



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS CARRERA DERECHO

MODALIDAD PRESENCIAL

**TEMA: “LA OBLIGATORIEDAD DE REPARAR LOS DAÑOS AMBIENTALES
CAUSADOS POR LA INOBSERVANCIA DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL.
EL CASO DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS.”**

*TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PREVIA
A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO*

AUTOR:

RENATO ANDRÉS SAMANIEGO BURNEO

DIRECTOR:

DR. CARLOS GARCÍA TORRES

2009

Loja, 17 de septiembre de 2009

Doctor
Carlos García Torres
DIRECTOR DE TESIS

Después de una detenida revisión a la tesina “LA OBLIGATORIEDAD DE REPARAR LOS DAÑOS AMBIENTALES CAUSADOS POR LA INOBSERVANCIA DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. EL CASO DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTONOMOS.” realizado por el estudiante Renato Andrés Samaniego Burneo, certifico que cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma como de contenido por lo cual me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

F) Dr. Carlos García Torres
Director de Tesina

AUTORIA

Las investigaciones, determinaciones, resultados y discusiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

Renato Andrés Samaniego Burneo.

DEDICATORIA

*A mis padres,
por darme la herencia más grande
y valiosa, la educación,
A mis hermanos,
A mi Papá Gustavo por su pasión en temas ambientales,
En especial,
al pensamiento verde en Xilena
A mí hijo,
Gracias por ser paciente y acompañarme en este nuevo camino.*

Renato Andrés Samaniego Burneo.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a cada uno de las personas que se preocuparon por la elaboración de esta tesina, en especial a mi director de tesis Dr. Carlos García Torres, prestigioso catedrático de nuestra universidad, por su asesoramiento y por brindarme su amistad en todo este camino de formación profesional. Así también al Dr. Roberto Beltrán Zambrano, por su asesoramiento en los inicios de esta investigación, a los diferentes catedráticos de esta institución, por la información dada a mi persona para la investigación del presente trabajo, de la misma manera, al personal del H. Consejo Provincial.

Yo Renato Andrés Samaniego Burneo declaro conocer y aceptar la disposición del artículo 67 del estatuto orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente dice: “Forma parte del patrimonio de trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través del apoyo financiero, académico o institucional (operativo de la Universidad)”

Renato Andrés Samaniego Burneo.
Autor

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CONTENIDOS	PÁGINA
I. RESUMEN	
II. INTRODUCCIÓN	1
III. MARCO TEÓRICO	3
Capítulo I	
1 COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN.	3
1.1. Antecedentes	3
1.2. Competencias de los Gobiernos Locales Municipios en la Prevención y Control de la contaminación.	13
1.3. Límites de la Competencia de los gobiernos locales en el control y prevención de la contaminación.	30
Capítulo II	
2. ANÁLISIS NORMATIVO Y DOCTRINARIO DE LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA APROBAR ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL ESIA.	37
2.1 Aproximación doctrinaria a la temática.	37

2.2 Que son Los EsIA y cuál es su fin.	44
2.3 Competencia de los Gobiernos Locales Municipios en la Aprobación de EsIA.	54
2.4 Sanciones por desarrollar una obra actividad o proyecto sin contar con Estudios de Impacto Ambiental en la legislación Local y Nacional.	60
Capítulo III	
3. PROPUESTA DE LA NORMA PARA LA OBLIGATORIEDAD DE REPARACIÓN DE DAÑOS AMBIENTALES POR LA INOBSERVANCIA DE ESIA.	66
3.1 ¿La naturaleza de la norma es Administrativa o Penal?	66
3.1.1 DERECHO PENAL.	66
3.1.2 DERECHO ADMINISTRATIVO.	75
3.2 ¿Se trata de una indemnización?	80
3.3. ¿Cómo y quién valora el Daño Ambiental?	84
3.4. ¿Se obliga a pagar un valor en dinero o a realizar la actividad de reparación?	91
IV. CONCLUSIONES	104
V. RECOMENDACIONES	108
VI. REFERENCIAS BIBIOGRÁFICAS	110

VII. ANEXOS

116

- Ordenanza que regula el procedimiento de evaluación de impactos ambientales generados por obras, actividades o proyectos de alcance provincial.
- Reglamento para la aplicación de la ordenanza que regula el procedimiento de evaluación de impactos ambientales generados por obras, actividades o proyectos de alcance provincial

I. RESUMEN

Al momento de abordar esta tesina debe tomar en cuenta, estimado lector, que el tema ambiental se encuentra en constante cambio y que cada día se adquiere nueva información. Surgen en los últimos años grandes acontecimientos ambientales relevantes, a nivel mundial, los mismos que ponen a meditar a toda la humanidad. Tomando un nuevo rumbo con nuevos vientos, bajo diferentes principios universales y comprometidos en su gran mayoría, a generar políticas de “desarrollo sustentable” en sus países, han fundado nuevas doctrinas plasmadas en el presente trabajo, específicamente en las ramas de la ecología, el derecho y la economía. Ecuador, al aprobar la Constitución 2008, mediante consulta popular, surge una nueva constitución considerada para algunos expertos de carácter progresista; el derecho constitucional ecuatoriano, es una de las expresiones jurídicas más avanzadas de América Latina, al reconocer los *derechos de la naturaleza*. Avanza en una nueva forma de división política, administrativa descentralizada (ambiental), que fortalece la integración nacional, con sus competencias exclusivas de los diferentes niveles de gobiernos. Tomo el caso del Gobierno Provincial de Loja, como ente de liderazgo y desarrollo social, en función de la misión y visión de avanzada de quienes se encuentran a cargo, han considerado como uno de los ejes fundamentales de su acción, la *preservación del medio ambiente* y la realización plena de los derechos ciudadanos en relación con tan loable meta, es por esto, que ha venido asumiendo obligaciones de control ambiental por los procesos de descentralización y su

acreditación ante el Sistema Único de Manejo Ambiental. En el presente trabajo encontraremos que dentro de la gestión ambiental existen varios mecanismos de prevención ambiental, uno de ellos, los estudios de impacto ambiental, que guarda armonía con algunos principios rectores como por ejemplo el que contamina paga, medios de advertencia que tienen como fin el remediar y prevenir los efectos nocivos que puedan recaer en el ambiente, fruto de acciones humanas, en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales, que podrían servir de base a la autoridad competente, con el fin de *reparar* el ambiente dañado fruto de una mala conducta dañina. Por lo tanto considerado como un instrumento de prevención, los estudios de impacto ambiental juegan un rol importante al momento de la toma de decisiones. Al abordar el tema de fondo hablamos de una responsabilidad ambiental de carácter objetiva, en caso de existir daño al medio ambiente, esta responsabilidad conlleva a varias preguntas, ¿debe darse alguna reparación? ¿o indemnización? ¿y por qué vías? (Administrativa, Civil, Penal), ¿quiénes son los responsables? y ¿quién es la autoridad competente para abordarlo? Por último hago referencia al Anexo II de Responsabilidad Comunitaria, enfocada a la responsabilidad ambiental, en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales que señala varios lineamientos generales, que podrían servir de base a la autoridad competente, con el fin de *reparar* el ambiente dañado.

II. INTRODUCCIÓN

Porque la historia lo confirma, es evidente que el hombre desde sus primeras civilizaciones ha visto la necesidad de generar una relación *hombre-naturaleza* para la evolución y progreso de las sociedades, es así que desde los babilonios encabezando esta lista, posteriormente los griegos y los romanos expedieron leyes para regular ciertos actos de las personas respecto a la naturaleza (caza y cuidado de bosques).

Entre los siglos XVIII y XIX, surge una nueva rama filosófica desde el punto de vista del darwinismo; otros como Ralph Waldo Emerson y Henry David Thoreau, que nos daban una alerta respecto a evolución del hombre, su relación con la naturaleza y los efectos que podría ocasionarse en el medio ambiente con sus responsabilidades compartidas.

Posteriormente, como consecuencia de la revolución industrial en el siglo XIX, generó ahora así una alerta mucho más palpable sobre los peligros de la contaminación ambiental. En el momento actual el globo terráqueo sufre un cambio considerable en la parte ambiental que se viene analizando desde los años 70, con la finalidad de dar un *ordenamiento jurídico* y generar *nuevas políticas ambientales*, forjando un compromiso a nivel mundial, cuando en la Conferencia de Estocolmo, con el aval de las Naciones Unidas, se reconoce que las *actividades*

humanas son las principales causantes del desequilibrio ambiental, adoptando los países del mundo una nueva *posición común*. Lo importante de este apartado en la historia de la humanidad, es que pone las bases de un nuevo concepto de desarrollo para las presentes y futuras generaciones, un nuevo vivir (reflejado ya en la constitución ecuatoriana) para la humanidad y como consecuencia se ha ido labrando el surgimiento de una *nueva rama dentro del derecho* como instrumento eficaz con la finalidad de proteger la vida humana y su entorno.

Con estos antecedentes históricos, se ha venido forjando una nueva rama del derecho ambiental o ecológico desde su punto de vista *objetivo* como un conjunto de normas provistas de sanciones que rigen las relaciones de los hombres en sociedad y desde un punto de vista *subjetivo* localizamos los derechos personales, reales e individuales, encontrándose en la actualidad la necesidad de proteger y conservar el medio ambiente, el mismo que empieza a ser reconocido como bien jurídico protegido sujeto a derechos según la nueva tendencia de nuestra Constitución de la República del Ecuador y la importante participación de los gobiernos locales desde sus actividades descentralizadas.

III. MARCO TEÓRICO

Capítulo I

COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN.

1.1 Antecedentes

Es claro que no se podría considerar el Derecho Ambiental como una rama independiente del orden jurídico, debido a que éste acumula diferentes sistemas de normas que no admiten la existencia de regímenes totalmente separados, se podría decir de una *forma general* que va desde lo civil, administrativo y penal. Es evidente que constituye una relevancia global y no solo me refiero a un sistema de ordenamiento territorial interno de los estados, es a su vez transfronterizo.

La calidad del medio ambiente vista desde un punto económico “constituye el capital natural que sustenta el crecimiento económico y la competitividad en el largo plazo y son factores que ayudan a la reducción de la pobreza y el mejoramiento del bienestar social”¹ por lo que los impactos negativos del desarrollo económico, y en particular del crecimiento urbano, afectan también con signo negativo el potencial de desarrollo de los países en Latinoamérica.

¹ Banco Internacional de Desarrollo en su página web, <http://www.iadb.org>, 2003

Haciendo un análisis comparativo de varias constituciones² en la región se puede identificar claramente que la mayoría exige a las instituciones tanto públicas como privadas medios adecuados para garantizar un medio ambiente sano libre de contaminación para el desarrollo de las personas y su utilización racional de los recursos naturales, para futuras generaciones, también es importante darse cuenta la participación de las personas en los diferentes procesos ambientales. Con respecto al tema cabe señalar que varias disposiciones constitucionales vigentes establecen que el Estado debe administrarse en forma descentralizada y garantizan este proceso entendido como la transferencia efectiva de atribuciones y recursos del Gobierno Central a los diferentes niveles de gobiernos autónomos que existen.

Ahora bien, la forma de organización territorial y descentralización del estado ecuatoriano en los últimos tiempos desde un punto de vista histórico-sistemático-constitucional (se podría decir) lo manifiesta el Dr. Juan I. Larrea Holguín, en su libro *Derecho Constitucional*, que hace un análisis desde la carta constitucional de 1979, el Título V (VI, 1996) del régimen Administrativo y seccional, que comprendía cuatro secciones:

- I. Reglas Generales: artículo 120 y 121 (en 1996, 148 y 149)
- II. Régimen Seccional Dependiente: artículo 122 (150 y 151)
- III. Régimen Seccional Autónomo: artículo 123 a 127 (152-159)

² Ver Constitución Colombia, Perú, México, EEUU, Chile, Argentina, Costa Rica, España.

IV. Entidades del sector Público: artículo 128 (-)³

Siguiendo con este esquema encontramos la codificación de 1998 en el Título XI comprende cuatro capítulos equivalentes: **I.** Régimen administrativo seccional (Arts. 224 a 226); **II.** Régimen seccional dependiente (Art. 227); **III.** Gobiernos seccionales autónomos (Arts. 228 a 237).

El autor señala que existe una clasificación de las entidades con un criterio mixto, más bien descriptivo apartándose de la clasificación que se había hecho en las Cartas anteriores, de personas jurídicas de derecho Público y Privado, con una categoría intermedia que se llamó “personas jurídicas semipúblicas” o bien, “privadas de finalidad o utilidad social o pública”. Observa que esta clasificación debía situarse más bien antes de alguna de estas personas jurídicas y no al final del Título. El proyecto de Constitución de 1945 Reformada trata esta materia en el Título XI, Arts. 144 a 153, dividido en dos secciones: “Del Régimen Administrativo”, que se refiere a lo que en la de 1978 se denomina “Régimen Seccional Dependiente” (como dependiente del ejecutivo); y del “Régimen Seccional”, que la de 1978, califica como “Régimen Seccional Autónomo”. La carta del 67 trataba de toda la materia bajo la denominación más sencilla de “Régimen Seccional”.

³ LARREA HOLGUÍN, Juan, *Derecho Constitucional, Tomo 2.2* pág. 209, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2000.

Siguiendo esta estructura sistemática nos adentramos a la actual constitución aprobada por los ecuatorianos mediante consulta popular, con una aceptación porcentual al 63.93, el 28 de septiembre de 2008,⁴ encontramos en el Título V Organización Territorial del Estado, en su Capítulo primero abarca los *Principios generales* (Arts. 238 a 241); en su Capítulo segundo, *Organización del Territorio* (Arts. 242 a 250); Capítulo tercero, *Gobiernos Seccionales descentralizados y regímenes especiales*, (Arts. 251 a 259); Capítulo cuarto, *Régimen de Competencias*, (Arts. 260 a 269), Capítulo quinto, *Recursos económicos* (Arts. 270 a 274).⁵

Es importante ver esta estructura de la actual constitución con relación a las que las precedieron, vemos de cierta forma que señala ciertos principios para lograr cierta vitalidad de las provincias y cantones, gozando de mayor autonomía, que deberá precisar la ley. Dichos principios los señala el art. 238 de la constitución al señalar que los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Se debe señalar que se mantiene desde la constitución de 1998 entre las funciones municipales, las relativas al cuidado del ambiente.

No se puede omitir el debate en torno al tema, que fue tomado por la MESA 4 de la Asamblea Nacional Constituyente, de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento de

⁴ Diario *Hoy*, de 29 de Septiembre de 2008

⁵ Constitución de la República del Ecuador 2008, *Publicación oficial de la Asamblea Constituyente*, R.O.449 de 20 octubre de 2008.

funcionamiento de la misma Asamblea, es evidente como todo proceso democrático, se aceptaron y analizaron propuestas planteadas por CONCOPE, AME, y CONAJUPARE, entre otros actores relevantes en el proceso de configuración del nuevo modelo de ordenamiento territorial como señala el vicepresidente de la MESA 4⁶.

El espíritu de la MESA 4, desde su instalación, “ha sido siempre el de encontrar puntos de consenso más allá de diferencias ideológicas y conceptual”⁷; esta actitud se ha mantenido con el objeto de avanzar hacia el establecimiento de un estado fuertemente descentralizado, con gobiernos seccionales dotados de verdadera autonomía, con competencias claramente especificadas y recursos suficientes para atenderlas, procurando además el reconocimiento de las diversas especificidades étnico y culturales características de nuestro pueblos.

Es decir, un modelo de división político administrativa que ponga fin a mecanismos perversos de descentralización como la distribución de competencias a la carta (como se encontraba en la constitución de 1998) y que busque el desarrollo armónico y equilibrado de los diferentes territorios del país.

La descentralización desde el punto de vista social, alcanza su mayor locución en la **regionalización**. Sobre este punto muy innovador, los constituyentes establecieron consensos sobre la necesidad de formar regiones a través de la unión de dos o más

⁶ NICOLA GARCÉS, Gerardo, *Vicepresidente MESA 4, Asamblea Nacional Constituyente*. <http://asambleaconstituyente.gov.ec> 2008.

