañe también a precaver, evitar, estorbar o impedir algo. Ó simplemente anticiparse a la acción, es decir prevenir se asemeja a advertir, informar o avisar a alguien de algo.

La terminología de prevención viene del latín preventivo que alude a la acción y efecto de prevenir. Son aquellas preparaciones y disposiciones que se organizan anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa.

Desde el punto de vista ambiental, la prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos naturales.

Nuestras normas penales son preventivas, porque a través de la presunción se anticipa a los hechos para que no se lo hagan o no se comentan. Por eso se dice “el que”.

Todos los programas, estrategias mundiales para la protección del ambiente se fundamentan en la prevención, por ejemplo el primer programa de acción comunitaria en materia de ambiente desarrollado entre 1973-1977 llama a “...prevenir, reducir y, en la medida de lo posible suprimir la contaminación y sus consecuencias perjudiciales...” claro que es una utopía, pero en la medida que se trata de un paso para evitar la contaminación, esta bien. Ciertamente la política ambiental deberá valerse de los medios necesarios y suficientes para prevenir, reducir y, en todo cuanto sea posible eliminar los efectos perturbadores del normal desenvolvimiento del ambiente. Deben llevarse acciones preventivas rectificando el daño en la fuente, en el origen de la emisión o del acto dañoso. Evidentemente recuperando en los países desarrollados, y de forma preventiva en los países en vías de desarrollo.

Revisando nuestro Carta Magna ecuatoriana, al tratar el CAPITULO II sobre la BIODIVERSIDAD Y LOS RECURSOS NATURALES, en el artículo 397, dentro de los compromisos del Estado, en el numeral 2 señala: “*Establecer mecanismos efectivos de **prevención** y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales*”. Mientras que en el numeral 5 del mismo artículo señala: “*Establecer un sistema nacional de **prevención**, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad*”. Este compromiso del Estado, correlativamente se convierte, para nosotros, en un derecho, así que debemos demandar su cumplimiento.

Ahora, no es que solamente el estado es el responsable, nosotros también somos corresponsables con la prevención y la preservación.

Centrándonos ya en la empresa EMMAICJ, la forma preventiva con la que se han asumido las acciones, es fácil determinar la aplicación del principio de prevención en sus circunscripciones territoriales, es decir, se prevé el tratamiento de los desechos sólidos para

asegurar la salud de los seres humanos habitantes de los cantones Girón y Santa Isabel, así como para permitir la conservación del ambiente y del entorno cantonal, evitando la contaminación de quebradas, pastos, aire, suelo, etc.

Al principio de prevención, viene aparejado las políticas que cada Estado implemente, frente a la responsabilidad y a la sanción por daños. Ciertamente que agotamos todos los esfuerzos para prevenir daños, pero no siempre los daños no serán de voluntad sino de caso fortuito, fuerza mayor, negligencia, culpa, no dolo; en ese caso el Estado, frente al poder de la Constitución señalado en el artículo 396 dice: *“El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas.*

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

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

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

De la exposición del artículo podemos abstraer:

- Que, la decisión del Estado para adoptar políticas, que en el fondo no son mas que medidas preventivas para evitar lo conocidos impactos que atenten contra el ambiente.
- Que, En caso de inseguridad, falta de certeza para saber que tal acto será dañoso o no lesivo al ambiente, se permite el estado adoptar las medidas de protección y prevención.

- Que la responsabilidad por los daños causados no es subjetiva, es decir que no atañe al sujeto; sino es objetiva, porque se deducen de actos culposos, no intencionales. Es decir que, una vez ocurrido el acto dañoso, a más de las sanciones civiles o administrativas correspondientes tiene la obligación de restaurar, reponer el ecosistema.
- Que, es deber de los fomentadores de las áreas productivas y de servicios, asumir la responsabilidad directa frente a la prevención de impactos ambientales, más allá de la mitigación y la reparación del daño. En plena concordancia con el principio del modelo sustentable de desarrollo, prescrito en el numeral uno del artículo 395 de la Constitución Política, que dice “*El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras*”. Es decir, buscar por sobre todas las cosas, un equilibrio entre producción y conservación del ambiente.
- Que, un elemento evidente de prevención es la COERCITIVIDAD DE LA LEY sea de las principales cuanto de las secundarias;
- Que, la imprescriptibilidad de las acciones legales, en materia ambiental, es otro elemento fundamental en el aspecto preventivo, con le objeto de que nadie se atreva, ni por dolo, ni por culpa a atentar contra el ambiente. Es decir las acciones para el resarcimiento por daños ambientales iniciarse en cualquier tiempo.
- Que, en caso de duda, ya no se aplica **lo mas favorable al reo**, sino al contrario, lo más favorable a la naturaleza, ratificado con el numeral 4 del artículo 395, que en resumen señala que en caso de duda sobre el alcance de las normas ambientales, se le aplicará lo más favorable a la naturaleza, como sujeto de derechos. Aclarar este párrafo confuso

4.7. Conservación de las condiciones naturales en la disposición final de los desechos sólidos.

Este Principio se compone de dos aspectos primordiales que se corresponden estrechamente: la preservación del entramado de estructuras orgánicas, y la protección de los hábitats.

La mancomunidad ha pretendido, dejar los antiguos albergues de la basura que culposamente dañaban los hábitats de la zona alta de Girón y Santa Isabel.

A pesar de que directamente no se nota que hayan observado los pasos, como nosotros lo conocemos, hay algunos intentos por hacerlo, de todas maneras hay que señalar que el conjunto de recursos naturales es merecedor indiscutible de conservación con total independencia de consideraciones materialistas y de fines utilitarios.

Mediante el desarrollo e implantación de un conjunto de medidas legislativas y de planificación, (ordenanzas y reglamentos internos) podría alcanzarse un justo equilibrio entre la tecnología y la conservación ambiental. Por ello que de cara a impedir menoscabos al ambiente que rebasen los límites permitidos, estarán obligados, sus conformantes, a desarrollar métodos comunes de medición para la determinación de los valores límite, para organizar a nivel local y cantonal el control de la calidad del ambiente e impulsar sistemas de diagnóstico comunes para el aseguramiento de una protección preventiva del ambiente tanto en el momento de la recolección, cuanto en su tratamiento, así como el entorno del espacio físico destinado para la disposición final.

4.8. Aplicación del principio ambiental Acción Sostenible.

Este Principio se refiere a la necesidad de utilizar de manera racional los recursos naturales. Alude a la incidencia que tienen, o deberían tener, las leyes ambientales sobre las conductas humanas.

Si bien es cierto que hasta ahora no existe una política de descentralización total del manejo del ambiente y su conservación, es conveniente que se mantenga una discusión mesurada y objetiva sobre la conveniencia de su descentralización, puesto que se trata de un sistema

que debe ser manejado con criterios de integralidad y de unidad, y sobre los cuales debe expresarse una unívoca política de estado a la cual se atengan y se remitan las iniciativas locales de manejo.