⁷ <http://asambleaconstituyente.gov.ec> 2008.

provincias, con el objeto de ser coherentes los principios generales que de manera unánime se establecieron como directrices del proceso de ordenamiento territorial.

En ese sentido, como se aprecia claramente, la necesidad de que la formación de regiones sea el resultado de la unión de 2 o más provincias, lo que guarda coherencia además, con el principio de integración. La regionalización es un proceso nuevo que busca la integración y complementariedad de las provincias, promoviendo la construcción de territorios intermedios que favorezcan los procesos de planificación, que comprendan espacios más amplios que faciliten la articulación entre provincias, que promueva la solidaridad entre las mismas, fomentando la equidad inter territorial y que permitan dinámicas productivas que se extiendan y beneficien a la población de todos los territorios.

La región es una unidad territorial homogénea, con aspectos físicos, humanos y económicos relativamente semejantes, de ahí que el articulado promueve la necesidad de formar de regiones de manera ordenada, progresiva, teniendo presentes criterios como la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.

De igual manera, la MESA 4 recogió el planteamiento sobre la necesidad de establecer variables objetivas que permitan determinar con mayor certeza los casos en los cuales es posible la formación de regiones, en sentido se fijaron los parámetros:

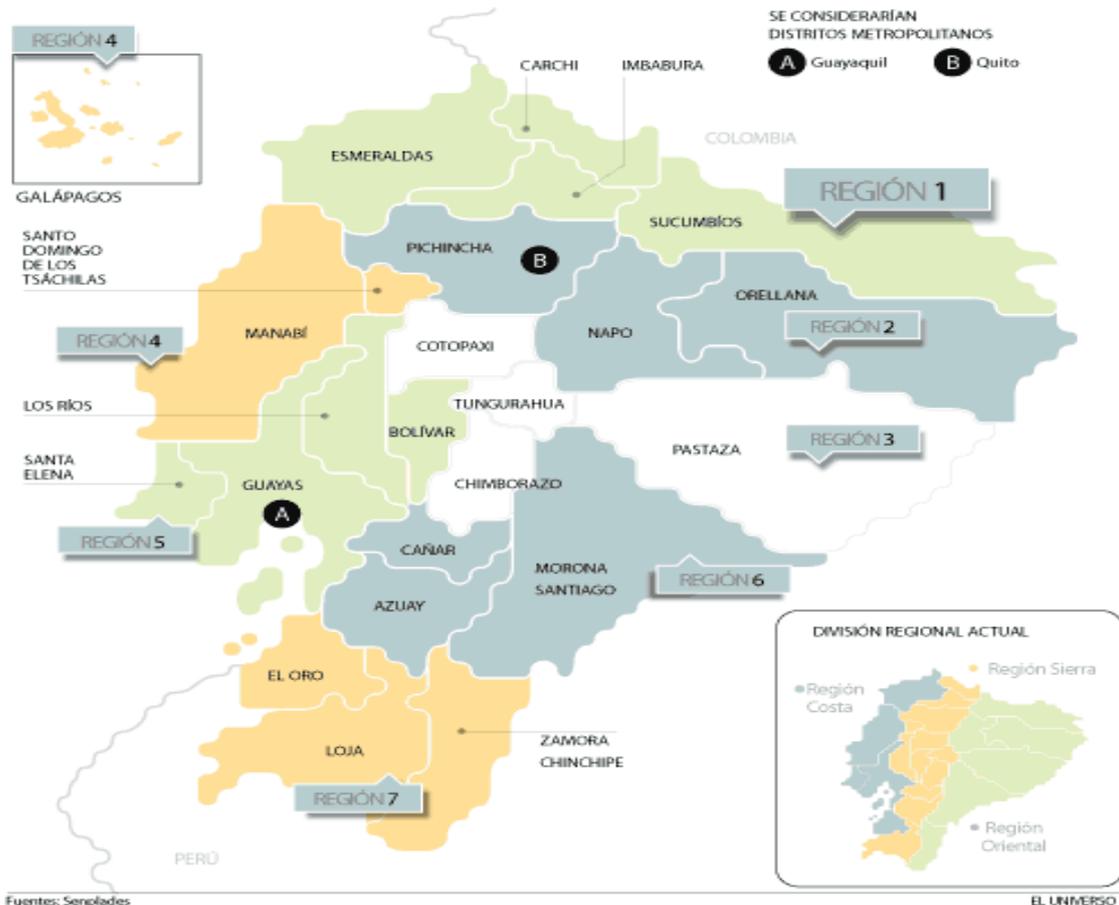
- Continuidad Territorial

- Superficie mayor a 20.000 kilómetros cuadrados
- Mínimo de población equivalente al 5% de la población nacional

En cuanto al *procedimiento* para la constitución de *regiones autónomas*, este también sufrió una modificación dejando como último paso la consulta popular referida fundamentalmente a la aprobación del estatuto, ello en razón de que se estimó que la intervención popular debe ser de carácter ratificatorio, de esa manera la formación de una región queda en última instancia entregada a la decisión del pueblo. Ahora hay que ver si dicha integración regional se puede llevar a cabo debido a que éste conlleva de varios procedimientos complicados, por otro lado, visto de un punto político astutamente el gobierno central, representado por el Econ. Rafael Correa, ya anunció en su discurso presidencial del primer año de gobierno ante la Asamblea Constituyente la división del país en siete regiones de similares características demográficas, productivas, biofísicas y culturales (*Ver Mapa 1*), entre otros 52 parámetros técnicos y una virtual que se les atribuye a los emigrantes, independientemente de las regiones que se pueden crear mediante los procesos antes mencionados.

Se reconoce al **Distrito Metropolitano** como una *unidad de administración especial*, ello pues tienen una dinámica característica, marcada por la urbanidad, la concentración de población, su complejidad socio económica y necesidades específicas.

Regionalización PROPUESTA DEL GOBIERNO



(Mapa 1)⁸

Si a todo lo anterior, agregamos el hecho cierto de que las ciudades de Quito y Guayaquil han “demostrado capacidad operativa” para asumir ciertas competencias, entonces resulta procedente su configuración como entes de administración especial, dotados de amplias competencia equivalentes a las regionales. Es esa virtud y siguiendo las sugerencias planteadas por los diferentes actores involucrados, la MESA 4, propuso al momento del debate, se establece para el distrito metropolitano el *mismo procedimiento*

⁸ <http://archivo.eluniverso.com/2008/01/17/0001/8/9F379DA4E96F4AFB8D7D7D3A9A8937CA.aspx>, 2008.

que el de las regiones para su constitución, particularmente que el acta de su constitución sean su respectivos estatutos autonómicos.

En cuanto a los *requisitos* para la formación de distritos metropolitanos, *se subió del 5% al 7% de la población nacional*, este nuevo porcentaje señalado por los asambleístas refleja de mejor manera una de las características propias de los distritos metropolitanos y el carácter integrador de la reforma que se plantea.

Como consta en actas, se reestructuró el capítulo cuatro relativo a las **competencias**, con el objeto de darle mayor relación al articulado, en ese sentido alguna de las modificaciones fueron las siguientes como señala su vicepresidente en la página web de la asamblea nacional Constituyente⁹:

Se establecen *nuevas competencias exclusivas* por nivel de gobierno, con la finalidad de lograr una adecuada desagregación y definición precisa de las mismas. De igual manera tanto en este capítulo, como en el de los principios generales se define el alcance de las facultades legislativas de los gobiernos.

Se regula también en mayor detalle el tema de las competencias exclusivas del gobierno central, así como, lo relativo a las competencias residuales y se modifica el artículo con el objeto de dejar en claro los mecanismos de precisión a cerca del carácter concurrente de ciertas competencias.

⁹ <http://asambleaconstituyente.gov.ec>,2008.

Finalmente, para el caso de conflictos de competencia se establece la potestad de la Corte Constitucional para resolver los potenciales conflictos de competencia que se presenten entre los gobiernos subnacionales.

Provincias Fronterizas.- Conscientes de la necesidad de afianzar la cultura de paz y procurar el desarrollo en los territorios fronterizos, el articulado presentado a segundo debate aumentó la extensión de la franja de atención especial establecida para los cantones ubicados en zona de frontera.

Compensación por la explotación de recursos no renovables.- Con la finalidad de compensar el deterioro ambiental causado por la explotación de los recursos no renovables, se establece la posibilidad de que los gobiernos autónomos descentralizados, en cuyo territorio se exploten estos recursos, tengan derecho a participar de las rentas del estado por tales conceptos.

Conflictos limítrofes.- Con la finalidad de atender a la expectativa de diversos sectores del país, se establece dentro del régimen transitorio, un mecanismo que obligue al Estado a dar una resolución inmediata a los conflictos limítrofes y de pertenencia que existen actualmente en el país.

Según lo antes expuesto el proceso de descentralización, encuentra su realización básicamente cuando se aplica el principio de subsidiaridad, en este sentido el articulado reconoce la verdadera importancia de las juntas parroquiales rurales como gobierno local

asignándoles competencias reales y reconociendo su verdadera importancia en la planificación nacional.

Las **parroquias rurales**, son la forma de organización de gobierno primaria del estado y son el último peldaño en los proceso de descentralización, sin embargo es al interior de estas organizaciones en donde se practica en forma efectiva la participación ciudadana, las 793 juntas parroquiales rurales conforman el 40 % de la población total del país, es entonces primordial que estas encuentren su verdadero rol en el tejido institucional del país, siendo este uno de los puntos neurálgicos también tratados en la nueva constitución.

Todos estos puntos señalados por la constitución de 2008 se deberán analizar desde un punto de vista doctrinario en el presente trabajo para su mayor comprensión.

1.2 Competencias Exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la Constitución Política del Ecuador de 2008. (Gobiernos Autónomos Descentralizados – Gobiernos Provinciales – Gobiernos Municipales – Gobiernos Parroquiales)¹⁰

Los **Gobiernos autónomos descentralizados** es el nuevo apelativo que los constituyentes dieron a los anteriores *gobiernos seccionales autónomos*, constituyéndose como una locución institucional de la organización territorial del Estado, debido a que un gobierno autónomo descentralizado interviene en los diferentes niveles de organización

¹⁰ La fuente principal para el presente numeral, es tomada del Texto Guía del Dr. SUING NAGUA, José, *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*, para la Maestría de Derecho Administrativo, Editorial UTPL, 2009.

territorial del Estado ecuatoriano, de una forma grafica se entendería que el gobierno regional autónomo con sus competencias en la región autónoma; el gobierno provincial, en la provincia, con sus respectivas competencias; el gobierno municipal con sus competencias en el cantón y el gobierno parroquial en la parroquia rural, todos estos niveles como lo veremos en los siguientes párrafos con sus respectivas competencias exclusivas demarcadas en nuestra Constitución. Ahora bien en la parte de los órganos de gobierno, su organización, su presupuesto y el contenido competencial para cada nivel de gobierno marcan algunas grandes diferencias, de mi modo de analizar este apartado aunque la constitución ha tratado de ser equitativa en estos temas.¹¹

Abordaremos el tema de los gobiernos regionales autónomos de una manera muy sucinta para ver sus competencias de una forma general de acuerdo a nuestra Constitución para entender de mayor forma la nueva organización territorial del país y los temas relacionas con el medio ambiente.

*El **Gobierno Regional Autónomo** es una persona jurídica de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera, responsable del ejercicio de las competencias que la Constitución le reconoce al nivel de gobierno de la región, más aquellas que asuma como consecuencia del proceso de descentralización.*

¹¹ Ver Constitución de la República del Ecuador 2008 Arts. 262, 244, 245 y 251. R.O.449 de 20 octubre de 2008.

Los principales órganos del gobierno regional autónomo son: **1)** El gobernador regional y **2)** El consejo regional, electos por votación popular. El *gobernador regional* ejercerá la facultad ejecutiva del gobierno regional autónomo y la representación legal del gobierno, como máxima autoridad. El *consejo regional*, integrado por el gobernador regional (preside asamblea) y consejeros electos ejercerá la facultad legislativa¹²; el Estatuto autonómico es la norma institucional básica de la región, al respecto la constitución no señala su jerarquía normativa, en consecuencia el tema en caso de conflicto o para interpretación deberá resolver la Corte Constitucional dando un efecto vinculante a nivel nacional.

Las **competencias exclusivas** del gobierno regional autónomo las enumera el art. 262 de la Constitución sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. “Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.

¹² Las normas regionales tienen jerarquía inferior a la ley pero superior a los decretos ejecutivos y las ordenanzas provinciales y municipales; de acuerdo a la Constitución y a la pirámide de Kelsen de acuerdo a lo estudiado en estos años de formación.

4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.”¹³

En cuanto a la organización, deberá ser la ley de gobiernos autónomos descentralizados, así como el respectivo estatuto autonómico el que prevea la estructura mínima pretendida o la forma de conformarla; la organización de estas regiones es muy importante y deberán responder al nivel de responsabilidad del gobierno regional, fruto de las diferentes competencias asumidas en el proceso de descentralización que podrán realizar.

Ahora abordaremos el concepto de los **Gobiernos Provinciales** materia principal del presente trabajo, *la provincia* tendrá un gobierno provincial que es una persona

¹³ Constitución Política de la República. R.O.449 de 20 octubre de 2008.

jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; está integrado por Prefecto, Viceprefecto (electas por votación popular) y el consejo provincial como cuerpo colegiado, teniendo a su cargo el ejercicio de la potestad ejecutiva, en los términos que señale la ley, con sus diferentes atribuciones. Hasta ahora el Prefecto será la máxima autoridad administrativa del gobierno y ejercerá su representación legal.¹⁴

El consejo provincial, poseerá el ejercicio de la facultad legislativa provincial y será integrado por los alcaldes o concejales en representación de los cantones de la provincia, más los representantes de las juntas parroquiales de la provincia.¹⁵ Los gobiernos provinciales¹⁶ serán asumidos por los hasta ahora Consejos Provinciales que cuentan con unas estructuras físicas. Hago esta pequeña diferencia, que por cierto importante debido que en la actualidad la nueva denominación va a superar las divisiones en dos partes que producía el hecho de que institución y órgano de ésta, tengan la misma denominación, como ocurría anteriormente. Por lo tanto, el Gobierno Provincial, la institución, posee como su órgano de legislación, el consejo provincial integrado como antes lo mencione.

¹⁴ Tenemos que esperar para ver si esa representación legal es conjuntamente con el procurador síndico como lo es en la actualidad o solamente de carácter personal o tal vez los assembleístas propongan que intervenga otra persona. Desde mi punto de vista personal es importante la participación del procurador síndico en la representación legal, de cierta forma ayuda de una forma eficiente los diferentes actos o convenios suscritos, debido al perfil y conocimiento del abogado para estos temas.

¹⁵ Será la ley la que nos definirá por quien está integrado y cuantos representantes de los diferentes gobiernos autónomos. En la actualidad el número máximo de consejeros es de 15, dependiendo de la provincia.

¹⁶ Así los define en la constitución de 2008.

Las **competencias exclusivas** de los gobiernos provinciales, sin perjuicio de las otras que determine la ley las enumera el art. 263 de la constitución:

1. “Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas.
4. *La gestión ambiental provincial.*¹⁷
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

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

Con respecto al numeral cuarto es muy importante entender la trascendencia de la gestión ambiental, a la par de lo previsto en el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental que prevé la normativa de la materia y en la que hablaremos más adelante el caso del Consejo Provincial de Loja.

¹⁷ Las cursivas son de mi autoría.

Uno de los puntos clave analizados por parte de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y en su gran parte por los Gobiernos Seccionales Autónomos, y demás organismos que interactúan y siguen interviniendo sobre el proceso de descentralización, son las competencias transferidas. Un caso muy claro por citar un ejemplo respecto a este aspecto, es el de la Provincia de Loja, cuyo organismo del Régimen Seccional Autónomo adquirió algunas competencias “*adicionales*” que no podían ejecutar, tales como la de “Puertos, vías de navegación, astilleros y terminales marítimos” que por obvias razones no pueden manejarse.

Por tanto, algunos Consejos Provinciales y Municipios se preguntan que competencias ambientales deben ser solicitadas y cuáles no, puesto que todavía sigue siendo un tema polémico en la actualidad. No se ha definido aún que organismo operará dichas competencias en los Cantones cuyos Municipios no han solicitado una o varias de las competencias que brinda el Ministerio de Ambiente. Las únicas entidades que por defecto serían las indicadas para ejercer estas competencias no solicitadas, serían los Consejos Provinciales o el mismo MAE (Ministerio de Ambiente del Ecuador). Tenemos aun que esperar para ver si las nuevas propuestas de ley que en la actualidad se encuentran en debate por la Asamblea Nacional puedan superar la barrera de la superposición de funciones de los diferentes actores que abarcan o han venido participando en estos temas materia del presente trabajo.

Uno de los temas que inspiró esta tesina además de su trascendencia histórica y ser parte de los Gobiernos Seccionales Autónomos, son los **gobiernos municipales**, los mismos que ejercen jurisdicción en el territorio del cantón, como señala nuestra constitución claramente; son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Los principales órganos del gobierno municipal son los siguientes, en primer lugar tenemos al *Alcalde*, como la máxima autoridad administrativa y en segundo término el *Concejo Municipal*, responsables del ejercicio de la facultad legislativa en un cantón; tanto el Alcalde como los Concejales son elegidos por votación popular. La nueva estructura administrativa será la que establezcan sus órganos de decisión, los mismos que deberán tomar en cuenta el tamaño de población urbana y rural de cada cantón y la complejidad de la gestión operativa de cada Municipio.

Al abordar sus **competencias exclusivas**, sin perjuicio de otras que determine la ley, la Constitución de la República del Ecuador enumera taxativamente en su art. 264, lo siguiente:

1. “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas¹⁸ y contribuciones especiales de mejoras¹⁹.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

¹⁸ La tasa debe entenderse como un tributo que debe por la prestación de un servicio. Citado por Dr. Fernando Guerrero Ríos, *Gobiernos Seccionales y descentralización*, Pág. 146, Editorial UTP, 2002.

¹⁹ Para **Héctor Villegas**, las contribuciones especiales, la define como los “*tributos recibidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades del Estado.*” Citado por Dr. Fernando Guerrero Ríos, *Gobiernos Seccionales y descentralización* Pág. 148, Editorial UTP, 2002. Hago estas referencias porque más adelante abordaremos cierta definición que no señala la constitución.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”²⁰.

Un breve comentario que se puede hacer, al hablar de la competencia que el numeral **uno** indica se debe considerar a más de la planificación de los otros niveles de gobierno, los principios y políticas del sistema nacional de planificación. Algo que se debe aclarar en el código que regirá el Título V de la Constitución y que este numeral señala, es sobre la facultad para regular el uso del suelo rural por parte del gobierno municipal, es evidentemente novedoso debido a que antes estaba delimitado sólo a las áreas urbanas y de cierta forma consolida lo que señala el numeral **dos**, dicha competencia llama la atención debido a que la premisa mayor sería que los gobiernos municipales tienen competencia en las áreas urbanas, pero ¿Cómo se debería entender el alcance de esta competencia? Siguiendo al tenor del numeral señala se puede interpretar que el alcance

²⁰ Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 264, R.O.449 de 20 octubre de 2008.

de las regulaciones sobre uso y ocupación del suelo, cobijan todo el territorio del cantón, tanto urbano como rural que deberá ser tomado en cuenta por los otros niveles de gobiernos autónomos que tienen a su vez competencias para fomentar las diferentes actividades agropecuarias o de las actividades productivas de los gobiernos provinciales. La competencia del numeral **tres** define el ámbito urbano de intervención de algunos gobiernos municipales, pero a su vez es reducida tomando en cuenta que la mayoría de los municipios son de carácter rural, que para su gestión lo más importante son los espacios rurales mas no los urbanos. En el numeral **cuatro** habla del servicio público el mismo que se debe entender "*como la actividad que tiende a satisfacer una actividad de interés general*"²¹, en la ley vamos a tener que identificar los demás servicios públicos porque el presente numeral solo hace referencia sobre un recurso natural que es el agua. Por otro lado la competencia del numeral **cinco**, he considerado citar el concepto de contribuciones especiales la página anterior para tener claro el concepto ya que es parte de la potestad tributaria por parte del órgano de legislación del gobierno municipal. En este tema la Constitución no es muy clara al abordar dicho tema en la sección quinta sobre el régimen tributario en su artículo 301 de la Constitución ecuatoriana²² en la que hace mención de dos clases de *contribuciones* la primera como tal y en un segundo plano las *contribuciones especiales*, como ya lo hemos mencionado el que deberá de aclarar lo antes mencionado

²¹VEDEL, Georges, en su obra "Derecho Administrativo" Pág. 688, Biblioteca Jurídica Aguilar, primera edición, Madrid-España, 2000.

²² La Constitución en su Art. 301.- Solo por iniciativa de la función ejecutiva y mediante ley sancionada por la asamblea nacional se podrá establecer, modificar, *exonerar* o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, *exonerar* o extinguir *tasas y contribuciones*. Las *tasas y contribuciones* se crearán y regularán de acuerdo con la ley. (las cursivas son de mi autoría) El art. 301 incluye también la palabra *exonerar*, la misma que no se encuentra en el art. 264, numeral 5, Crear, modificar o suprimir mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

será la Corte Constitucional que tendrá que deliberar para ver cual prevalecerá, el numeral cinco del art. 264 o el art. 301 de la constitución en caso de conflicto, mirando lo que señala la constitución en su art. 425 inciso final.²³ La competencia del numeral **seis** podemos señalar que ya ha sido adjudicada por algunos municipios, en coordinación con la policía nacional responsable del control o con competencias similares en esta materia se debe esperar la norma que regirá estos parámetros.

La competencia del numeral **siete** implica la transferencia de la gestión de obra pública, la salud y la educación, estos sectores son importantes para el desarrollo de la población en cada circunscripción. El numeral **ocho** es un tema nuevo es el relacionado con el patrimonio natural que también puede generar desencuentros en su aplicación sobre todo en la gestión de áreas naturales. Además, los espacios públicos pueden tropezar con la parte del mantenimiento que se reconoce a los gobiernos parroquiales como lo veremos más adelante. La competencia del numeral **nueve**, como referencia se puede mencionar las reformas que se llevó a cabo en el 2004 a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esta reforma transfiere la competencia de los catastros rurales a los municipios²⁴. El numeral **diez**, es una nueva competencia que lleva implícitas algunas consecuencias, como es la prevalencia de ésta sobre la que tenían otras autoridades como la Marina en zonas de playa. En este caso también la ley deberá regular para que no existan superposiciones de

²³ Constitución Art. 425 inciso final...La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el *principio de competencia*, en especial la titularidad de las *competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados*. (Las cursivas son de mi autoría)

²⁴ Como referencia se debe señalar que antes estas competencias que señala el numeral diez eran llevadas a cabo por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC, dependencia del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

competencias en estos temas. La competencia del numeral **once**, es complementaria al numeral anterior, este numeral enuncia una garantía muy importante a nivel constitucional, la garantía al “*acceso efectivo*” es un tema de difícil gestión en el sector público, porque el principal problema de los municipios para que funcione esta garantía es la parte económica, por lo tanto para ofrecer una mejor atención y acceso deberá tener una infraestructura adecuada y personal capacitado para dicha competencia que nos señala el numeral diez y once, es obvio que no puede darse un justificativo por parte de algún municipio por más pequeño que sea para no ofrecer un acceso eficiente, este deberá cumplir apegado a la constitución. El numeral **doce**, señala tres atribuciones importantes (*regular, autorizar, controlar*) con respecto a la gestión de áridos deberá ser concordante con la Ley de Minería, aprobada por la Comisión de Legislación y Fiscalización, de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta competencia del numeral **trece**, fortalece la transferencia que se había iniciado con los ejercicios de descentralización de los cuerpos de bomberos por ejemplo. Su gestión implica que aquellos que aún permanecían bajo responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social, deben ser transferidos a los gobiernos municipales en cumplimiento del mandato constitucional, la ley deberá citar de qué forma. La última competencia exclusiva de los gobiernos municipales la señala el numeral **catorce**, debe ser suficientemente explicitada para evitar errores de superposiciones de competencias en su aplicación, se debe analizar con mucho tino el verbo “*gestionar*” y su alcance, a su vez, el carácter de competencias exclusivas que es también participada con los niveles regional antes mencionados y por mencionar.

Todas las competencias exclusivas deberán serán fortalecidas con el sistema nacional de competencias a través del cual se determinará las *competencias concurrentes, adicionales y residuales de responsabilidad de los gobiernos municipales*, que también hablaba la Constitución del 98 y enunciada en la doctrina internacional respecto al tema.

Como lo señalamos en la introducción del presente trabajo, los **gobiernos parroquiales** son personas jurídicas de derecho público, los mismos que ejercen las competencias reconocidas por la Constitución y la ley en el ámbito territorial de la parroquia rural. Mencionaré que el órgano de gobierno como lo señala la misma Constitución es la *junta parroquial rural*, la misma que se conforma por *cinco vocales* elegidos por votación popular, estos sujetos políticos serán responsables una vez asumidos su cago del ejercicio de la facultad *reglamentaria* reconocida; por otro lado, el *presidente de la junta*²⁵, también por mandato constitucional, que será el vocal responsable del ejercicio de la facultad ejecutiva de este nivel de gobierno. El Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), hace una participación activa a la nueva ley de gobiernos autónomos descentralizados de la misma manera de los otros niveles de gobiernos, el mismo que analiza y plantea la *“corresponsabilidad”* entre la junta (el órgano de reglamentación) y el Presidente de aquella (el representante); esta propuesta se está analizando entre los asambleístas debido que la corresponsabilidad, no se contrapone con la especialidad que puede darse a cada órgano institucional.

²⁵ El presidente de la junta será, el sujeto político *más votado* de los cinco representantes.

El gobierno parroquial rural, se deriva de la junta parroquial rural que en los últimos tiempos ha tenido un fortalecimiento institucional ascendente y sostenido, pues, el cambio de organismo auxiliar del Concejo Municipal a nivel de gobierno que se dio en la Constitución de 1998, le permitió consolidar su estructura y ámbito de intervención, de manera que en la nueva carta, tiene ya de manera explícita definidas competencias exclusivas en su artículo 267 que enumero a continuación:

1. “Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.²⁶
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.²⁷

A continuación veremos un breve comentario de cada uno de los numerales enunciados por la Constitución. Con respecto al numeral **Uno** la competencia que aborda el artículo se va tener que armonizar con las políticas de planificación del sistema nacional; a su vez se deberá tomar en cuenta la planificación de los otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados que señala nuestra Constitución. La competencia del numeral **Dos** implica un reconocimiento explícito a la capacidad de ejecución de estos gobiernos, además asigna recursos para varias actividades, con respecto a la capacidad fue un tema polémico generando algunas discusiones y cierto grado de desconocimiento por parte de representantes y técnicos del gremio municipal²⁸ y por ende de algunas administraciones municipales. Se debe especificar en la normativa que regulará estos temas que es lo que se entienden por “*espacios públicos de la parroquia*” para evitar como se expresó en líneas anteriores desencuentros y superposición de las competencias de los gobiernos

²⁶ La opción más factible en este tema es la *delegación*.

²⁷ Ver art. 267 de la Constitución Política del Ecuador. R.O.449 de 20 octubre de 2008

²⁸ www.elcomercio.com, 2008

municipales como sucede en la actualidad en algunos temas. La competencia del numeral **Tres** es una materia muy particular y compleja en nuestra provincia de Loja, por las características innatas de la vialidad rural y por la realidad incontrastable de que la mayoría de gobiernos municipales son también rurales e intervienen en la vialidad rural. Una categorización clara de la vialidad evitará duplicaciones en el ejercicio de esta competencia en el ámbito rural. La competencia del numeral **Cuatro** como se ha señalado en otros apartados deberá ser desarrollado en la normativa secundaria para aclarar su alcance. En el numeral **Cinco** esta competencia nos señala dos opciones la delegación por un lado y la descentralización, por las características que tiene la delegación y sus consecuencias entre sus mecanismo considero que es más factible. La competencia del numeral **Sexto** podría considerarse un complemento al reconocimiento manifestado en la Constitución a estos asentamientos humanos como unidades básicas de participación en los diferentes niveles de gobiernos.²⁹ La competencia del numeral **Siete** como hemos visto en las competencias exclusivas anteriormente coinciden en su señalamiento para los otros niveles de gobierno, es por esto que es de suma importancia que la ley deberá ser regulado para evitar su aplicación de esta competencia libremente. Para concluir, la competencia del numeral **Ocho** debe entenderse de las obras públicas y aquellos servicios públicos ejecutados y prestados por otros niveles de gobierno en el espacio territorial de la parroquia rural, siempre y cuando no les sean delegados.

²⁹ Ver art. 248 de la Constitución Política del Ecuador. R.O.449 de 20 octubre de 2008.

1.3 Competencias de los Gobiernos autónomos descentralizados en la Prevención y Control de la Contaminación.

En el presente tema abordaré la *Ley de prevención y control de la contaminación ambiental*, como una normativa ambiental de carácter sectorial, la misma se encuentra publicada en el Registro Oficial 418 de 10 de septiembre de 2004, como el nombre de la misma ley lo señala, incorpora varias normas de prevención de la contaminación del aire, agua, suelo; estable como leyes supletorias en sus últimos articulados, el Código de la Salud, en la actualidad, Ley Orgánica de la Salud, publicada en Registro Oficial 423, del 22 de diciembre de 2006, La Ley de Gestión Ambiental, la Ley de Aguas, el Código de Policía Marítima, y las demás leyes que rigen en materia de aire, agua, suelo, flora, fauna, como por ejemplo la Ley de Régimen Municipal y otras de carácter internacional.³⁰ La Ley de prevención y control de la contaminación ambiental, otorga la *acción popular*, para realizar la denuncia pertinente ante las autoridades competentes, toda actividad que contamine el medio ambiente.

En el siguiente apartado analizaré cada Capítulo de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación para abordar el tema que nos compete tratar ahora.

³⁰ En materia internacional, hago referencia a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), convenio 148, al respecto de las normas de contaminación de los ambientes de trabajo en lo referente a contaminación del aire, ruido y vibraciones. **Definiciones:** Se entiende por *Contaminación del aire*, “toda situación que contamine el aire con substancias que cualquiera que sea su estado físico sean nocivas para la salud o conlleven cualquier otro tipo de peligro”. Así también, *Contaminación por ruido*, “comprende cualquier sonido que puede provocar una pérdida de audición o ser nocivo para la salud o que conlleve cualquier otro tipo de peligro.” Y por último, se entiende por *Contaminación por vibraciones*, “aquella que se produce como consecuencia de vibraciones de estructuras sólidas que sean nocivas para la salud o conlleven otro tipo de peligro.”

En la **Prevención y Control de la Contaminación del Aire**, topamos el Capítulo I en donde dispone que se prohíbe 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 construir una molestia. Concordante la Ley Orgánica de la Salud, le corresponde a la autoridad sanitaria nacional en coordinación con la autoridad ambiental nacional y otros organismos competentes, dictar las normas técnicas para controlar y prevenir todo tipo de emanación que afecten al *sistema respiratorio, auditivo y visual*.

Alfabéticamente la ley señala las *fuentes potenciales* de contaminación del aire en su art 2:

- a) *“Las artificiales, originadas por el desarrollo tecnológico y la acción del hombre, tales como fábricas, calderas, generadores de vapor, talleres, plantas termoeléctricas, refinerías de petróleo, plantas químicas, aeronaves, automotores y similares, la incineración, quema a cielo abierto de basuras y residuos, la explotación de materiales de construcción y otras actividades que produzcan o puedan producir contaminación; y,*
- b) *Las naturales, ocasionadas por fenómenos naturales, tales como erupciones, precipitaciones, sismos, sequías, deslizamientos de tierra y otros”.*

Además se sujetarán al estudio y control de los organismos³¹ determinados en esta Ley y sus reglamentos, las emanaciones provenientes de fuentes artificiales, móviles o fijas, que produzcan contaminación atmosférica.