La palabra sostenible pretende ser el reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo, que no vaya en detrimento del ambiente ni de los recursos naturales, de cuya calidad depende la satisfacción de las necesidades actuales, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. La norma jurídico - ambiental debe tener capacidad tal, que oriente las estrategias y acciones humanas hacia el uso sostenible del sistema natural.

Es importante que en la empresa esté clara la norma jurídico ambiental, su ordenanza, siendo por sí misma herramienta indiscutible al servicio del desarrollo sostenible, debe regular las actividades humanas entre si, de éstas con la empresa y de esta con los municipios involucrados que a la larga fueron los que le crearon, y los municipios se hagan fuertes para demandar del gobierno central más atención, ya no sólo en el campo de los desechos sólidos que son una mínima parte del objetivo. La conducta humana se encauza a través de la aplicación efectiva de este Principio, bajo el respeto a la norma aunque no sea coercitiva, alcanzando el necesario carácter sostenible del aprovechamiento de los recursos naturales. Tras la aplicación de una norma jurídico-ambiental de carácter sostenible a un caso concreto, la acción no puede sino ser, consecuente.

4.9. Determinación del principio ambiental de la Transpersonalización de las normas jurídicas.

Se hace referencia a este Principio porque en él se conjuga el Derecho ambiental como derecho del ser humano y del ambiente. La razón de este Principio se encuentra en el momento mismo que una alteración lesiona al ambiente y a la persona y abre, sin más, el derecho-deber a su reparación. Los municipios de la cuenca alta del Jubones se vieron envueltos en un atentado ala naturaleza al no tratar los desechos sólidos, al disponerlos de la manera más anti técnica posible, generando alteración al medio y daños a la persona humana del sector receptor de los desechos. Así se refleja en la Conferencia de Estocolmo

(1972) cuando señala que el hombre tiene derecho a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida satisfactorias en un medio cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar. De forma paralela el ser humano tiene el deber de proteger y mejorar el entorno.

4.10.- Determinación del principio contaminador - pagador.

Este principio no es nuevo, ya lo enuncia la “Declaración de Founex” en 1971 la declaración de “Estocolmo” de 1972, de igual manera y en forma similar a las anteriores la declaración de “Río de Janeiro” en el año de 1992.

En todos ellos ponen de manifiesto la necesidad de reparar el daño causado: con intención y sin intención. En nuestra legislación las cosas ya no están al margen, pues, el primero estará sujeto al Código Penal y Procedimiento Panal, en tanto que le segundo estará sujeto al: Código de Procedimiento Civil y al Código civil, en cuanto al resarcimiento de Daños y perjuicios; y al derecho administrativo ambiental en lo referente a recuperación del área destruida, devastada o agredida.

Entonces es clara la determinación de que una empresa sea pública o privada, las que nacen del propio estado y régimen autónomo, inclusive, debe asumir la responsabilidad: frente al ambiente con la adopción de controles para evitar su deterioro; e, indemnizando a las víctimas de contaminación y otros daños ambientales.

Este principio se encuentra plenamente identificado en el artículo 397, numeral 1 de la Constitución, reforzado con el artículo 396 inciso segundo que expone “La determinación de los daños ambientales es objetiva. Todo el daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes implicará también la obligación de restaurar íntegramente los ecosistemas...”

Pero para el caso de que se conozca de un daño al ambiente y no se determine de primera mano el agente generador, el estado es garante del resarcimiento por esos daños, es decir es responsable subsidiario. Lo importante no es quedarse de brazos cruzados, frente al daño. Así lo determina el artículo 397 inciso primero de la Constitución.

4.11.- Análisis del marco legal- ambiental constitucional aplicable a la empresa mancomunada de desechos sólidos entre los cantones Santa Isabel y Girón.

Desde un punto de vista general, el marco jurídico, viabiliza la actuación de toda persona natural o jurídica, con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones. De allí que, no podemos apartar de nuestro estudio, el sistema legal aplicable a la empresa, el conexo y concordante; por ello que, seguidamente se analizará el sistema legal comenzado por la ley suprema, en atención al principio de supremacía.

4.11.1.- La jerarquía de la Constitución Política de la República frente a las normas ambientales y la constitución de la empresa mancomunada.

El marco legal Constitucional es el conjunto de normas de derecho sobre la cuales se levanta el andamiaje jurídico de un Estado. Alrededor de ella se circunscriben todas las leyes especiales codificadas y no codificadas.

Este carácter determinante de la Constitución la hace que sea jerárquicamente superior a las demás leyes que conforman el sistema jurídico del Ecuador. Este carácter jerárquico es conocido como Supremacía de la Constitución, tipificado en el artículo 524 de dicha ley máxima, que dice “*La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico...*”

Entonces, el conjunto de normas *legales ambientales* yacen desde la misma Constitución, y cuyo alcance están determinadas por la misma Ley, desde el artículo 1 inciso tercero comienza haciendo alusión al ambiente y sus recursos naturales; en el artículo 3 numeral 7; el Estado se arroga el deber de proteger el patrimonio natural del país. Su radio de acción y competencia están establecidos de la misma forma, de acuerdo a la descentralización y transferencia de competencias.

De igual manera las normas que soportan, le dan vida, a la empresa mancomunada AMMAICJ, están plasmadas en la ORDENAZA de creación de la misma. Pero, estas normas, están en plena concordancia con la Constitución conforme manifiesta ella mismo en el artículo 524, “*...las normas y los actos del poder público deberán mantener*

conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica....”.

4.11.2.- Análisis de las normas ambientales de la Constitución de la República frente a la empresa mancomunada de desechos sólidos.

En la **Constitución Política de la República**, analizada a lo largo todos los temarios de este proceso investigativo, se advierte, el afán protector al ambiente ecuatoriano, de tal manera que se le otorga “Derechos a la Naturaleza”. Lógicamente que, esto totalmente nuevo, un tanto curioso y hasta cierto punto confuso. De todas maneras se ve, se aprecia, se palpa la intención manifiesta por cuidar el ambiente a toda costa y prevenir toda forma de contaminación. Los artículos 71, 72, 73 y 74 de de la Constitución, le asemejan a la naturaleza a una persona, sea natural o jurídica, capaz de recibir derechos y contraer obligaciones. Aunque, en el fondo, resulta ilógico el poder entender que la naturaleza sea sujeta de obligaciones. Por que siendo así, tendría también que tener obligaciones.

La creación de la empresa mancomunada de la cuenca alta del río Jubones para el tratamiento de los desechos sólidos, acepta la supremacía de la norma Constitucional y se somete a ella, de allí que para tener plena validez se creó mediante una ordenanza y observados los pasos del debido proceso. Así mismo, guarda plena relación y concordancia, tanto en materia constitutiva cuanto en el ámbito ambiental de posibilidad, factibilidad y sostenibilidad, ó, como se diría mejor aún, ambientalmente sustentable.

En lo que respecta a los desechos sólidos, materia del a tesina, corresponde a los gobiernos municipales “*Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley*” así lo preestablece el numeral 4 del Artículo 264 de la Constitución.

A las Junta parroquiales, sólo les compete “*Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente*”. Así lo determina el artículo 267 numeral 4.

Pero preguntémosnos, ¿que limita la aplicación de la descentralización para el manejo ambiental? Para el modesto modo de ver las cosas, es:

- a. La debilidad institucional de los Municipios y de los Consejos Provinciales, que en muchas ocasiones impide disponer de los recursos financieros y técnicos mínimos para una adecuada gestión en sus territorios.
- b. Siendo el tema ambiental nuevo, no está interrelacionado de manera fuerte y cabal, sino todavía dependiente de las tradicionales funciones de "higiene", "planificación", y hasta de "obras públicas".

Es importante insistir, en este caso, que lo fundamental no es lograr la descentralización en sí misma y mucho menos acumular acuerdos firmados que no tengan viabilidad; lo importante es modificar la gestión para disminuir los impactos de las políticas ambientales, para mejorar la calidad de vida de la población y disminuir los altos niveles de deterioro de los recursos naturales que predominan en el país. El artículo 399 de la Constitución es preciso en señalar: **Art. 399.-** *“El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza”*. Esperamos acciones para ver sus frutos. En la ley de Gestión Ambiental en su artículo 5 también se determina el establecimiento de un Sistema de Descentralización de la Gestión Ambiental, con el objeto de fomentar la coordinación transectorial, interacción y cooperación de sistemas y subsistemas de manejo ambiental y gestión de recursos entre las entidades públicas con competencia ambiental.

4.12.- Análisis del Marco legal General aplicable a la empresa mancomunada

Si revisamos la **Ley Orgánica de la Salud**, Ley 67, publicado en el Registro Oficial Suplemento 423 de 22 de Diciembre del 2006, que incorpora normas sobre políticas de preservación, poniendo énfasis en el principio de prevención tan necesario en el quehacer de la contaminación ambiental. Específicamente en el libro segundo del capítulo primero tiene por título “*Salud y seguridad ambiental*” en cuyo artículo noventa y cinco señala: “*Art. 95.- La autoridad sanitaria nacional en coordinación con el Ministerio del Ambiente, establecerá las normas básicas para la preservación del ambiente en materias relacionadas con la salud humana, las mismas que serán de cumplimiento obligatorio para todas las personas naturales, entidades públicas, privadas y comunitarias*”. Por sobre todo está la salud del pueblo, y sobre la base de buenas políticas de gestión preventiva lo lograremos. Es decir, el Estado quiere hacer efectiva las garantías constitucionales.

En cuestión de desechos sólidos, materia de esta tesina, la Ley Orgánica de la Salud, hace su referencia indicando que existirá una AUTORIDAD SANITARIA a nivel del Ecuador que se encargará de emitir las normas para un manejo adecuado de residuos; así el Art. 97 de dicho cuerpo legal señala .- “*La autoridad sanitaria nacional dictará las normas para el manejo de todo tipo de desechos y residuos que afecten la salud humana; normas que serán de cumplimiento obligatorio para las personas naturales y jurídicas*”. Esta autoridad nacional de promover campañas, cosa que es importante antes de aplicar la ley. Por que con la conciencia del ser humano, enfocada a la seguridad, a la obediencia, se gana mucho.

También es importante resaltar, dentro de esta ley, la obligación que tiene la Autoridad Nacional para correlacionarse con los municipios para seguir en la senda de un buen tratamiento y disposición de los desechos conocidos como peligros. De allí que la empresa EMMAICJ dentro de su proceso de funciones, tomando con seriedad y preocupación, a extendido una clasificación de desechos en cuanto a su recolección y su disposición final en la planta de tratamiento, así, se está diseñando una celda exclusiva para el depósito de éstos desechos y para que a su vez sean tratados con particularidad. Revisando el artículo 99 de la Ley en estudio, dice: “*La autoridad sanitaria nacional, en coordinación con los municipios del país, emitirá los reglamentos, normas y procedimientos técnicos de*

cumplimiento obligatorio para el manejo adecuado de los desechos infecciosos que generen los establecimientos de servicios de salud, públicos o privados, ambulatorio o de internación, veterinaria y estética". Lo que hasta el momento no se ¿Quién es la Autoridad Sanitaria Nacional?, ni quien hará sus veces, porque no han visitado las instalaciones de la mancomunidad para emprender acciones o programas. A lo mejor piensan que, sólo con constar en la ley, es suficiente.

Revisando el artículo 100 de la ley en mención se puede apreciar que dice: "*La recolección, transporte, tratamiento y disposición final de desechos es responsabilidad de los municipios que la realizarán de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas que se dicten para el efecto, con observancia de las normas de bioseguridad y control determinadas por la autoridad sanitaria nacional. El Estado entregará los recursos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo*". Lo que tampoco se sabe es cuando entregará el Estado los recursos, ya que, simplemente, cumple con entregar el presupuesto y allá se arreglen los municipios, sobre todo en pequeños como estos que nos han servido de base para el Estudio. De allí que, por iniciativa de la empresa y ante la falta de recursos, propendiendo a la sostenibilidad de la entidad, se encuentra en proceso, también, la creación de una ordenanza para crear una tasa de recolección de desechos.

Si revisamos la **Ley Orgánica de Régimen Municipal**.- de la que se tiene como referencia una primera codificación del 15 de octubre de 1971, pero la segunda y mas reciente es la de 5 de diciembre del año dos mil cinco constante en el registro oficial numero 159.