Las actividades tendientes al control de la contaminación provocada por fenómenos naturales, son atribuciones directas de todas aquellas instituciones que tienen competencia en este campo.

La programación y ejecución de los programas que involucren aspectos relacionados con *las causas, efectos, alcances y métodos de prevención y control de la contaminación atmosférica*, será de responsabilidad de los Ministerios de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de competencia, en coordinación con otras Instituciones.

Las instituciones³² interesadas en la instalación de proyectos industriales, o de otras que pudieran ocasionar alteraciones en los sistemas ecológicos y que produzcan o puedan producir contaminación del aire, deberán presentar a los Ministerios de Salud y del Ambiente, según corresponda, para su aprobación previa, *estudios sobre el impacto ambiental* y las medidas de control que se proyecten aplicar.

En la **Prevención y Control de la contaminación de las aguas**, antes de abordar el tema del

³¹ Ministerio del Ambiente y Ministerio de Salud.

³² La ley habla de las Instituciones tanto públicas como privadas.

agua, recordemos lo que expresa el art. 96 de la Ley Orgánica de Salud, con respecto del agua para su consumo en los humanos, dispone la obligación de toda persona natural o jurídica proteger los acuíferos, las fuentes y cuencas hidrográficas que sirvan para la el abastecimiento de agua para consumo humano, prohibiendo además realizar actividades de cualquier tipo que pongan en riesgo de contaminación las fuentes de capacitación de agua, correspondiéndole a la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con otros organismos competentes, de tomar las medidas para prevenir, mitigar, controlar, remediar y sancionar la contaminación de fuentes de agua para el consumo humo; También singulariza todo establecimiento industrial, comercial o de servicios, tiene la obligación de instalar sistemas de tratamientos de agua contaminadas y de residuos tóxicos que produzca sus actividades, argumento del art. 104 de la Ley Orgánica de la Salud.

Dicha ley en concordancia con la Ley de Prevención y Control de la Contaminación, en su Capítulo II señala la *prohibición de descargar*, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, a las redes de alcantarillado, o en las quebradas, acequias, ríos, lagos naturales o artificiales, o en las aguas marítimas, así como infiltrar en terrenos, las aguas residuales que contengan contaminantes que sean nocivos a la salud humana, a la fauna, a la flora y a las propiedades; cabe entender que es una prohibición muy general abarcando incluso el agua de consumo seres humanos.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos, en coordinación con los Ministerios de Salud y del Ambiente, según el caso, están encargados de “*elaborar*” los proyectos de

normas técnicas y de las *regulaciones* para autorizar las descargas de líquidos residuales, de acuerdo con la calidad de agua que deba tener el cuerpo receptor. La Ley señala que en sus respectivas áreas de competencia los Ministerios de Salud y del Ambiente, , fijarán el *grado de tratamiento* que deban tener los residuos líquidos a descargar en el cuerpo receptor, cualquiera sea su origen.³³ Por último, la ley en referencia, señala que los Ministerios de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de competencia, también, están facultados para supervisar la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales, así como de su operación y mantenimiento, con el propósito de lograr los objetivos de esta Ley.

En la **Prevención y Control de la contaminación de los suelos**, en su Capítulo III de la ley en mención regula lo relativo a la prevención y control de los suelos, en sus articulados queda *prohibido descargar*, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, cualquier tipo de contaminantes que puedan alterar la calidad del suelo y afectar a la salud humana, la flora, la fauna, los recursos naturales y otros bienes. Serán consideradas como “*fuentes potenciales de contaminación*”, para los efectos de esta Ley, las sustancias radioactivas y los desechos sólidos, líquidos o gaseosos de procedencia industrial, agropecuaria, municipal o doméstica.

³³ Se debería ver la posibilidad de ver que estas autoridades determinen aquellos elementos contaminantes considerados como nocivos para la salud humana, fauna, flora y propiedades, bajo un personal debidamente capacitado para cada tema.

Los Ministerios de Agricultura y Ganadería y del Ambiente, cada uno en el área de su competencia, *limitarán, regularán o prohibirán* el empleo de sustancias, tales como plaguicidas, herbicidas, fertilizantes, desfoliadores, detergentes, materiales radioactivos y otros, cuyo uso pueda causar contaminación.

Los Ministerios de Salud y del Ambiente, cada uno en el área de su competencia, en coordinación con las municipalidades, planificarán, regularán, normarán, limitarán y supervisarán los sistemas de recolección, transporte y disposición final de basuras en el medio urbano y rural. En igual forma estos Ministerios antes mencionados, en el área de sus respectivas competencias, coordinará con la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica, *limitarán, regularán, planificarán y supervisarán* todo lo concerniente a la disposición final de desechos radioactivos de cualquier origen que fueren. Señala como todos los capítulos anteriores a 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.

El Ministerio del Ambiente *deberá regular* la disposición de los desechos provenientes de los productos industriales que, por su naturaleza, no sean biodegradables, tales como plásticos, vidrios, aluminio y otros. Como se hizo mención en las páginas anteriores con respecto a las normas supletorias, refiere a su vez en esta norma lo que dispone el art. 31

del Reglamento Ambiental para actividades mineras, dispone que el vertido, disposiciones y tratamiento de los desechos biodegradables se debe realizar en rellenos sanitarios controlados, siempre sobre terrenos impermeabilizado y alejados de los recursos de aguas.

En la **Prevención y Control de la contaminación originada en la emisión de ruidos (Reglamento)**, se encuentra publicada en el Registro Oficial No. 332 de 3 de diciembre de 1999, el Manual Operativo del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental originada por la emisión de ruidos, que establece los *límites* máximos permisibles de exposición y de emisión de ruidos, normando los *métodos* de medición, análisis y control de los mismos, en actividades industriales, en actividad exterior, aquellos producidos por vehículos automotores, por aeronaves y los provenientes de otras fuentes.

Capítulo II

ANÁLISIS NORMATIVO Y DOCTRINARIO DE LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS

LOCALES PARA APROBAR ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL ESIA.

2.1. Aproximación doctrinaria a la temática.

Como nunca antes los cambios ocurren a una velocidad vertiginosa, generándose grandes transformaciones políticas, culturales, científicas, tecnológicas, económicas, sociales y ambientales. Durante la década de los años setenta del siglo XX, con las primeras conferencias, reuniones y encuentros sobre medio ambiente a nivel mundial, cobró amplio reconocimiento la necesidad de incorporar la variable ambiental como factor de garantías del progreso, ya que se detectaban un agravamiento de los problemas ambientales, tanto globales como regionales, nacionales y locales. Además, la utilización racional de los recursos no se consideraba como variable de importancia para lograr un desarrollo estable y continuo en el tiempo.

Así nació el concepto de *desarrollo sostenible*, para resaltar la necesidad de incorporar las variables ambientales en una concepción global y para postular que no pueda haber progreso sólido y estable, si no existe una preocupación de la sociedad en su conjunto por la conservación ambiental. La protección no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos básicos y fundamentales. Un desarrollo debe promover la conservación de los recursos naturales tales como la tierra, agua, aire, y

recursos genéticos; y a la vez ser técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable, de tal manera que permita satisfacer las necesidades crecientes y lograr el desarrollo requerido.

El crecimiento económico y la protección ambiental son aspectos complementarios desde un punto de vista ambiental. Si bien una protección adecuada del medio ambiente, el crecimiento se vería desvirtuado, y sin crecimiento real fracasaría la protección ambiental. Afortunadamente, esos efectos adversos pueden reducirse en forma pronunciada y si las políticas e instituciones son eficaces, el aumento de los ingresos debiese proporcionar los recursos que se requieren para una mejor previsión ambiental. En este sentido, la Evaluación de Impacto Ambiental constituye una *herramienta de prevención* que apoyada por una institucionalidad acorde a las necesidades de los distintos países, fortalecen la toma de decisiones a nivel de proyectos, ya que incorpora variables que tradicionalmente no habían sido consideradas durante su planificación, diseño o implementación.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), concebida como un instrumento de política ambiental, analítico y de alcance preventivo, permite integrar al ambiente un proyecto o una actividad determinada; en esta concepción el procedimiento ofrece un conjunto de ventajas al ambiente y al proyecto, invariablemente, esas ventajas sólo son apreciables después de largos periodos de tiempo y se concretan en economías en las inversiones y en los costos de las obras, en diseños más perfeccionados e integrados al ambiente y en una mayor aceptación social de las iniciativas de inversión.

A nivel mundial los primeros intentos por evaluar el impacto ambiental surgen en 1970, particularmente en los EUA, en algunos países este instrumento se aplica desde hace más de 20 años y durante este tiempo el procedimiento ha permanecido vigente como principal *instrumento preventivo* para la gestión de proyectos, obras o actividades productivas que pueda necesitar una región.

Si bien muchas cosas han cambiado y junto con ellas las ideas y los conceptos vinculados en este instrumento, la mayoría de sus bases siguen siendo válidas vistos desde un punto técnico y desde sus principios rectores. Así en el contexto internacional existen numerosas aportaciones cuantitativas y conceptuales que enriquecen la visión tradicional que ha tenido el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. (PEIA)

En la actualidad, en muchos países de nuestra región, la EIA es considerada *como parte de las tareas de planeación*; superando la concepción obsoleta que le asignó un papel posterior o casi último en el procedimiento de gestión de un proyecto, que se cumplía como un simple trámite tendiente a cubrir las exigencias administrativas de la autoridad ambiental, después de que se habían tomado las decisiones clave de la actividad o del proyecto que pretendía llevarse a la práctica. Por ello, en una concepción moderna, la EIA es una *condición previa* para definir las características de una actividad, obra o un proyecto y de la cual derivan las opciones que permiten satisfacer la necesidad de garantizar la calidad ambiental de los ecosistemas donde estos se desarrollarán.

Tengo que definir a nivel doctrinario el objeto de la evaluación, el impacto ambiental, para Claudia Valls en su obra, *El Impacto Ambiental* es “la alteración que se produce en el medio ambiente como consecuencia de la ejecución de la realización de una actividad con respecto a la situación que existiría si no se realiza”³⁴

Para evitar estos impactos ambientales el Ecuador dentro de sus políticas básicas elabora el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Ambiente³⁵ por sus siglas conocido como TULAS, en el que realiza una declaración de principios respecto a la gestión ambiental en nuestro país. Reconociendo en primer término que uno de los principios que debe trascender es *el compromiso de la sociedad de promover el desarrollo hacia la sustentabilidad*. La sociedad ecuatoriana deberá observar permanentemente el concepto de minimizar los riesgos e impactos negativos ambientales mientras se mantienen las oportunidades sociales y económicas del desarrollo sustentable. Como segundo principio reconoce que el desarrollo sustentable, solo puede alcanzarse cuando sus tres elementos lo social, económico, y lo ambiental, son tratados armónica y equilibradamente en instante y para cada acción. Reconoce además la importancia de la gestión ambiental descentralizada resaltando el papel de coordinación a cargo del ministerio del Ambiente de las entidades del sector público y privado en el Ecuador, sin perjuicio del rol de cada una de atender el área específica que le corresponde dentro del marco de estas políticas. Por último y en relación al tema introductorio, reitera que una

³⁴ VALLS, Claudia, *Impacto Ambiental: Evaluación actual*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002, p. 19.

³⁵ Publicado en el Registro Oficial Nro. 2 del 31 de marzo de 2004.

herramienta efectiva para la prevención del daño ambiental es la obligación por parte del interesado, del *Estudio de Impacto Ambiental (EIA)* y de la propuesta de Planes de Manejo Ambiental (PMA), para cada caso, acompañando a las solicitudes de autorizaciones para realizar actividades susceptibles de degradar o contaminar el ambiente, que deben someterse a la revisión y decisión de las autoridades competentes. El EIA y el PMA deberán basarse en el principio de lograr el nivel de actuación más adecuado al respectivo espacio o recurso a proteger, a través de la acción más eficaz.

Un concepto general de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), podría considerarse como un conjunto de procedimientos de *carácter preventivo*, orientado a informar al promotor de un proyecto o de una actividad productiva, acerca de los efectos al medio ambiente que pueden generarse con su construcción. Es un *elemento correctivo* de los procesos de planificación y tiene como *finalidad* medular atenuar los efectos negativos del proyecto sobre el ambiente.

La EIA no consigue el desarrollo sostenible “per se”, pero puede ayudar tempranamente para guiar a los responsables de la toma de decisiones en esa dirección. Incorpora los costos de las medidas de protección ambiental y pone a su disposición alternativas creativas para compatibilizar los diversos requisitos.

Las definiciones legales y doctrinarias resultan indispensables en cuerpos legales que regulan materias altamente especializadas y complejas. Los problemas y realidades

propios del medio ambiente tienen esas características. Por ende, era imperativo que la Ley de Gestión Ambiental que estableciera las “bases generales” de la regulación jurídica del medio ambiente en el Ecuador contuviera un número importante de definiciones de conceptos fundamentales para el tema que estamos abordando.

El estudio comprime a la recopilación de información y a la consulta a fuentes autorizadas, para obtener evidencias de la capacidad de generación de alteraciones por parte del proyecto u obra y, de igual manera, conocer cuál es la capacidad de carga del ambiente del área donde se ubicará el proyecto. Con lo anterior, el estudio debe permitir establecer propuestas de acciones de protección al ambiente y de corrección o mitigación de las alteraciones que pudieran producirse.

Con el proceso de evaluación de impacto ambiental integrado a la etapa de planeación de un proyecto de construcción se busca garantizar, de la mejor manera posible, el equilibrio del medio ambiente y la preservación de la salud y bienestar del hombre, antes, durante y después de la construcción y puesta en marcha del proyecto en cuestión.

Uno de los objetivos inmediatos de la EIA es servir de ayuda en la toma de decisiones. Para ellos, sus resultados habrán de presentarse con un orden lógico, de forma objetiva y fácilmente comprensible, de forma tal que los evaluadores que analicen el documento, encargados de sustentar las decisiones de la autoridad, determinen la conveniencia o su inconveniencia si fuere el caso de que el proyecto estudiado, se ponga en operación.

Además de identificar, prevenir e interpretar los efectos que un proyecto puede tener en el ambiente, un objetivo fundamental de la EIA es definir y proponer la adopción de un conjunto de medidas de mitigación que permitan atenuar dichos efectos o impactos, compensarlos o incluso suprimirlos si fuese posible.

En síntesis este proceso multidisciplinario, debe constituir una etapa previa (con bases científicas, técnicas, socioculturales económicas y jurídicas) a la toma de decisiones acerca de la puesta en operación de una actividad, obra o un proyecto determinado ya que no se puede prevenir un daño derivado de una actividad si previamente no se evalúa y determina los efectos que ésta pueda acarrear.

El principio 17 de la Declaración de Río, establece que “deberá emprenderse una evaluación de impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

Andrés Betancor, nos dice que la “evaluación de impacto ambiental es la máxima expresión de nuestro espíritu racionalista; nuestra pretensión de comprender y captar los efectos de nuestras conductas a pesar de nuestras graves lagunas de conocimiento sobre nuestro entorno. No es de extrañar que proyectos evaluados positivamente tenga un impacto negativo posteriormente, puesto de manifiesto porque las consecuencias dañosas

no fueron previstas, no tanto por negligencia sino porque era imposible determinar la interrelación de causas que llevó producir un determinado efecto. Valgan estas expresiones de cautela para desmitificar, aun cuando es evidente su importancia, a la técnica de evaluación, siempre condicionada a nuestros escasos conocimientos, al estado de la ciencia”³⁶

2.2. ¿Qué son Los EsIA y cuál es su fin?

Según la Ley de Gestión Ambiental (LGA) “es el procedimiento administrativo de carácter técnico que tiene por objeto determinar obligatoriamente y en forma previa, la viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad pública o privada.”

En la ley además nos enseña que los estudios presentan dos fases importantes: **1) el estudio de impacto ambiental y 2) la declaratoria de impacto ambiental.** Su aplicación abarca desde la fase de prefactibilidad hasta la de abandono o desmantelamiento del proyecto, obra o actividad pasando por las fases intermedias.