Para que en la actualidad los municipios de Santa Isabel y Girón y, al inicio San Fernando, estén iniciando, en materia ambiental, específicamente en el tratamiento de los desechos sólidos, un proyecto modelo en el Sur del país, sobre todo para los municipios pequeños, tiene su razón de ser en la Ley Orgánica de Régimen Municipal; pero no por que está se desenvuelva por si sola, sino porque, las potestades emergen, emanan desde la Constitución misma, así: en el artículo 3 de la Constitución señala: "*son deberes primordiales del Estado: numeral 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización*". Esto quiere decir que, el Estado dará mayor autoridad, en todos los aspectos, a los municipios, para

alcanzar un mejor desarrollo, y sobre todo equiparar a los demás que antes tenía mayores privilegios, bueno, siguen teniendo. Frente al ambiente, el Estado le extenderá también a los municipios, la responsabilidad de proteger el patrimonio natural y cultural del país, así como la defensa de sus recursos naturales. Para legitimar la actuación de los municipios revisemos también la disposición del artículo 239 de la Constitución, en la que manifiesta *“El Régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirán por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en proceso de desarrollo.”* Mas allá de su facultad legislativa y la posibilidad de crear sus normas dentro de su territorio. Así misma para proceder a formar la empresa de tratamiento de los desechos sólidos, materia de este proceso investigativo, los cantones involucrados fundamentaron su actuación en la disposición del artículo 243 de la Constitución Política del Estado, en vigencia que expone *“Art. 243 Dos o mas regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer su procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.”* En el caso que desentrañamos, en verdad su constitución es legal, pues, conversaron tres cantones contiguos, pero sólo dos coincidieron en ideas, modos y formas para agruparse, Santa Isabel y Girón, Están dentro de lo legal porque la Constitución dice dos o mas. Dentro de las gestiones y competencias, tomaron al está el ambiente, es por ello que allá apuntaron; pero, de este gran abanico que es el entorno, particularizaron el tratamiento de los desechos sólidos, pues, dentro de las cosas urgentes y necesarias estaba esta priorización, claro, sin dejar de lado el resto de áreas. Focalizaron entonces la necesidad de darle un tratamiento a los desechos sólidos y coincidentalmente participaron de esta urgencia los dos municipios, así que, decidieron conformarse, en un EMPRESA MANCOMUNADA.

En materia ambiental, así mismo, al artículo 243, antes descrito, le refuerza el artículo 264 de la misma Constitución, que al hablar sobre la competencia exclusiva de los gobiernos municipales, sin contrariar a las demás que les otorgue la Leyes, habla sobre la competencia de los municipios en materia de prevención y precaución ambiental; así:

- a. El numeral 4 preestablece que la competencia de las municipalidades, sobre todo ahondado en materia de este proceso investigativo, es: “*Prestar los servicios de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establece la ley*”. No se cual le. Presumo que se habla de la Ley de Régimen Municipal. En materia de ambiente seguramente cualesquiera de las leyes conexas.
- b. El numeral 7 del mismo artículo, ya en materia de patrimonio, dice que es competente un municipio para “Preservar, mantener, y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir espacios públicos para estos fines.
- c. El numeral 11, que al referirse al uso de espacios débiles, ambientalmente hablando, señala “Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas”.
- d. El en numeral 12, al hablar de minería, son competentes los municipios, me supongo que luego de elaborarse un reglamento de actuación, para “Regular, autorizar y controlarla explotación de de materiales áridos y pétreos, que se encuentran en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras” Es importante para esto que cada municipio cuente con un departamento especializado en éstas áreas para que puedan cumplir con los fines, caso contrario vamos a caer en lo de siempre ó en su defecto el otorgamiento de la competencia constitucional quedará en letra muerta y el ambiente, a través de la explotación minera ilegal, seguirá siendo destruido.

En dicha Ley Orgánica de régimen municipal, basado en las directrices que le da la Constitución, debería haberse colocado un capítulo o una sección que determine el procedimiento o actuación de las facultades que le da la Constitución de la República del Ecuador, pero no lo hay. Me parece que existe una descentralización inconclusa o dirá más bien, falta de definición. Son, mas bien, los concejos municipales que por sus propias iniciativas, extienden facultades a las comisiones especiales para hacerse cargo de las áreas especiales y no habituales. De allí que, por ejemplo, a una comisión de concejales, a más de la comisión habitual le asignan turismo y ambiente, que a la larga, si no tienen poder de juzgamiento y decisión, las buenas intenciones, quedarán en papel.

Amparados en el principio de autonomía Municipal que trae el artículo 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que dice: “Las Municipalidades son autónomas...” se puede aplicar políticas ambientales que nazcan de su propio ceno, en concordancia con el artículo 14 de la ley en mención que dice: “*Art. 14.- Son funciones primordiales del municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes*”: en su numeral decimo sexto “...16. *Prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines...*”; Es de notar que existe insuficiencia la artículo, pues a mas de otorgarle facultades de prevención y control, debería otorgarle la facultad sancionadora.

A más del artículo 14 numeral 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, encontramos también el literal g) del artículo 148 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en donde al referirse a funciones en materia de servicios públicos, enuncia que a la administración pública municipal le compete: “*Establecer los demás servicios públicos locales a cargo de la municipalidad y en especial de los de aseo público, recolección y tratamiento de basuras, residuos y desperdicios, mataderos, plazas de mercado, cementerios, servicios funerarios, y organizar el servicio contra incendios donde no estuviere a cargo las instituciones especializadas.*” Todo con afán de conservación y protección ala salud humana y el ambiente.

4.13.- Análisis de la normas sobre la prevención y control de la contaminación y de la conservación de la biodiversidad aplicables a la empresa mancomunada

Cuando se revisa la **Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental** (1976), codificada y publicada mediante Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004, cuerpo normativo que, aplicando el principio de prevención, determina: “*Art. 1.- Queda prohibido expeler hacia la atmósfera o descargar en ella, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, contaminantes que, a juicio de los Ministerios de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de competencia, puedan perjudicar la salud y vida humana, la flora, la fauna y los recursos o*

bienes del estado o de particulares o constituir una molestia". Con esta Ley entendemos con mayor propiedad la actividad de contaminar que en su artículo once dice: "*Art. 11.- Para los efectos de esta Ley, serán consideradas como fuentes potenciales de contaminación, las substancias radioactivas y los desechos sólidos, líquidos o gaseosos de procedencia industrial, agropecuaria, municipal o doméstica*". Es importante destacar que la empresa EMMAICJ puede ampararse en esta Ley para juzgar a los ciudadanos y/o personas jurídicas, por incumplimiento y observancia a las normas ambientales. De otra manera permite, que quienes dispongan de los desechos de forma privada lo hagan con suficiente responsabilidad; así, el artículo 14 de esta ley que manifiesta: "*Art. 14.- Las personas naturales o jurídicas que utilicen desechos sólidos o basuras, deberán hacerlo con sujeción a las regulaciones que al efecto se dictará. En caso de contar con sistemas de tratamiento privado o industrializado, requerirán la aprobación de los respectivos proyectos e instalaciones, por parte de los Ministerios de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de competencia*".

En la **Ley de Gestión Ambiental**, que está vigente desde julio de 1999 publicado en el registro oficial 245, codificada el 10 de septiembre del año 2004 mediante registro oficial 418. Este, es uno de los instrumentos legales de mayor importancia para la gestión ambiental y para viabilizar las disposiciones constitucionales analizadas anteriormente. Se observa en el contexto, con mayor propiedad, dos principios generales del Derecho Ambiental: el de PREVENCIÓN, y PRECAUCIÓN. Para nuestro proceso investigativo, en el artículo dos de la ley, enumera los principios sobre los que basa la gestión ambiental, siendo estos los de: "*...solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de los desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respeto a las culturas y prácticas tradicionales*".

También es importante tener en cuenta, lo importante que significa la transferencia de funciones en materia de Gestión Ambiental, de allí que el artículo 5, de la Ley de la materia, señala "*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 recurso naturales; en suma, que fortalece los procesos de descentralización*";

Es necesario relieves, el reconocimiento del derecho a la participación social en la gestión ambiental y a ser informado de las actividades de instituciones del Estado que puedan producir impacto ambiental”; tal como lo determina el artículo 88 y 398 de la Constitución y el artículo 28 y 29 de la Ley de la materia que nos ocupa, al decir “*Art. 28 Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental...*” con mayor razón los municipios, por si solos o asociados en mancomunidades; “*...a través de los mecanismos que para el efecto dicte el reglamento...*” me pregunto ¿que reglamento? Si aún no existe, me respondo, lo mismo que nada el proceso de participación ciudadana si no esta reglamentado. Pero ¿Cómo es esa participación ciudadana? Es la pregunta, el mismo artículo 28 nos responde, que son a través de “*...consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado participación ciudadana en la gestión ambiental; y la regulación de los procesos de calificación de estudios de impactos ambientales que son obligatorios para todas las actividades productivas*”. Volviendo a nuestro caso, esta Ley, también a sido observada por la EMPRESA EMMAICJ, que, para ejercer su función de gestión y disposición de desechos sólidos, se sujetó al procedimiento ambiental para obtener: calidad de servicio y seguridad ambiental; para solicitar licenciamiento ambiental conforme a la “*ordenanza que regula el funcionamiento del subsistema de evaluación de impactos ambientales en la provincia del Azuay*” aprobada en el seno del Consejo Provincial en agosto del año 2008.

Poniendo un poco de atención a la **Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre**, creada en 1981, codificada y publicada mediante Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004, que introduce conceptos conservacionistas en la legislación ecuatoriana, sobre manejo de flora y fauna silvestres y define la constitución del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -aproximadamente el 18% del territorio nacional-, de bosques protectores públicos y privados, de conservación de especies silvestres y las normas para el manejo del recurso forestal. Aplicado al caso, de este estudio investigativo, sirve, porque, con el depósito ilegal, injusto, inapropiado de la basura en el campo, se atentaba contra toda la naturaleza y el entorno de los cantones Santa Isabel y Girón, flora y fauna silvestre, que si la hay. Igual se nota la aplicación del principio de prevención y precaución Ambiental.

También al observar el contenido normativo de la **Ley de Aguas** (1972) codificada en mayo de 2004, publicado en el Registro Oficial 339, que entre otros aspectos incluye disposiciones relacionadas con la calidad del recurso agua referente a la contaminación, el artículo 22 determina que “*se prohíbe toda contaminación*” de hecho no dice que clase, de pronto de a de entender ilimitadamente; ni tampoco la forma en la que se ha de proceder para presentar reclamos. Es el artículo 90 del Reglamento a la ley de Aguas, hasta el 93, inclusive, que preestablece algunas pautas sobre estos dos parámetros. Pero es el artículo 92 el que faculta a los usuarios y a las municipalidades a efectuar muestreos periódicos a sus aguas para determinar el grado de contaminación, si lo hubiere. No se expone, dentro de los artículos antes señalados, pero se supone, que dentro de ése análisis, se encuentra la contaminación por desechos sólidos arrojados a los canales, vertientes, o afluentes que nutran la fuente de agua de la cual se toma para consumo humano.

4.14.- Análisis de los Reglamentos del Texto Unificado de la Legislación Secundaria aplicable a la empresa mancomunada

En la **Ley para la Formulación**, Fabricación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola- (1990), que regula comercialización de productos de uso agrícola que son considerados peligrosos, así como su uso adecuado para prevenir la contaminación química en la agricultura.

En otro cuerpo normativo de legislación secundaria, la **Ley de Descentralización** y Participación Social (1996), que regula varias formas de participación de la comunidad en la gestión del desarrollo local y permite hacer viables los procesos de descentralización de la gestión ambiental, garantizado también en la Constitución artículo 398.

4.15.- Análisis de las ordenanzas ambientales aplicables a la empresa mancomunada.

La muestra mas clara y única diría, por le momento, es su ordenanza de constitución o creación, con seguridad y con el transcurso del tiempo, conforme a las necesidades de la empresa mancomunada, se debe ir reformándola, o creando otras conexas, como la ordenanza de tasas para el servicio de recolección de desechos que se encuentra en proyecto. Esta ordenanza, permitirá acercar más a los ciudadanos, pero, sobre todo, el sostenimiento financiero de la empresa. Dentro del análisis ambiental que hace la ordenanza, que crea la empresa mancomunada, está: La prestación de los servicios de higiene ambiental, aseo, recolección, limpieza, tratamiento y disposición final de residuos, especiales y peligrosos, en los cantones Girón y Santa Isabel, sin perjuicio de que este servicio pueda ser desarrollado en otros cantones de acuerdo a los convenios y contratos de asociación, concesión u otros que para la prestación de uno o varios de sus servicios se pactaren con la empresa.

CAPITULO V

**RESULTADOS DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS CON LA
CREACION DE LA ORDENANZA DE CONSTITUCION DE LA
EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO
INTEGRAL DE LA CUENCA DEL JUBONES: “EMMAICJ”.**

5.1 Objetivos de la empresa mancomunada a corto, mediano y largo plazo.

Del estudio que se ha efectuado, se puede colegir que el objetivo general es *el desarrollo sustentable intermunicipal*; lo sustentable, plasmado en la Constitución de la república, entre los cantones indígenas de Girón y Santa Isabel, en un inicio San Fernando, de cara a promover el bienestar ambiental y el desarrollo social de la zona alta de la cuenca del río Jubones.

Un objetivo mucho más claro y que redunde en la acción de la empresa es que, las municipalidades de Girón y Santa Isabel se constituyen mutua y satisfactoriamente en una mancomunidad para la **gestión de residuos sólidos**, tendiente a constituirse en un modelo para otras comunidades del país.