Los EsIA se podría considerar como el primer paso entre varios instrumentos de gestión ambiental o fases que señala la ley, como vimos anteriormente definidos como aquellos medios de advertencia que tienen como fin el remediar y prevenir los efectos nocivos que puedan recaer en el ambiente, fruto de acciones humanas.

³⁶ BETANCOR, Andrés, Instituciones de Derecho Ambiental, Editorial La Ley, Madrid, 2001, p. 157.

Para que los EsIA cumplan con su propósito, éstos deberán tener algunas características particulares al momento de su aplicación como tal de acuerdo al proyecto u obra, que se pretende realizar, con el único objetivo de procurar ser una herramienta eficaz en el análisis de cualquier obra, proyecto o actividad humana sobre el ambiente. El proceso de evaluación de impacto ambiental debe ser sistemático siguiendo con los principios y políticas ambientales nacionales consagradas en los primeros artículos de la Ley de Gestión Ambiental como señalan algunos autores, con esto pretende asegurar que todas las alternativas posibles puedan satisfacer el objetivo básico y las necesidades de la acción propuesta se consideren y comparen a su vez que los recursos ambientales pertinentes se describan y evalúen; y que todas las medidas que puedan resguardar a esos recursos reciban su debida consideración para prevenir futuros daños ambientales que se podrían efectuar en la realización de una obra.

El Estudio de Impacto Ambiental, en la ley nos presenta algunas palabras que por su importancia o significado algunos tratadistas han intentado resaltar, al respecto, señala que los EsIA, deberán ser *reproducibles* esto significa que va permitir que terceros (Gobiernos autónomos, Instituciones, ciudadanos involucrados, técnicos, entre otros.) puedan verificar o comprobar de una forma individual los pronósticos o los resultados obtenidos del proceso y las conclusiones que se puedan presentar al final del análisis de impacto ambiental, siendo parte fundamental en este proceso.

Además los EslA deberán ser *interdisciplinarios* para asegurar que peritos de las distintas ramas del conocimiento que puedan ayudar a mejora en el estudio, contribuyan con su experiencia y pensamientos a la evaluación, para que ella sea en su gran parte acertada y pegada a la realidad. Por último debe *ser participativos*, en este punto se ha involucrado en los últimos años en varias legislaciones de Latinoamérica con la finalidad de garantizar que los sectores que representan los distintos intereses y especialmente los que podrían estar afectados conozcan y entiendan la acción propuesta, tengan la oportunidad de evaluarla y expresar de una forma voluntaria sus opiniones, pero como señala la ley siempre que sus observaciones sean fundamentadas técnicamente y sean viables económicamente, en este punto intervienen los llamados derechos difusos.

Por tanto, los EslA pueden ser definidos como *“el proceso ordenado y sistemático que permite evaluar cambios y/o alteraciones (impacto ambiental / favorable o desfavorable) en el ambiente, provocados por acciones antrópicas y/o naturales: con la finalidad de prevenirlos y mitigarlos: para asegurar la conservación y preservación del ambiente, que conlleve a mejorar la calidad de vida.”*³⁷

Ante esto los autores del trabajo de consultoría, concluyen que *“el proceso de impacto ambiental no consigue de forma directa e inmediata el desarrollo sostenible, pero lo que*

³⁷ Consorcio Binacional SELEX & SANCHEZ en consultoría realizada por el Proyecto Binacional Catamayo-Chira, 2003.

busca tempranamente guiar a los responsables de la toma de decisiones en esa dirección y sobre todo, a incorporar en los costos las medidas de protección ambiental”.

Por tanto el Estudio del Impacto Ambiental (ESIA) constituye en nuestro país un instrumento del Derecho Ambiental que tiene por objeto *ejercer una regulación de las actividades específicas de desarrollo*, es decir que se limita a efectuar una evaluación de una actividad particular.³⁸

Un componente principal del estudio del impacto ambiental es el **plan de manejo ambiental**, el mismo que contienen las acciones necesarias para *compensar, mitigar y/o restaurar* el eventual daño ambiental que la ejecución de una obra produzca. Esto quiere decir que cuando un ESIA ha sido revisado y aprobado por las instituciones revisoras respectivamente, deberá asegurarse el cumplimiento posterior de las medidas de protección ambiental.

Para ello se utilizan elementos tales como:

- Monitoreo de la contaminación
- Presentación de informes periódicos
- Realización de estudios complementarios

³⁸ Consorcio Binacional SELEX & SANCHEZ en consultoría realizada por el Proyecto Binacional Catamayo-Chira. 2003.

- Y en general cualquier tipo de herramienta que permita verificar o demostrar la calidad ambiental.

Este plan tiene como función básica *garantizar el cumplimiento de las indicaciones de las medidas de protección* contenidas en el estudio de impacto ambiental. El *seguimiento* tiene por finalidad asegurar que las variables ambientales relevantes que dieron origen al estudio de impacto ambiental evolucionen según lo establecido en el plan de manejo ambiental. Su seguimiento tanto de la obra realizada como de los impactos generados, se puede considerar como uno de los más importantes componentes de la planificación, así como el diseño de planes de gestión ambiental. Comprobando así la severidad y distribución de los impactos negativos y especialmente, cuando ocurran impactos no previstos, asegurar el desarrollo de nuevas medidas mitigadoras o las debidas compensaciones donde ellas se necesiten.

El Dr. Fernando Bustos A.³⁹ en su manual nos anuncia de una forma clara el propósito que persigue el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental es, por tanto, múltiple y sintetiza en los siguientes puntos:

- a) *“Comprobar que las medidas propuestas en el estudio de impacto ambiental se han realizado.”*

³⁹ BUSTOS A., Fernando, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Segunda Edición 2007, RECAI, pág. 266.

- b) *Proporcionar información que podría ser usada en la verificación de los impactos predichos y mejorar así las técnicas de predicción.*
- c) *Proporcionar información acerca de la calidad y oportunidad de las medidas de mitigación adoptadas.*
- d) *Comprobar la cuantía de ciertos impactos cuando su predicción resulta difícil.*
- e) *Articular nuevas medidas en el caso de que las aplicadas no sean suficientes.*
- f) *Ser una fuente importante de datos para mejorar el contenido de futuros estudios de impacto ambiental, puesto que permite evaluar hasta qué punto las predicciones efectuadas son correctas. Muchas de las predicciones ambientales se efectúan mediante la técnica de escenarios comparado y por ello, es relevante este tipo de información.*
- g) *Detectar alteraciones no previstas en el estudio de impacto ambiental, debiendo en este caso adoptarse nuevas medidas”.*

Se debe señalar que los planes han aportado eficientemente a diferentes estudios, han sido tomados como un componente adicional de la gestión ambiental en el Ecuador y en la mayoría de los países de nuestra región. Como nos hemos dado cuenta es un elemento que nos permite verificar la calidad del estudio y la sustentabilidad ambiental de nuestras acciones.

Volviendo al tema jurídico, los EsIA pueden realizarse ya sea por un *acto administrativo que nace de la Ley* o por habérselo estipulado en el correspondiente *contrato* de ejecución

de obra, en la actualidad el H. Consejo Provincial de Loja, presenta una ordenanza⁴⁰, de la misma que hablaremos en el próximo capítulo.

Existen, en su gran mayoría, tratadistas que llegan a mantener que el *EsIA* es *fundamentalmente un procedimiento administrativo* que siguiendo un procedimiento en el que se presentan informes, consultas, recomendaciones, etc., tiene por finalidad suministrar *“información a la autoridad pública ejecutora y a la comunidad sobre los posibles efectos ambientales de una obra, plan, proyecto o programa y las medidas para mitigarlo, compensarlo o restaurarlo. La aplicación del plan de manejo correspondiente tiene por objetivo prever, prevenir, mitigar, compensar, remediar y restaurar los daños ambientales acusados por la actividad específica”*.⁴¹

Al respecto, la Ley Gestión Ambiental (LGA) en su artículo 6 dispone que “el aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económico y de evaluación de impactos ambientales”.

El Ministerio del Ambiente tiene la facultad de proponer las normas de manejo ambiental y evaluación de impactos ambientales y los respectivos procedimientos generales de

⁴⁰ La Ordenanza que regula el procedimiento de evaluación de impactos ambientales generados por obras, actividades o proyectos de alcance provincial.

⁴¹ PEREZ, Efraín, “*Derecho ambiental*”, McGraw – Hill Interamericana S.A., Bogotá Colombia. págs. 27

aprobación de estudios y planes, por parte de las entidades competentes en esta materia, a fin de que sean expedidas por el Presidente de la República, así lo dispone el literal b) del artículo 9 de la LGA. El literal e) del mismo artículo otorga atribuciones a la autoridad ambiental para que pueda determinar las obras, proyectos e inversiones que requieran someterse al proceso de aprobación de estudios de impacto ambiental.

El capítulo II del Título III de la LGA trata de la evaluación de impacto ambiental y del control ambiental, disponiendo el artículo 19 de la LGA dispone que: “Las obras públicas privadas o mixtas y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, *cuyo principio rector será el precautelatorio*”.

La redacción del artículo citado en su parte final hace alusión expresa al principio precautorio del que ya tratamos en líneas anteriores, que constituye el principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y que se ha mantenido en nuestra constitución por su gran importancia y su compromiso internacional en la gran mayoría de los Estados.

A continuación cito algunos de los artículos referidos a los EIA y EsIA en la Ley de Gestión Ambiental⁴².

⁴² Ley de Gestión Ambiental, Codificada, Publicada en el registro oficial Suplemento 418, el 10 de septiembre del 2004.

“Art. 20.- Para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental se deberá contar con la licencia respectiva, otorgada por el Ministerio del ramo.

Art. 21.- Los Sistemas de manejo ambiental incluirán estudios de línea base; evaluación del impacto ambiental, evaluación de riesgos; planes de manejo; planes de manejo de riesgo; sistemas de monitoreo; planes de contingencia y mitigación; auditorías ambientales y planes de abandono. Una vez cumplidos estos requisitos y de conformidad con la calificación de los mismos.

El Ministerio del ramo podrá otorgar o negar la licencia correspondiente.

Art. 22.- Los sistemas de manejo ambiental en los contratos que requieran estudios de impacto ambiental y en las actividades para las que se hubiere otorgado licencia ambiental, podrán ser evaluados en cualquier momento, a solicitud del Ministerio del ramo o de las personas afectadas.

La evaluación del cumplimiento de los planes de manejo ambiental aprobados se le realizará mediante la auditoría ambiental, practicada por consultores previamente calificados por el Ministerio del ramo, a fin de establecer los correctivos que deban hacerse.

Art. 23.- La evaluación del impacto ambiental comprenderá:

- a) La estimación de los efectos causados a la población humana, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada;
- b) Las condiciones de tranquilidad públicas, tales como: ruido, vibraciones, olores, emisiones luminosas, cambios térmicos y cualquier otro perjuicio ambiental derivado de su ejecución; y,
- c) La incidencia que el proyecto, obra o actividad tendrá en los elementos que componen el patrimonio histórico, escénico y cultural.

Art. 24.- En obras de inversión públicas o privadas, las obligaciones que se desprendan del sistema de manejo ambiental, constituirán elementos del correspondiente contrato. La evaluación del impacto ambiental, conforme al reglamento especial será formulada y aprobada, previamente a la expedición de la autorización administrativa emitida por el Ministerio del ramo.

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

Art. 26.- En las contrataciones que, conforme a esta Ley deban contar con estudios de impacto ambiental los documentos precontractuales contendrán las especificaciones, parámetros, variables y características de esos estudios y establecerán la obligación de los contratistas de prevenir o mitigar los impactos ambientales. Cuando se trate de concesiones, el contrato incluirá la correspondiente evaluación ambiental que establezca las condiciones ambientales existentes, los mecanismos para, de ser el caso, remediarlas y las normas ambientales particulares a las que se sujetarán las actividades concesionadas.

Art. 27.- La Contraloría General del Estado vigilará el cumplimiento de los sistemas de control aplicados a través de los reglamentos, métodos e instructivos impartidos por las distintas instituciones del Estado, para hacer efectiva la auditoría ambiental. De existir indicios de responsabilidad se procederá de acuerdo a la ley.

Los instrumentos internacionales relacionados con el ambiente, tal es el caso de los convenios sobre la Diversidad Biológica y sobre Cambios Climáticos contienen artículos sobre estudios de impacto ambiental al igual que el principio 17 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992”.

“Podemos concluir que el desafío real entonces consiste en identificar y posteriormente implementar una jerarquía coherente de estrategias imbricadas de desarrollo sostenible, partiendo de la individualidad en una comunidad rural hasta la gestión de las comunidades globales. Ésta es, desde luego, una cadena muy larga que implica cambios significativos en las aspiraciones y formas de vida particulares de la gente. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992, aportó algunas respuestas y principios como hemos señalado. Pero ellas están más

centradas en el análisis de las diferencias existentes entre los países ricos y pobres y cómo ajustar el equilibrio en términos políticos, económicos y técnicos, que en definir nuevos sistemas políticos y económicos mundiales, que es de lo que trata esencialmente el desarrollo sostenible”.⁴³

2.3. Competencia de los Gobiernos locales en la Aprobación de EsIA. “Caso Gobierno Provincial de Loja”

Por la situación política en la que actualmente vivimos como revisamos en el primer capítulo, he comentado que se encuentran en la actualidad algunas reformas necesarias que exige la nueva constitución, para dar fiel cumplimiento a la misma.

En el presente tema abordaré las competencias que tienen específicamente el Consejo Provincial de Loja para aprobar los estudios de impacto ambiental una vez asumida la descentralización.

Con la creación de la Ley de Gestión Ambiental 1999 y su codificación en el 2004 se establece el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA), que de acuerdo al Artículo 10 en su párrafo segundo *“es un mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y*

⁴³ ESPINOZA, Guillermo, Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental. Ver pág. Web www.infoiarna.org.gt/jpcastaneda/Economia%20ecologica/Modulo%201/Espinoza_2001_Evaluacion%20de%20Impacto%20Ambiental.pdf 2003.

manejo de recursos naturales; en este sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley". El mismo Artículo 10 manifiesta *"Las instituciones del Estado con competencia ambiental forman parte del SNDGA y se someterán obligatoriamente a las directrices establecidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable CNDS"*.

Por tanto el SNDGA es un mecanismo que permite al Ministerio del Ambiente mantener un vínculo administrativo constante con los diferentes niveles de gobiernos seccionales autónomos una vez asumida, la transferencia de competencias.

Un punto jurídico importante son los *"convenios"* realizados que puntualizan las competencias solicitadas a nivel provincial o municipal, que establecen el plazo de 45 días para identificar en un suplemento adicional llamada *"Agenda"*, la misma que ayuda a corregir errores o si llegara a existir alguna inconsistencia de los recursos a transferir actualizando y detectando los problemas de acuerdo a lo solicitado y a la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente (MAE) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Existe además el *"Convenio Marco"* estableciendo en su cláusula cuarta, que las transferencias se darán dentro de los términos del *Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA)*, el cual establece jurisdicción en el tema de calidad ambiental.

El sector ambiente ha firmado convenios de transferencia de competencias entre el MAE y algunos Gobiernos Seccionales Autónomos y desde sus inicios ha estado acompañando al proceso para sus observaciones pertinentes y avanzar en estos procesos fundamentales para la parte ambiental.

El Gobierno Provincial de Loja pionero en la parte ambiental a nivel nacional desde el año 2004 cuando solicitó su acreditación, ha dado grandes pasos en el proceso y su punto fundamental jurídicamente descansa ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA)⁴⁴, ante el cual se encuentran acreditados, convirtiéndolos así en autoridad “Ambiental” en la Provincia de Loja, regulando y controlando diferentes aspectos referentes a calidad ambiental, con lo cual han logrado ejecutar muchas de sus competencias de la matriz de calidad ambiental.

Como se lo mencionó, el Gobierno Provincial de Loja se encuentra acreditado ante el SUMA, esto ha permitido que *siete de las doce competencias* de la matriz de calidad ambiental establecidas en el Acuerdo Ministerial 106 ya están operativizadas, actuando bajo el *principio de precautelación* y por lo tanto, exigiendo el respectivo Estudios de Impacto Ambiental EIA, para las diferentes obras, actividades o proyectos que puedan causar impactos ambientales o con sus respectivas Auditorías Ambientales para aquellas que se encuentran en funcionamiento.

⁴⁴ El **SUMA** es un mecanismo de carácter legal, establecido para operar a nivel nacional en la prevención, control y mitigación de impactos ambientales, mediante el establecimiento de subsistemas, procesos, procedimientos, coordinación entre otros; que garanticen el manejo adecuado de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

Las siete competencias que se encuentran operativizadas con el SUMA son:

1. *Sancionar incumplimientos de acuerdo a las normas y regulaciones en calidad ambiental,*
2. *Determinar qué actividades requieren EIA,*
3. *Calificación Ambiental previa,*
4. *Otorgamiento de Licencias Ambientales,*
5. *Ordenar Auditorías Ambientales,*
6. *Promover la participación social relativa a la preservación, mejoramiento y control de la calidad ambiental; y,*
7. *Capacitar.*

Para efectos de ejecución y operativización del SUMA por parte del Gobierno Provincial, el Gobierno Provincial de Loja, elaboró la *“Ordenanza que Regula el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras, Proyectos o Actividades de alcance provincial”*, la misma que en su Artículo 19, determina la Guía Metodológica para Evaluación de Impacto Ambiental, la cual se debe aplicar de conformidad con las características de cada proyecto y de la fase en que se desarrolla.

La entidad provincial trabaja con esta Ordenanza para *regular y controlar* los impactos ambientales que se puedan producir por una obra, actividad o proyecto, así como para sancionar las irregularidades y contravenciones que pudieren darse por parte de los

sujetos de control. Dicha Ordenanza contempla una serie de *criterios metodológicos* para realizar la EIA, de acuerdo a ello, emitir una licencia ambiental o permiso ambiental, dependiendo del caso o no.

Así mismo la mencionada Ordenanza establece en forma particular los requisitos y permisos para la identificación, clasificación, presentación de EslA, o de la Declaratoria de Impacto Ambiental DÍA; calificación, monitoreo, abandono o auditoria de las acciones mencionadas dentro del mismo instrumento legal y que se especifican en la presente investigación.

Los sujetos de control que se hallan dependientes a esta Ordenanza vigente hasta la actualidad son:

- Puertos, vías de navegación, astilleros y terminales marítimos.
- Proyectos de desarrollo o explotación forestales en suelos frágiles o en terrenos cubiertos de bosque nativo, industria de celulosa, pasta de papel, papel, plantas astilladoras elaboradas de madera y aserraderos, que tengan carácter industrial.
- Proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos.
- Proyectos agroindustriales y de industria alimentaría que por su naturaleza pudieren desarrollar actividades contaminantes.

- Ejecución de obras o actividades en áreas de reserva y conservación y otros ecosistemas frágiles que se hallen bajo la administración del Consejo Provincial.
- Proyectos que se hallen en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas.
- Proyectos que produzcan alteraciones significativas, por su magnitud y duración, en el patrimonio escénico, cultural e histórico de la provincia.
- Construcción o ampliación de redes viales, fluviales y ferroviarias de alcance provincial.
- Proyecto de riego de más de 200 hectáreas.
- Traslado de corrientes de agua de una a otra cuenca hidrográfica.
- Proyecto de reforestación y silvicultura comercial.
- Establecimientos comerciales de zoológicos, granjas pecuarias, acuícolas, piscícolas y avícolas.
- Explotación de minas de materiales de construcción y no metálicos.
- Plantas de tratamiento y procesamiento de materiales pétreos.
- Plantas de tratamiento, fundición y refinación de metales.
- Plantas de procesamiento de arcillas.
- Fábricas de alcohol etílico y metílico.
- Instalaciones que descarguen sustancias o aguas contaminadas;
- Proyectos de aprovechamiento de energías alternativas; y,

- Los proyectos, obras o actividades, cuyos representantes, en forma expresa y voluntaria, soliciten al Consejo Provincial que se le aplique la EIA regulada por esta ordenanza.

Es necesario explicar en este punto la Ordenanza, se encuentra en proceso de reformulación para lograr el efecto o trabajo del GPL en la gestión del control de la calidad ambiental, basta sólo revisar los sujetos de control para saber que algunos de ellos ni siquiera están acorde a la realidad local de la provincia de Loja como se enfatizó en el primer capítulo.

2.4. Sanciones por desarrollar una obra actividad o proyecto sin contar con Estudios de Impacto Ambiental en la legislación Local y Nacional.

El derecho administrativo sancionador es una manifestación de la potestad punitiva del Estado que surge a partir del incumplimiento por parte del administrado para con determinados deberes u obligaciones determinados con anterioridad por el mismo ordenamiento jurídico. Por ejemplo las acciones administrativas se encuentran previstas en diferentes ordenamientos normativas, como es el caso de la Ley de Gestión Ambiental, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Ley de Aguas, Ley de Desarrollo Agrario, Código de la Salud, entre otras. A nivel local, es el caso de la ordenanza que regula el procedimiento de evaluación de impactos ambientales generados por obras, actividades o proyectos de alcance provincial, expedida por el Honorable Consejo de Loja.

La Autoridad Ambiental realiza anualmente auditorías ambientales con la finalidad de ejecutar actividades de monitoreo y fiscalización a la obra en función y tras lo cual renovarán el permiso o licencia ambiental o en su defecto comunicará al sujeto de control las sanciones pertinentes por incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental de acuerdo a los siguientes casos:

“ a) IMPACTOS NO DECLARADOS.- Los proyectos, obras o actividades comprendidos en el artículo 4, que provoquen impactos significativos al ambiente no declarados oportunamente, ameritarán una multa equivalente al cinco por ciento del monto total del proyecto, obra u actividad, pagaderos en dólares de los Estados Unidos de América en la Tesorería de la institución provincial más la suspensión indefinida del PAE y clausura.

b) FALTA DE DECLARACIÓN JURADA.- Los proyectos, obras o actividades comprendidos en el artículo 4 que se inicien sin presentar el EslA o la DIA, según sea el caso, serán sancionados con una multa equivalente al tres por ciento del monto total del proyecto, obra u actividad, pagaderos en dólares de los Estados Unidos de América en la Tesorería de la institución provincial y la clausura indefinida.

c) FALTA DE APROBACIÓN.- Los proyectos, obras o actividades comprendidos en el artículo 4 de la presente ordenanza, que se inicien antes o durante el trámite administrativo del EslA o de la DÍA, serán sancionados con la clausura indefinida y sus titulares con una multa equivalente al cinco por ciento del monto total del proyecto, obra

u actividad, pagaderos en dólares de los Estados Unidos de América en la Tesorería de la institución provincial.

d) INCUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS DEL PERMISO PROVINCIAL.- Los proyectos, obras o actividades, respecto de cuyo EslA, la autoridad ambiental extendió un Permiso Provisional en los términos del artículo 10, que continuasen en ejecución o funcionamiento luego de vencido el plazo para cumplir con las medidas complementarias, alternativas o modificatorias propuestas por la autoridad ambiental, sin que las hayan observado, además de ameritar la ejecución de la garantía a favor del Consejo Provincial, serán sancionados con la clausura indefinida;

e) INOBSERVANCIA DE LA DENEGACIÓN.- Los proyectos, obras o actividades en ejecución o funcionamiento respecto de cuyo EslA o DÍA la autoridad ambiental expidió su rechazo, en los términos del artículo 12, serán sancionados con la clausura indefinida y sus titulares con una multa equivalente al cinco por ciento del monto total del proyecto, obra u actividad, pagaderos en la Tesorería de la institución provincial en dólares de los Estados Unidos de América.

f) FALSIFICACIÓN U OCULTAMIENTO DE DATOS.- Los proyectos, obras o actividades en relación a los cuales se hayan falseado u ocultado datos de base relevantes en la DÍA o EslA, serán sancionados con la clausura indefinida y una multa equivalente al dos por

ciento del monto total del proyecto, obra u actividad, pagaderos en la Tesorería de la institución provincial en dólares de los Estados Unidos de América.

Para todas estas conductas, se admitirá continuar con su ejecución siempre y cuando la autoridad ambiental así lo estime, una vez que el infractor haya cancelado las multas correspondientes, **reparando los daños causados** -si los hubiera- , que se haya ejecutado la garantía, y se cumplan con los requisitos de evaluación previstos en este instrumento.

La imposición de estas sanciones se las hará sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder a sus titulares por los daños causados.

En todos los casos previstos en este artículo en el que la autoridad dispusiera la clausura o suspensión indefinida del PAE, el responsable del proyecto, obra o actividad, deberá abonar al personal los salarios correspondientes a períodos de actividad normal y efectiva. Cuando la clausura fuere definitiva, la rescisión de los contratos de trabajo obligará a pagar al personal la indemnización de ley.

Cuando no se contare de manera precisa con el dato del monto estimado de cualquier obra u actividad, se actuará previo peritaje y avalúo de un técnico designado por la Unidad de

*Gestión Ambiental, quien emitirá informe respectivo sobre cuya base se hará el cálculo de la infracción correspondiente, en un plazo máximo de 48 horas hábiles.*⁴⁵

A nivel nacional, la comisión de legislación y codificación del Ex-Congreso Nacional, expide con fecha de 10 de septiembre de 2004, publicado en el registro oficial suplemento 418, la Ley de Gestión Ambiental, que como hemos enunciado anteriormente establece los principios y directrices de la política ambiental, determinando las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los diferentes sectores públicos y privados en la gestión ambiental, señalando los límites permisibles, controles y sanciones en materia ambiental.

En su Capítulo II de la ley en mención aborda las acciones administrativas y contencioso administrativo, refiriéndose en su art.44 a los funcionarios públicos ya sea por acción u omisión, incumplan las normas de protección ambiental, cualquier persona sea esta natural, jurídica o grupo humano, podrá solicitar de una forma escrita acompañando las pruebas suficientes al superior jerárquico que imponga las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que hubiere lugar. Aborda la norma que el superior jerárquico resolverá la petición o reclamo en el término de 15

⁴⁵ La Ordenanza que regula el procedimiento de evaluación de impactos ambientales generados por obras, actividades o proyectos en la provincia de Loja, fue conocida, discutida y aprobada por el H. Consejo Provincial de Loja, en sesiones ordinarias del veintiocho de febrero, veintiséis de marzo y once de julio del año dos mil uno y la reforma a la ordenanza en sesiones ordinarias del dieciséis de enero y siete de febrero del año dos mil tres, en primera y segunda discusión respectivamente

días, entendiéndose el silencio administrativo una vez vencido el plazo, su respectiva aprobación o que dicha petición fue resuelta a favor del peticionario.

Por ser de carácter administrativo el Ministerio del ramo y las respectivas autoridades que ejerzan jurisdicción en materia ambiental se sujetarán al procedimiento del Código de la Salud. Además se podrán apelar las resoluciones únicamente ante la máxima autoridad institucional, cuya resolución causará ejecución en vía administrativa (artículo 45).

Por último y con referente al tema, en su artículo 46 al referirse a los particulares, cuando por acción u omisión incumplan con las respectivas normas de protección ambiental, la autoridad competente adoptará, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley, las siguientes medidas administrativas:

- A. Decomiso de las especies de flora y fauna obtenidas ilegalmente y de los implementos utilizados para cometer la infracción; y,
- B. Exigirá la regularización de las autorizaciones, permisos, estudios y evaluaciones; así como verificará el cumplimiento de las medidas adoptadas para mitigar y compensar daños ambientales, dentro del término de treinta días.

Capítulo III

PROPUESTA DE LA NORMA PARA LA OBLIGATORIEDAD DE REPARACIÓN DE DAÑOS AMBIENTALES POR LA INOBSERVANCIA DE ESIA.

3.1. ¿La naturaleza de la norma es Administrativa o Penal?

La vinculación jurídica, a nivel de diferentes ramas del Derecho, resulta más evidente que la relación con las demás ramas del derecho: civil, comercial o mercantil, penal, administrativo, marítimo, agrario, forestal, minero, aeronáutico-espacial, constitucional, político, natural, canónico, laboral, internacional público, internacional privado, financiero-tributario, regional, concejal, municipal, procesal, etc.

En esta propuesta pretendo analizar relaciones que pueden definir las bases de futuras investigaciones, específicamente en el campo del Derecho Penal y el Derecho Administrativo, que se encuentran estrechamente vinculadas como veremos a continuación.

3.1.1 Derecho Penal

Desde los tiempos más remotos como se pudo presentar en la elaboración del anteproyecto para el presente trabajo, el ser humano ha hecho uso de los recursos

naturales, ha dependido y depende de ellos. Esta relación es un vínculo de interés y de necesidad.

Varios autores han citado la “carta al Jefe piel roja Noah Seattle frase célebre que hoy es considerada de la humanidad entera, expresada en el año 1854 en respuesta a la oferta del Gran Jefe Blanco de Washington para comprar las tierras de los indios pielrojas y reacomodarlos en una reserva...*La tierra no pertenece al hombre; el hombre pertenece a la tierra*. Por ello, se debe cuidar de esos recursos naturales y respetar sus leyes”⁴⁶. Pero, a su vez, necesita contar con normas jurídicas que obliguen a respetar esas leyes naturales.

Ancestralmente por su importancia, ha estado en el pensamiento del hombre un de respeto hacia la naturaleza. Sin embargo, en esta estrecha relación respetuosa sociedad-naturaleza, se ha necesitado crear o modificar normas jurídicas de acuerdo a sus realidades inspiradas en nuevos principios universales, con la finalidad de evitar ciertas conductas del ser humano contrarias al uso sostenible o racional de los recursos naturales para impedir en consecuencia, su deterioro.

Pese a estos avances muy importantes jurídicamente hablando, no se ha llegado a progresar sostenidamente en la gran mayoría de países, por tanto, las leyes no pueden ser un fin en sí mismo en ninguna materia, siempre tendrán que estar conscientes los actores involucrados que, en mucho de los casos, simplemente son parámetros fundamentales

⁴⁶ LEFF, Enrique, *Saber Ambiental*, Siglo Veintiuno Editoriales, s.a. de c.v. Tercera Edición 2002, pág. 28.

para alcanzar un bien común en este caso por tratarse del medio ambiente es de carácter nacional y transnacional.

El castigo de las conductas agresivas para con los recursos naturales no permaneció ajeno a su regulación en las antiguas compilaciones jurídicas. El ambiente como sujeto jurídico protegido, ya contaba con algunas estructuras legales de fuerte naturaleza represiva en antiguas civilizaciones por ejemplo.

La tendencia siempre fue para regular el comportamiento o diferentes acciones humanas, ya sea, según usos o costumbres en la norma escrita, es un factor común en casi todos los grupos sociales a lo largo de la evolución de la humanidad como encontramos en su gran mayoría de la historia en algunos textos publicados.

La necesidad de tutelar los recursos naturales en general, y ciertos recursos vivos en particular, determinó el dictado y efectiva razonamiento lógico de disposiciones jurídicas, la aplicación de estas normas resultaba, por lo general severa en su mayoría.

En ocasiones estas condenas se traducían por los “dañadores” en dolorosas penas corporales, constituyendo algunas veces castigos simples, o bien combinados o múltiples,

atreves de los cuales se buscaba corregir y encauzar la conducta agresiva y, al mismo tiempo, escarmentar al culpable.⁴⁷

En la actualidad, tenemos que diferentes constituciones de la región y a nivel global, debido a los diversos convenios internacionales y en su gran mayoría acogen el derecho de vivir en un medio ambiente sano, y la obligación que tienen los estados de garantizar la protección ambiental, adoptando las medidas de control pertinentes. O por el contrario reconocen que deben tomar medidas necesarias de carácter urgente para evitar su aumento en la contaminación del medio ambiente.