Determinemos cada objetivo y frente a él: su cumplimiento; su cumplimiento parcial; su incumplimiento y por qué razón; y, su proyección a futuro. A saber:

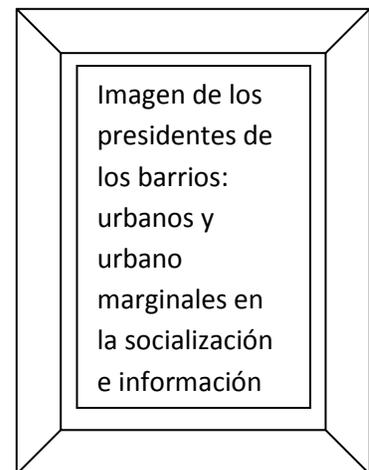
1. Que los gobiernos locales de los cantones de Girón y Santa Isabel se agrupen y mediante la constitución de la mancomunidad, procedan a la gestión de residuos sólidos dotada de recursos y personal técnico especializado. Ciertamente que este objetivo se alcanzó en el período de dos años de proyecto, desde agosto de 2006 hasta agosto de 2008. En la actualidad se encuentra en pleno funcionamiento: Prueba de ello son los proyectos, los estudios y la ordenanza de constitución.



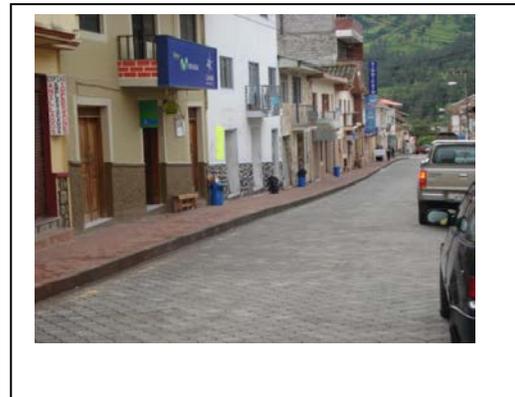
Imagen de los alcaldes conformantes de la mancomunidad junto al representante del IPADE. De Izq. a Der.

Rodrigo Quezada
Marta Jiménez
Juan Vidal

2. Que la población local y la mancomunidad de municipios, creada, estén informadas y sensibilizadas y contribuyan al desarrollo de un modelo integral para la gestión de residuos, pero sobre todo, estar plenamente concienciados y concientizados para ello. La población ha asimilado la necesidad, sobre todo en consideración a los antiguos “botaderos” que no prestaban las garantías de salud y conservación del medio. Desde luego, en estos cantones, la política a jugado un doble rol: por un lado, quienes asumen el poder ponen todo su empeño en sentar las bases de un desarrollo y hacen cosas como esta empresa; pero, por otro lado, los perdedores, que a la larga a sido la derecha y los liberales sin partido político, se han constituido en opositores, que tarde y temprano son trabadores del progreso. De todas maneras este objetivo también se ha cumplido.



3. Que la mancomunidad EMMAICJ cuenta con un sistema adecuado de recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos. Objetivo cumplido, pues, una vez organizada la cabeza, completada la parte administrativa, la empresa cuenta con maquinaria y personal para recolección; personal para tratamiento y disposición final de los desechos.



4. Otro objetivo claro es, la creación de la estructura administrativa de la mancomunidad.- Desde luego que, para el cumplimiento de la finalidad se necesita de un espacio administrativo de allí que se a procedido a la creación de la estructura administrativa, es decir el lugar donde se pone en práctica, se concreta las ideas, donde se dan las condiciones técnicas y operativas para hacer más eficiente la Administración Pública: que posibiliten la aplicación de prácticas y conceptos de gerencia; que permitan actuar con transparencia, economía y eficacia.



5. Se le coloca como objetivo por la importancia que tiene para le empresa en el logro, en el cumplimiento de los objetivos, hablamos del personal adscrito al CODENPE y técnicos del programa de voluntariado que el FELCODE tiene suscrito con el FORMIA.



6. Creación de la estructura jurídica de la mancomunidad.- La base de toda empresa la norma jurídica contenida en ordenanzas reglamentos internos, resoluciones, orgánicos funcionales, en la empresa el objetivo jurídico se ha cumplido pues cuenta con:

1.1. Marco legal

1.2. Componentes mancomunarios sobre la base jurídica

1.3. Características de las mancomunidades

1.4. La mancomunidad como instrumento de representación regional

2. Institucionalización de las mancomunidades

2.1. Contexto nacional

2.2. Marco departamental

2.3. Fases del proceso de institucionalización de las mancomunidades

3. Instrumentos y mecanismos del funcionamiento de las mancomunidades

3.1. Constitución

3.2. Personería jurídica

3.3. Financiamiento de la mancomunidad.

4. Instrumentos de planificación y gestión mancomunarios.

4.1. Planificación e inversión pública

4.2. Programación de actividades

4.3. Presupuesto.

5. Organización administrativa.

6. Administración de bienes y servicios

7. Contabilidad integrada

8. Administración de personal

9. Tesorería y crédito público

10. Control

7. La redacción de un plan EFICIENTE para la gestión mancomunada de residuos sólidos.- este es un objetivo cumplido, también, pues con esta actividad se proponía la planificación de la gestión de los residuos sólidos a todos los niveles, incluidos el nivel urbano y el rural, sin dejar de lado la cooperación entre los municipios: el presente Plan valió para ser diagnosticar una síntesis complementada de los Planes Locales de Desarrollo y de los diferentes estudios de gestión de residuos ya formulados en la zona. Abarcó fundamentalmente dos aspectos: Uno Técnico: que asegura la construcción e implementación de las estructuras necesarias para la gestión de los residuos sólidos, recogida, rutas, barrido, alternativas de mercado de reciclables, etc.; otro Ambiental: que asegura la implementación de todos los procesos que permitan mitigar los impactos negativos al ambiente, entre ellos: control de lixiviados, control de gases, control de olores, aspectos estéticos, entre otros.
8. La creación de instancias de concertación incorporando a representantes de gobiernos locales, instituciones, organismos civiles, organizaciones sociales, universidades y centros de investigación, para el seguimiento de la mancomunidad y sistema de gestión ambiental de residuos.

Aquí tiene mucho que ver la garantía constitucional de la participación ciudadana en los temas ambientales. Se a puesto énfasis en la creación de las mesas de participación ciudadana, que resulta un componente de Fortalecimiento Institucional, que busca en cierta forma fortalecer las capacidades gerenciales y administrativas de los gobiernos locales; y de paso, para demostrar un liderazgo responsable, transparente y efectivo a fin de que piensen los ciudadanos y ciudadanas que existe gobernabilidad y descentralización. También es un objetivo en proceso de consolidación.

9. Fomentar campañas de comunicación sobre manejo, clasificación y gestión de residuos en la zona urbana.

Objetivo en plena ejecución, la campaña comienza con la creación, del Manual de Identidad Corporativa, el establecimiento de una referencia de “imagen” coherente y flexible y, por otro lado, crear el primer “eslabón” hacia la unificación y sinergia de la totalidad de los mensajes públicos (hacia la ciudadanía) del Proyecto.