Es indudable que existe una creciente preocupación a nivel internacional por los peligros que presentan para la vida y salud humana, la creciente degradación del medio ambiente pone a pensar a numerosos países, surge así la protección del medio ambiente en el derecho penal.

Por lo tanto la protección penal del medio ambiente, responde a un interés colectivo o supra-individual que afecta a todos y cada uno de los ciudadanos de una colectividad. La importancia del medio ambiente como objeto de protección y los crecientes ataques a los que se ve expuesto, acompañado de la limitada actuación del resto de normas del

⁴⁷ JAQUENOD DE ZSOGON, Silvia, *Derecho Ambiental*, Editorial DYKINSON, S.L, pág. 410. Madrid-España, 2004.

ordenamiento jurídico ha desembocado en la necesidad de la intervención penal medioambiental.⁴⁸

Por lo expuesto, el derecho penal no ha quedado al margen de la directa influencia de la materia ambiental en la estructura del ordenamiento jurídico, pues el ilícito ambiental se ha perfilado como categoría de antijurídica capaz de constituirse en delito consagrando en las diferentes legislaciones, las bases de un régimen jurídico penal de protección o tutela de los bienes ambientales.⁴⁹

El Código Penal del Ecuador, tipifica a los delitos penales ambientales en el Capítulo X-A dentro del Título de Delitos Contra la Seguridad Pública así también en el Capítulo V, agregado por la Ley Nro. 99-49⁵⁰ se introdujo el art. 607-A bajo el título de Contravenciones Ambientales.⁵¹

Para Jean Pierre Matus al abordar varios temas internacionales en la materia nos dice que “una legislación penal ambiental moderna no solo debe asumir el desafío de adecuar su estructura al sistema administrativo de protección ambiental, sino además sortear las

⁴⁸ JAQUENOD DE ZOGON, Silvia, *Derecho Ambiental*, Editorial DYKINSON, S.L, pág. 231. Madrid-España, 2004

⁴⁹ Por ejemplo los títulos XVI y XVII del código penal español (1995) consagran las bases de un régimen jurídico penal de protección o tutela de los bienes ambientales.

⁵⁰ Publicada en el Registro Oficial Nro. 2 de 25 de enero del año 2000.

⁵¹ Aborda el artículo, la contaminación del aire, acumulación de basura, en la vía pública, en terrenos o en frente de las casas o edificios, el ruido de automotores, el arrojar desperdicios o aguas contaminantes que destruyan vegetación de parques.

críticas y dificultades que otras legislaciones en la materia han padecido, concentradas sobre todo en los delitos que castigan la contaminación.”⁵²

Una definición, del delito ambiental “se entiende la conducta descrita en una norma de carácter penal cuya consecuencia es la degradación de la salud de la población, la calidad de vida de esta o del medio ambiente y que se encuentra sancionada con una pena expresamente determinada. El delito ambiental o ilícito ambiental, es el hecho antijurídico, previsto por el derecho positivo lesivo del derecho ambiental, o sea al respecto esencial de la personalidad humana, individual y social, en relación vital con la integridad y el equilibrio del ambiente, determinado por nuevos trabajos o acciones sobre el territorio y por alternaciones voluntarias, químicas o físicas o por cualquier otro atentado o perjuicio, directo o indirecto, o en uno o más componentes naturales o culturales y las condiciones de la vida de los seres vivientes. El delito ambiental es un delito social, pues afecta las bases de la existencia social económica, atenta contra las materias y recursos indispensables para las actividades productivas y culturales, pone en peligro las formas de vida autóctonas en cuanto implica destrucción de sistemas de relaciones hombre espacio.”⁵³

Al hablar del bien jurídico protegido, es claro que es el medio ambiente y no interés particulares que tratan en ocasiones que se los vean como intereses difusos, debe

⁵² MATUS ACUNA Jean Pierre, ORELLANA CRUZ Marcos, CASTILLO SANCHEZ Marcelo, Revista Ius et praxis, vol.9, Nro. 2, 2003, ver página web. www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext

⁵³ MARANTA, Diethell, Columbus. Sobre la naturaleza de los Delitos Ambientales. www.ecoport.net, 2004.

entenderse como el único motivo punible de aquellas conductas descritas en un tipo penal. Y por otro lado el *sujeto activo* en la mayoría de las legislaciones puede ser cualquier persona (natural o jurídica), inclusive empresas del Estado. En el caso ecuatoriano se acoge el principio del Derecho Romano “*Societas Delinquere Non Potest*”, significa que las *sanciones punibles deben afectar a las personas naturales*, por lo que la responsabilidad penal recae en el representantes de la persona jurídica que hubiera cometido el ilícito y que es a su vez extensiva, a los administradores y a quienes las ejecutaron, en otros países del Common Law⁵⁴ las personas jurídicas responden penalmente por sus actos.

Sin duda, permanentemente esta clase de penalización es un elemento que ha generado debate y discusión ya que quienes están en contra de la penalización, *sostienen que habiéndose impuesto sanciones administrativas no cabe que se imponga una pena de prisión ya que en la práctica no puede cumplirla*. Lo que se busca establecer el grado de responsabilidad de personas que actuaron (acción u omisión), con dolo o culpa, o sin ninguna de las dos modalidades.

Existen algunos articulados, que en la doctrina son conocidas como las *leyes penales en blanco*⁵⁵, de las que se puede concluir que, *los delitos ambientales consisten en el*

⁵⁴ En países como EEUU, Inglaterra, Canadá, Australia, y Nueva Zelandia, las personas jurídicas pueden ser acusadas por crímenes ambientales.

⁵⁵ **Definición Enrique Cury:** La *ley penal en blanco* es “aquella que determina la sanción aplicable, describiendo solo parcialmente el tipo delictivo correspondiente y condicionando la determinación de la

incumplimiento de las normas de carácter administrativo, que se hayan expedido para proteger el medio ambiente. Es aquí donde podemos ver de una forma directa la “estrecha vinculación” entre el derecho penal y el derecho administrativo el mismo que determina que, al tipificarse las distintas conductas, se hagan relación explícita o tácitamente, a normas extra penales que establecen regulaciones, requerimiento de autorizaciones, limitaciones o prohibiciones, normas que deben ser tomadas en cuenta para establecer la existencia o no de una conducta punible, estando claramente en leyes penales en blanco.

En el ámbito ambiental se debe tomar en cuenta en estos casos la Ley de Gestión Ambiental, la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, entre otras, tornándose compleja, por la facultad que tienen numerosos entes públicos de dictar normas ambientales de distintos alcances porque la misma constitución lo ha permitido, hablo especialmente de las *normas secundarias* como son los reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc. además de los convenios internacionales.

Que se entiende como *pena*, al “mal que retribuye el mal realizado por el autor del delito (daño), es un mal cuando se aplica efectivamente al causante de un daño, pero antes de

conducta o su resultado a otra norma jurídica a la que cual reenvía expresa o tácitamente” *La ley penal en blanco*, Editorial Temis, pág. 152, Bogotá-Colombia, 1988.

cometerse un hecho delictivo, la pena desempeña una importante función de intimidación o de amenaza.”⁵⁶

En esta definición de pena específicamente debe ser entendida en materia de derecho penal ambiental como señala la autora; es un requerimiento que la pena deba estar proporcionada al daño ocasionado; en otras palabras, el delito ambiental deberá estar consumado y, a su vez, es necesario que la sanción impuesta se efectivice en adecuados castigos y en algunos casos indemnizaciones sin perjuicio de las demás acciones que se podrán seguir por otras vías. El derecho penal ambiental concluye Jaquenod, dentro de la estructura general del ordenamiento jurídico, se descubre como una de las consecuencias más importantes en cuanto a las manifestaciones acerca de la preocupación por el cuidado del entorno.

Concluyo en este punto que, no tenemos que olvidar que el bien jurídico protegido en materia ambiental, es el medio ambiente de una forma autónoma como han señalado los autores antes enunciados, dado que su preservación es vital para la existencia de la humanidad, por lo tanto las normas penales tienen que claramente orientarse a la protección del medio ambiente y no necesariamente a la protección de la salud humana, aunque en algunas legislaciones y en la nuestra protegen más a la salud humana que a la naturaleza, deberá haber una armonización de los dos bienes que el Estado tiene que proteger taxativamente.

⁵⁶ JAQUENOD DE ZOGON Silvia, *Derecho Ambiental*, Editorial DYKINSON, S.L, pág. 231. Madrid-España. 2004.

Además la Constitución del 98 en el art. 87 disponía que la ley tipifique las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente, en la actual constitución no incluyen una norma en tal sentido.

3.1.2 Derecho Administrativo

El derecho administrativo es quizás, la rama jurídica que mayor y más directos efectos ha recibido la problemática ambiental han comentan algunos analistas en la materia. Esto resulta elemental, primordialmente en razón de las obligaciones que corresponden al Estado en las decisiones que se adoptan relacionados con conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en general y de cada recurso natural en particular.

Una de las más importantes connotaciones se encuentra en el aumento de la potestad reglamentaria de la administración, que se origina de la singularidad de un interés tutelado en este caso del medio ambiente y de las características de los diferentes procesos, sanciones y elementos que la componen.

Como es sabido el derecho administrativo regula en primer término, las relaciones entre la Administración Pública y los sujetos particulares o entre órganos administrativos entre sí.⁵⁷ Ante la dificultad de establecer normas fijas reguladoras de situaciones cambiantes, y en dominios que exigen soluciones técnicas adecuadas y ajustadas a la dinámica social y mundial, se acude a la técnica legislativa que consiste en dictar leyes e independientemente de una forma autónoma de los diferentes niveles de gobiernos, cuyos contenidos se limitan a la enunciación de principios rectores que deben estar plasmados de una forma clara y concretados en la creación de determinados órganos y organismos públicos, o a la consagración de medios, procedimientos, técnicas de control, y todo lo cual necesita un desarrollo reglamentario posterior.

Los diferentes aspectos que comprende la conservación, defensa restauración y mejoramiento de los bienes ambientales, son de tal complejidad técnico-científica y administrativa, que difícilmente pueden dictarse leyes para regular de forma completa y en detalle la variada gama de relaciones entre el estado y los particulares con motivo del uso, apropiación, protección y defensa de los recursos naturales y ciertamente, las derivaciones que tales procesos pueden producir sobre la estructura y calidad del entorno natural humano, es por eso que existen normas que argumenta su propuesta desde un punto de vista holístico.

⁵⁷ DE LIZAUROS Helena, Guía Didáctica UTPL, Responsabilidad Ambiental, Editorial de la UTPL, pág. 20, 2008.

La problemática relacionada con la distribución de competencias tanto en “*sentido vertical*”, es decir, ente Estado, Regiones, Gobiernos autónomos, como en “*sentido horizontal*”, es decir, la asignación de funciones a los diferentes órganos de cada uno de tales niveles, presenta especial interés dentro del ámbito del derecho Administrativo ambiental señala Jaquenod en sus obras.

Además, cuando se trate de un medular problema, en el cual la carga política es mayor que la administrativa, lo cierto es que en última instancia y por lo general, los problemas jurídicos ambientales deben resolverse en el ámbito de la estructura orgánico administrativa.

En correlación a los servicios públicos por sus competencias de los diferentes niveles de gobiernos, el derecho administrativo es, “*el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública*”⁵⁸ o más claramente, el que regula la organización y funcionamiento de los distintos servicios públicos, servicios administrativos, y demás actividades de la Administración Pública, como igualmente las relaciones entre esta última y los particulares vinculados con tales actividades. De allí los puntos en común que relacionan el derecho administrativo con el derecho ambiental en el Ecuador.

⁵⁸ JAQUENOD Silvia, *Derecho Ambiental*, pág. 232. Segunda Edición, Editorial Dykinson, S, L. España.2004.

Tanto la administración pública central como en sus respectivos niveles (municipales como provinciales) es evidente que en sus normas prestan numerosos servicios a la población, en este sentido, se refiere la doctrina a los servicios públicos haciendo referencia a *“Toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder público.”*⁵⁹

Por tanto, los servicios que presta la administración pública pueden ser realizados directamente por esta, o bien mediante un particular que actúa bajo la dirección, supervisión y control de la administración. En muchas ocasiones a través del Sistema de Descentralización esta delega la prestación de servicios públicos de carácter ambiental a diferentes instituciones o gobiernos seccionales autónomos y en algunas legislaciones otorgan directamente o mediante concurso a empresas o consultoras privadas.

Por otro lado, en un estado de derecho, se encuentra el poder de policía, que alude a la facultad de imponer restricciones a los derechos individuales, en otras palabras limita la libertad del individual en función del interés público, con la finalidad de salvaguardar por ejemplo la seguridad, salubridad y moralidad pública. La mayor expresión en este sentido la encontramos en la facultad de expedir leyes que gobiernan la actividad humana dentro

⁵⁹ JAQUENOD Silvia, *Derecho Ambiental*, pág. 232. Segunda Edición, Editorial Dykinson, S, L. España.2004.

de la sociedad de un Estado en el marco de los principios fundamentales, constitucionales y demás leyes (Reglamentos, Ordenanzas, etc.).

El efecto coercitivo que ejerce un Estado ha impuesto leyes o normas que puedan establecer sanciones frente al daño ambiental. Involucra no solo las sanciones administrativas sino también las penales como hemos visto. Este temor a la sanción, más allá del derecho civil, genera un efecto disuasivo que permite modular las conductas de los diferentes actores en relación al medio ambiente protegido en todos los países.

La reparación corresponde a una finalidad reparadora del derecho ambiental, es decir que la reparación precisa que exista un daño ambiental que reparar. Importa o no la licitud o ilicitud del daño, importa que el daño se haya producido y éste sea imputable a un sujeto determinado en una sociedad, un ejemplo podría ser la inobservancia u omisión de los estudios de impacto ambiental.

La conducta degradante o contaminante del ambiente puede ser tanto lícita como ilícita. La licitud o ilicitud depende de su conformidad o no con el ordenamiento jurídico. Se considera lícita, la conducta activa u omisión, que se encuentra en concordancia con el bloque de legalidad imperante, y por tanto, cuenta con el aval o permiso de las autoridades correspondientes, pero que a pesar de ello, es generadora de daños, aún cuando no se sobrepasan los límites establecido por la normativa administrativa o por la autorización. Por otro lado, se considera ilícita aquella actuación que violente el

ordenamiento, y por tanto, no cuente con los permisos de rigor otorgados por las autoridades administrativas o judiciales, o bien, sobrepase los estándares mínimos de tolerabilidad.

En consecuencia a lo señalado la responsabilidad administrativa ambiental se trata de aquellas actuaciones legales seguidas contra un sujeto u organismo que haya infringido las normas administrativas protectoras del ambiente.

3.2. ¿Se trata de una indemnización?

Como hemos visto desde el punto de vista jurídico, el daño ambiental rebasa las características típicas del daño sobre la propiedad o sobre la personas para comprenderlo en su magnitud, hay que acudir a diferentes ramas y disciplinas de carácter científico.

Una vez aclarado en anteriores párrafos, el derecho ambiental desde el punto de vista doctrinario de derecho penal y administrativo, abordaremos la responsabilidad en la parte civil cuando aborda la indemnización. En este apartado tenemos que considerar la responsabilidad sobre el daño en el campo civil, entendido como la *pérdida, menoscabo o deterioro que se causa a un individuo en su persona o bienes*, el daño constituye en derecho una de las fuentes de generadoras de la obligaciones, cuando se lo ha provocado por un delito o cuasidelito, tal como lo prevé el Art. 1480 del Código Civil ecuatoriano.

Además la obligación de indemnización de perjuicios consta en el Art 1599 del mismo cuerpo legal, estableciendo que, los perjuicios del daño dan origen a la *obligación de pagar la correspondiente indemnización al afectado*, dicha indemnización comprende el pago del lucro cesante y el daño emergente, en tres situaciones; de no haberse cumplido la obligación, o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado el cumplimiento.