Por experiencia en proyectos anteriormente realizados, el Manual de Identidad Corporativa dota al Proyecto de una importante variable instrumental para proporcionar un marco integrado de comunicación con la ciudadanía, al ser ésta la encargada de la elaboración del logotipo y de su selección mediante concurso público. Este sistema dota a la población de un empoderamiento rápido del proyecto. También se realizará un jingle y una mascota que defina al proyecto.

Las campañas de comunicación comprenderán la producción de cartelera, postres, dípticos, camisetas, material promocional, manuales, guías, material didáctico, elementos de señalización, boletines de prensa, entrevistas en medios de comunicación, reportajes, calendarios, etc. Existen normas sociales aún no coercitivas, producto de la socialización y la educación, en donde los moradores o habitantes obedecen órdenes al momento de sacar la basura, pues, la clasificación de los desechos, se encuentran en tachos de diferentes colores.



10. Campaña de comunicación sobre manejo de residuos en el medio rural

Es mucho mas difícil por la poca educación del indígena, por que creen que se les entrometen en su medio y se les va hacer cambiar las costumbres, de todas maneras se intenta en los centros poblados de las Parroquias con sus comunidades que integran las zona rural del proyecto, San Gerardo y Asunción en el cantón de Girón, Chumblín en el municipio de San Fernando y Abdón Calderón en Santa Isabel. Por este motivo, al ser la comunidad que habita en las zonas rurales, numerosa, se debe destinar un programa de comunicación específico, con mayor presupuesto. Es un objetivo que no ha legado ala mitad aún.

11. Programa de educación ambiental para a los organismos, empresas e instituciones educativas de los cantones implicados.

Siempre se ha considerado que la participación de la comunidad en el proyecto es factor clave para el éxito del mismo. Un sector importante de la comunidad es el infanto – juvenil educativo. Los estudiantes son excelentes multiplicadores de mensajes. El material educativo sobre la correcta gestión de los desechos sólidos debe ser considerado como un eje transversal en el currículo académico de las instituciones educativas de la mancomunidad.

Se ha efectuado la realización de talleres participativos con maestros de todos los establecimientos educativos de cada cantón. En los talleres recibirán charlas técnicas sobre los procesos del correcto manejo de los desechos y a partir de estas elaboraran de manera consensuada material didáctico que luego será aplicado, en horas clase, a sus respectivos estudiantes.

La oportunidad de que los mismos maestros produzcan su material didáctico garantiza por un lado, que recoge la realidad misma del lugar, y por lado, que la ser de su autoría y lo aplicaría con mayor énfasis.

Es un objetivo cumplido pero la tendencia es a continuar, con el objeto de generalizar la conservación, pero sobre todo el respeto al ambiente.

12. La Capacitación a operarios municipales para la gestión ambiental de residuos sólidos

Pieza clave también en el objetivo de la empresa. Es fundamental la capacitación, ésta se realiza a través de conferencias, talleres y cursos. Las primeras irán destinadas a la atención a la población urbana y rural, con especial incidencia en los grupos escolares e instituciones. Se realizan campañas de sensibilización a través de los servicios radiofónicos locales y de la televisión regional. El contenido de las diligencias de capacitación comprenderá los siguientes rubros:

Los cursos que se dan al personal municipal y se desarrollan de una manera teórico - práctico.

13. La promoción de modelos de manejo de la empresa que permitan su sostenibilidad y por ende del sistema.- La siguiente actividad está orientada a la construcción de un modelo sostenible de gestión integral de los residuos sólidos en la mancomunidad propuesta, como una condición fundamental para promover el desarrollo social y económico de sus pobladores en armonía con el entorno natural. Para ello será necesario fortalecer a corto plazo los aspectos de índole: organizativo, político y económico - financiero.

Este objetivo se alcanzó a través de potenciar las capacidades locales para el manejo integral de los residuos sólidos, asegurando la participación ciudadana y promoviendo la viabilidad política de los alcaldes entrantes.

14. Adquisición de equipamiento para la recogida de los residuos generados

Es un objetivo cumplido, pero la tendencia es a incorporar más, porque la carga de desechos crece conforme la aumenta la población. Precisamente uno de los argumentos para desarrollar la mancomunidad es el abaratamiento de los costes de inversión, en cada municipio, por operación y mantenimiento del sistema.

15. El establecimiento de rutas para la recogida de residuos sólidos y puesta en marcha del sistema

Objetivo cumplido, pues del análisis y la implementación se ha visto la mejora de rutas, de recogida, de residuos y de la frecuencia de las mismas. Cada vez se va dando una mayor cobertura. Se controlan caminos críticos, horarios de recogida, selección de cuadrillas, etc.

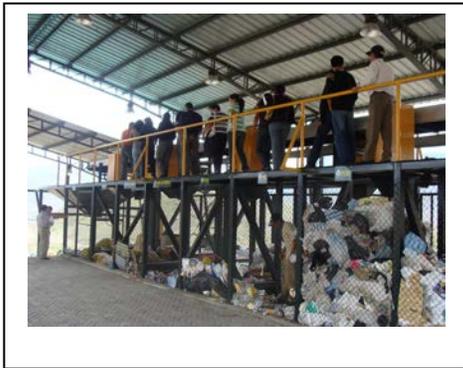
Así mismo técnicos del proyecto realizan un rodaje en el proceso de recogida y de gestión de residuos junto con los técnicos encargados y los beneficiarios, dotándoles de asesoramiento técnico necesario una vez hayan adquirido los equipos pertinentes.

16. La difusión de experiencias

De hecho es importante el cruce de experiencias entre la población beneficiaria del proyecto y la población de las comunidades donde se exporte el modelo con ello pretende reforzar las capacidades de acción de las colectividades locales en el desarrollo de la mancomunidad incluyendo la puesta en marcha del proceso de gestión de residuos. Desarrollar las capacidades estructurales de las autoridades locales. Los ciudadanos, las instituciones educativas, propios y extraños visitan para conocer y dar



17.- la disposición final, tiene un verdadero tratamiento.- es decir el objetivo era no lanzar al viento los desechos, sino considerar su valía y enterar lo inservible. Primero se efectúa un reciclaje, lo inservible se reduce para colocarlos en una celda para se enterrado y otra parte se lleva para proceder a efectuar abono orgánico.



18. -objetivo a futuro construcción de una celda de seguridad, para albergar desechos tóxicos y biopeligrosos. Se tratan de los desechos provenientes de los hospitales, clínicas, farmacias. Pues ahora se lleva a la celda de relleno. Las ciudades o centros poblados de los cantones han crecido eso hace que la empresa siga en avance.

CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROCESO INVESTIGATIVO

OBJETIVOS GENERALES

- Conocer la finalidad de la creación de la EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RIO JUBONES –EMMAICJ- para el tratamiento de los desechos sólidos del cantón Girón y Santa Isabel. Se ha cumplido.
- Determinar la vida útil de la empresa frente al tratamiento de los desechos. Se ha cumplido, conforme consta de la ordenanza y el convenio.
- Determinar la utilización de los principios jurídico - ambientales y la normativa ambiental como obligaciones de la empresa frente al tratamiento de los desechos sólidos. Cumplido y determinado, sobre todo dependiendo de la capacidad intelectual de la gente y de los medios de difusión de la empresa.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

Caracterizar y precisar el marco legal ambiental aplicable a la empresa.

- Conocer los fundamentos jurídicos de la constitución de la empresa. Cumplido.
- Determinar los fundamentos técnicos que permitieron la creación de la empresa. Cumplido.
- Determinar los fundamentos sociales en los que se basaron para la constitución de la empresa. Cumplido.
- Determinar cuales son los entes conformantes de la empresa. Cumplido satisfactoriamente.
- Establecer la sostenibilidad del proyecto y las causas que podrían hacer colapsar. Cumplido a cabalidad.
- Establecer el costo-beneficio del tratamiento de los desechos sólidos de la empresa. Cumplido.
- Percibir los medios coercitivos frente al incumplimiento de los conformantes de la empresa. Establecido.
- Particularizar las normas de interrelación entre ciudadanía y empresa. Caracterizado.

Lo que siempre quedará en la duda, es la incertidumbre que se vive, se vivió y se vivirá, cada vez que haya cambio de gobierno municipal.

CONCLUSIONES

1. *La constitución de la EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL JUBONES: “EMMAICJ” para el tratamiento de los desechos sólidos, fue un acierto.*
2. *La Constitución o creación fue gracias al apoyo de las ONGs, que dentro de su objetivo, está el apoyo teórico, práctico y financiero, sobre todo.*
3. *La empresa logro caminar junto con los organismos asesores asta julio de dos mil nueve, pues en la actualidad la empresa camina sola, con la concurrencia de la voluntad política y aporte financiero de los municipios de Santa Isabel y Girón.*
4. *La empresa se encuentra plenamente legitimada y actúa en derecho.*
5. *Su inobservancia al ambiente la hace responsable y por lo tanto ser juzgada a través del derecho civil ambiental, del derecho ambiental administrativo, bajo el principio del que “contamina, paga”*
6. *La parte económica, es la preocupación, un poco, pues ahora cuenta únicamente con el aporte de los dos municipios, ya no de las ONGs que las permitieron arrancar, es pertinente que se empiece por una ordenanza para permitir que el ciudadano aporte con una tasa por el servicio de recolección. Creo que los ciudadanos han visto los resultados positivos y no tiene porque poner resistencia.*
7. *Desde un punto de vista informal los ciudadanos obedecen las normas de socialización. Es importante que haya un medio mas coercitivo para le caso de inobservancia.*
8. *No existen reglamentos internos para cada área. Deberá provocarse, eso ayudaría ha ordenar mucho el procedimiento.*
9. *No hay, por el momento, nada que impida este proyecto, de tal manera que podría decirse que es una realidad en marcha.*
10. *La ciudadanía ha visto con buenos ojos han notado los cambios.*
11. *Falta poner un poco mas énfasis en las zonas rurales pues ahora están servidas la urbe, las zonas urbano - marginales, el área expansión urbana y urbano parroquial.*
12. *Los cambios de administración municipal, hacen tambalear, la empresa, en tanto dependan económicamente de los municipios, en su totalidad. Pues, nadie conoce la política que implementará cada alcalde. Incluso me atrevo a pensar que, si no se toman los correctivos necesarios, será un espacio para pagar los compromisos de campaña con puestos. Ojalá y me equivoque.*

BIBLIOGRAFIA

- 1.** CODIFICACION DE LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL. Registro Oficial 418 de 10 de septiembre de 2004.
- 2.** CODIFICACION DE LA LEY DE AGUAS. Registro Oficial 339 de mayo de 2004.
- 3.** “CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR” en vigencia R.O. 449: octubre 2008.
- 4.** DERECHO AMBIENTAL ECUATORIANO. Dr. Mario Larrea Andrade y Abg. Sebastián Cortez Merlo.
- 5.** DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL: Dra. Silvia Jaquenod de Zsogon
- 6.** “DIAGNOSTICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL CANTÓN GIRÓN” Autor Municipio de Girón. Única Edición
- 7.** LEY DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL
- 8.** LEY DE GESTION AMBIENTAL. Registro oficial 418 de 10 de septiembre de 2004.
- 9.** LEY FORESTAL Y CONSERVACION DE AREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE. Registro Oficial 418 de 10 de septiembre de 2004.
- 10.** LEY DE PREVECIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACION. Registro Oficial 418 de 10 de septiembre del año 2004.
- 11.** LEY ORGANICA DE LA SALUD: Registro oficial 423 de 22 de diciembre de 2006.
- 12.** “LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL” R O – S 159 del 5 de diciembre de 2005.
- 13.** LEY PARA LA FORMULACION, FABRIACION, IMPORTACION, COMERCIALIZACION Y EMPLEO DE PLAGUICIDAS Y PRODUCTOS AFINES DE USO AGRICOLA.
- 14.** ORDENAZA QUE REGULA EL FUNCINAMIENTO DE EVALUACION DE IMPACTOS AMBIENTALES EN LA PROVINCIA DEL AZUAY. Gobierno provincial del Azuay. 8 diciembre de 2008.

- 15.** ORDENANZA DE CONSTITUCION DE LA EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL JUBONES: “EMMAICJ”. Registro oficial 397 de agosto 6 2008.
- 16.** “PLAN DE DESARROLLO CANTONAL DE SAN FERNANDO Y REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN EL RELLENO SANITARIO” AUTOR Municipio de San Fernando.
- 17.** “PLAN DE DESARROLLO CANTONAL DE SANTA ISABEL” Autor Municipio Santa Isabel- 2000-2012.
- 18.** “PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO CANTONAL DE GIRON” Autor Municipio de Girón.
- 19.** PROYECTO IPADE: “ORIENTACIONES ARAUCARIA XXI”: Única edición.
- 20.** “RESUMEN DEL ESTUDIO DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DE SANTA ISABEL” autor Municipio de Santa Isabel. Única edición.

ANEXOS

RESPONSABILIDAD

Yo, Doctor MILTON IVAN RAMON DURAN, cedula de identidad 010228289-4 mediante el presente declaro: Que el trabajo investigativo, TESINA, es de mi autoría; Que los comentarios expresados son de mi única y absoluta responsabilidad, en donde, nada a participado la Universidad Particular de Loja, ni el Director de la misma. Que no existe copia o plagio total y/o parcial, y que las citas textuales se encuentran plenamente identificadas.

Para constancia firmo:

.....

Dr. Milton Ramón Durán

ABOGADO