Desde este punto de vista algunos autores señalan que existen limitaciones para poder afrontar y establecer la responsabilidad derivada de un daño al ambiente, tratándose del sistema de responsabilidad subjetiva extracontractual, que prevalece en el Código Civil ecuatoriano, y que se expone a cabalidad en el Art. 2241. Nuestra legislación reconoce la posibilidad de estimar la responsabilidad en función del *riesgo creado*, que se ajusta en algunas actividades humanas por su naturaleza que, al ser contaminantes, ponen en riesgo el ecosistema.⁶⁰

Respecto al sistema de responsabilidad civil, existe una mayoría en los tratadistas que aplica al daño ambiental, es el de la *responsabilidad objetiva*, incluida en nuestra constitución en su art. 396 inciso dos, en donde para los tratadistas se debe tener en cuenta de forma inmediata, la relación *causa-efecto del daño*, sin entrar a determinar la culpa, dolo, o fuerza mayor que haya originado la afectación; podemos ver que es

⁶⁰ Ver sentencia de la Primera Sala de la Corte Suprema de Justicia expedida el 29-10-02 en el juicio ordinario Nro. 31-2002, contra PETROECUADOR, por indemnización de daños y perjuicios del río de Esmeraldas por el derrame de crudo de petróleo administrado por la empresa estatal.

adecuado por el principio de precautar el interés público que existe sobre el ambiente sobre el interés privado. Al respecto cabe enunciar lo que señala Andrés Briceño, catedrático colombiano, sobre la teoría de la responsabilidad en el daño ambiental, manifestando que “es precisamente esta tesis la que introduce elementos objetivos a la valoración de la responsabilidad, desplazando su atención ya no en la falta o culpa que haya podido existir en el ejercicio de una actividad (negligencia o no)... o la diligencia en la custodia de los objetos o bienes que puedan causar algún perjuicio.”⁶¹

En base al texto constitucional en vigencia, la inversión de la carga de la prueba efecto principal de la responsabilidad objetiva es aplicable a todo daño ambiental, independientemente riesgosa o no de la actividad generadora del daño ambiental.

Recorriendo algunas leyes de nuestra Región Sudamérica, por citar algunos ejemplos el caso de Chile en su art. 52 de la Ley de 19.300, sobre las “Bases Generales de Medio Ambiente”, establece que se presume legalmente la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existe infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección, preservación, o conservación ambientales... Ahí solo habrá lugar a la indemnización, en

⁶¹ BRICEÑO Andrés, Lecturas sobre derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. Pág. 45.

este evento, si se acreditara la relación causa efecto entre la infracción y el daño producido.⁶²

Otro caso de derecho comparado sería la Ley General del Ambiente en Argentina, en su artículo 28, señala “el que cause daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción”; ahora su exoneración de su responsabilidad, se la encuentra en su art. 29 de la misma ley en mención, al referirse que “solo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.”⁶³

Por último en la Comunidad Europea, en su “Libro Blanco de Responsabilidad Ambiental”, concluye que en materia de daño ambiental, deberá aplicarse “por un lado, la *responsabilidad objetiva* por los daños derivados de actividades peligrosas reguladas por la legislación comunitaria⁶⁴ y por otro lado también regule, la *responsabilidad basada en la culpa* en los casos de daños a la biodiversidad derivados de actividades no peligrosas.⁶⁵”

⁶² Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, www.sinia.cl.1292/article26087.html. 2008.

⁶³ Ley 25675, ley General del Ambiente. www.medioambiente.gov.ar/mlegal/marco/ley25675.html. 2008

⁶⁴ Cubre con circunstancias eximentes y atenuantes, tanto los daños tradicionales como los daños causados al medio ambiente.

⁶⁵ Comisión Europea, Dirección General del Medio Ambiente, Libro Blanco de Responsabilidad Ambiental. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, Impreso en Italia, 2000, pág. 8

Al respecto simplemente se debe señalar que una orientación similar acogió la jurisprudencia ecuatoriana, con respecto a la responsabilidad objetiva y responsabilidad subjetiva en contra de Petroecuador.⁶⁶

3.3. ¿Cómo y quién valora el Daño Ambiental?

Como sabemos hasta ahora y por lo comentado con anterioridad, he comentado oportunamente que la Ley de Gestión Ambiental establece un “Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental” (SNDGA) como un elemento de coordinación transectorial, interacción y además de cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental, y de gestión ambiental. Además hacía referencia art. 10 del SNDGA manifestando que “Las instituciones del Estado con competencia ambiental forman parte del SNDGA y se someterán obligatoriamente a las directrices establecidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable CNDS”⁶⁷

En las instituciones del Estado, la gestión ambiental es *transversal*⁶⁸, y como he destacado en diferentes temas, situaciones o problemas ambientales, deben ser considerados desde un punto de vista global y metodológico dando lugar a que cada uno de las instituciones y niveles locales no debiesen quedar al margen ante estos problemas, para prestar su

⁶⁶ Gaceta Judicial Serie XVI, Nro. 1.29-IX-93, Sala de lo Civil y Comercial. Editorial Pudeleco Editoriales, Quito, pág. 11-15.

⁶⁷ El Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (CNDS): Es un órgano asesor del Presidente de la República y que será el encargado de establecer las directrices generales sobre los procedimientos de participación ciudadana y consulta previa, que deban ser acogidas por las instituciones del Estado conforme el SNDGA

⁶⁸ Es decir, que involucra al mayor número de instituciones del Estado ecuatoriano.

colaboración y dar una adecuada gestión ambiental, tanto que demanda a nivel nacional de un sistema de administración descentralizado como señala nuestra constitución desde su primer artículo. Este el mecanismo que permite al Ministerio del Ambiente mantener alguna relación administrativa que estable con los Organismos Seccionales Autónomos, luego de haber realizado la transferencia de competencias.

El artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado define el proceso de descentralización como “aquel que consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades, y recursos, especialmente financieros, materiales, tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares la función ejecutiva hasta los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”

Existen algunas terminologías que presenta el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, dentro del Sistema Único de Manejo Ambiental, en su artículo 3 que nos ayudarán a comprender de mayor manera las diferentes autoridades ambientales con sus respectivas siglas, las enumeraré de lo general a lo particular hasta darnos cuenta que autoridad es el Gobierno Provincial de Loja de acuerdo a sus competencias asumidas.

1. Autoridad Ambiental Nacional (AAN)

Es el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), también conocido como Ministerio del Ramo, podemos señalar brevemente que es el rector, regulador y coordinador del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental en el Ecuador, sin perjuicio de las competencias de otros organismos públicos.

- Aplica políticas Ambientales dictadas por el presidente de la República.
- Elabora la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y Planes Seccionales
- Propone Normas de Manejo Ambiental y Evaluación de Impactos Ambientales
- Aprueba anualmente la lista de actividades prioritarias para la Gestión Ambiental.
- Coordina con otros organismos normas técnicas, sistemas de permisos y licencias.
- Determina proyectos y obras sujetas a EIA's.
- Dirime conflictos de competencias de los órganos del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.
- Recopila información para la Red Nacional de Información Ambiental.
- Constituye Consejos Asesores.

- Coordina sistemas de control de contaminación del aire, agua y suelo.
- Define el sistema de control y seguimiento de parámetros y el régimen de licencias en relación con el ordenamiento territorial.
- Regula la utilización de organismos genéticamente modificados.
- Promueve la participación de la comunidad

2. Autoridad Ambiental de Aplicación (AAA)

Son todos los Ministerios o Carteras de Estado, órganos u organismos de la Función Ejecutiva a los que por ley o acto normativo, se le hubiere transferido o delegado una competencia en materia ambiental en determinado sector de la actividad nacional o sobre determinado recurso natural; así como, todo órgano u organismo del régimen seccional autónomo al que se le hubiere transferido o delegado una o varias competencias en materia de gestión ambiental local o regional.

3. Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable (AAAr)

Son aquellas instituciones cuyo sistema de evaluación de impactos ambientales ha sido acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental y que por lo tanto lidera y coordina el proceso de evaluación de impactos ambientales, su aprobación y licenciamiento ambiental dentro del ámbito de sus competencias.

4. Autoridad Ambiental de Aplicación Cooperante (AAAc)

Son aquellas instituciones que, sin necesidad de ser acreditadas ante el SUMA, participan en el proceso de EIA, emitiendo a la AAAR su informe o pronunciamiento dentro del ámbito de sus competencias. Ejemplo Gobierno Provincial de Loja en temas de minería respecto al Ministerio de Energía y Minas MEM.

“La descentralización ambiental en la provincia de Loja de los 16 cantones pertenecientes a la Provincia, 13 solicitaron la transferencia de competencias ambientales a excepción de Catamayo, Macará y Zapotillo. Sumado a los diferentes Municipios que entraron en el proceso descentralizador está el Gobierno Provincial de Loja (GPL). El GPL por su parte ha dado grandes pasos en el proceso y su punto fuerte descansa en el SUMA, ante el cual se encuentran acreditados, convirtiéndolos así en Autoridad Ambiental en la Provincia de Loja, regulando y controlando diferentes aspectos referentes a calidad ambiental, con lo cual han logrado operativizar muchas de sus competencias de la matriz de calidad ambiental.”⁶⁹

El GPL, como señalamos anteriormente es una institución de derecho público cuyo ámbito de acción promueve y procura el desarrollo de la provincia de Loja y principalmente de los sectores rurales en colaboración con otras instituciones públicas y privadas de su

⁶⁹ IÑIGUEZ GALLARDO María Verónica, Evaluación del proceso de descentralización de competencias ambientales en la Provincia de Loja y de la acreditación del Consejo Provincial de Loja ante el Sistema Único de Manejo Ambiental hasta el año 2007, Tesis Previa a la Obtención del Título de Grado de Ingeniera Ambiental, en la UTPL, Pág. 52, Loja-Ecuador 2008.

circunscripción, con miras a lograr el cumplimiento de sus objetivos institucionales, teniendo como eje principal al desarrollo sustentable, mejorando con ello la calidad de vida de sus pobladores.

El Gobierno Provincial de Loja GPL, organismo que posee descentralizadas ciertas competencias ambientales enunciadas anteriormente en el Capítulo II del presente trabajo como parte del SNDGA y como tal estuvo y está en la capacidad de solicitar la acreditación ante el SUMA lo cual lo hizo en el año 2004 siendo un modelo a seguir a nivel nacional.

Como referente histórica nombrar que el 06 de abril del 2004, el GPL se acredita ante el SUMA, a través de la Resolución No. 20 del Ministerio del Ambiente del Ecuador, la misma que resuelve:

Art. 1. Aprobar y conferir al Honorable Consejo Provincial de Loja, la acreditación y el derecho a utilizar el sello del SÚMA.

Art. 2. El período de acreditación al SUMA al Honorable Consejo Provincial de Loja, es el de tres años.

Art. 3. El Honorable Consejo Provincial de Loja, otorgará licencias ambientales para la ejecución de proyectos dentro de su jurisdicción territorial, cuya ubicación no se encuentre total o parcialmente dentro del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales y del Patrimonio

Forestal, Bosques y Vegetación Protectores del Estado, ni estén comprendidos en lo establecido en el Art. 12 del SUMA.

Posteriormente la acreditación acordada por el periodo de tres años, culminó el 06 de abril del 2007, fecha a partir de la cual se inicia un proceso de renovación de la acreditación ante el Sistema Único de Manejo Ambiental, mismo que finalmente culmina con la emisión de la Resolución No. 178 del Ministerio del Ambiente del Ecuador, a favor de la entidad provincial con una renovación de la acreditación ante el SUMA por el periodo de tres años más. Dicha resolución con fecha del 25 de julio de 2007 entre las partes.

A partir de los momentos de acreditación y reacreditación, el Gobierno Provincial emprende una ardua tarea de controlar la calidad ambiental en la provincia de Loja, para lo cual empezó con la elaboración de la Ordenanza que Regula el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras, Proyectos o Actividades de Alcance Provincial y su Reglamento de aplicación; basándose paralelamente en dos principios generales de la Gestión Ambiental ya mencionados anteriormente y que son: los Principio Precautelatorio y Principio de Quien Contamina Paga. Se debe señalar que dicha ordenanza deberá ser ajustada a las nuevas disposiciones constitucionales.

Con estos antecedentes y a la terminología empleada en el SUMA; se podrá concluir el tipo de autoridad que constituye el Gobierno Provincial de Loja siendo este: *Autoridad Ambiental de Aplicación, Autoridad Ambiental de Aplicación responsable, Autoridad*

Ambiental de Aplicación cooperante y Autoridad Ambiental Provincial; y bajo lo cual puede actuar a nivel provincial en el control ambiental de acuerdo a lo que la Ley le dispone.

3.4. ¿Se obliga a pagar un valor en dinero o a realizar la actividad de reparación?

Para abordar el último tema del presente trabajo tenemos que tener en claro que toda forma de reparación del daño acontecido contra el ambiente, debe necesariamente, estar en concordancia con los principios ambientales de prevención, corrección a la fuente y contaminador pagador, de conformidad el principios que señala nuestra constitución, además el artículo 13 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y Desarrollo.

“El sistema de reparación ideal del medio ambiente es aquel que restituye las cosas, objetos o bienes al estado anterior a aquel en que aconteció el daño. En doctrina se la ha denominado a este tipo de reparación “Reparación in natura” o “Reparación quo ante”, siendo el término más apropiado para denominar a este tipo de reparación “Restitutio in pristinum”, pues este último vocablo, no solo abarca la restitución de las cosas a su estado anterior, sino que engloba la prevención de futuros daños, gracias a la adopción de medidas correctoras.”⁷⁰

De esta forma, la “restitutio in pristinum” debe ser siempre la primera medida que ha de procurarse cuando se produce un daño al ambiente, y únicamente cuando dicha reparación sea imposible de realizar, ya sea por la irreversibilidad del daño, o bien, por un

⁷⁰ SANCHEZ A,J, La “restitutio in pristinum” como mecanismo deseable para la reparación de los daños causados al medio ambiente, Medio Ambiente y Derecho, Revista Electrónica de la Universidad de Sevilla, www.cica.es/aliens/gimadus/ 2002.

costo económico desproporcionado e irracional, se aplicarán otras formas de reparación del entorno.

Si bien es cierto, la reparación *in pristinum* puede contener para algunos analistas una serie de dificultades tanto en su planeamiento como en su ejecución, entre ellas: el margen de discrecionalidad con que generalmente se cuenta a la hora de realizar las obras que recomponen el ambiente, o bien, la de encontrar y armonizar los diferentes criterios técnicos y científicos sobre la forma de llevar a cabo a reparación, y por último y la más importante, la dificultad que acarrea cualquier recomposición al estado anterior de las cosas, por la falta en muchas ocasiones, de conocimientos científicos acerca de cómo era el entorno antes del hecho acaecido. Es así como, bajo ciertas circunstancias donde los daños no son excesivos, el criterio técnico y científico establece que es mejor dejar que la misma naturaleza se encargue de su regeneración, y aplicar otras formas de reparación del ambiente.

Si el daño es irreversible o el costo de la reparación traspasa los principios de razonabilidad y proporcionalidad, se debe buscar otras formas de composición del daño ocurrido, como por ejemplo se puede pasar a otro sistema de reparación que no sea en la recomposición ambiental en la fuente donde aconteció el daño. Una de estas formas es la restauración equivalente o también llamada *restauración alternativa*⁷¹, consiste en efectuar obras

⁷¹ De esta forma, a manera de ejemplo, a un industrial que emita grandes cantidades de emanaciones a la atmósfera contaminándola con gases que causan efecto invernadero, se le puede obligar a sembrar o reforestar un terreno con el fin que los árboles en crecimiento sirvan de sumideros de la contaminación ambiental, o bien, a un sujeto que se le encuentre culpable de desecar un humedal causando daños irreversibles en el mismo, se le puede obligar a realizar un plan reparativo de siembra y manejo de la cuenca de un río.

“componedores” del ambiente, ya no en el lugar donde aconteció el daño, sino más bien en otros ecosistemas que permitan la recomposición de sus elementos, y que igualmente podrían estar degradados.

Todo daño ambiental produce daños biofísicos y sociales, esto implica necesariamente una “valoración de carácter económica”. La cuantificación del daño en disposiciones económicas acarrea consigo el problema de otorgar valor económico a bienes que por lo general son de carácter público careciendo de valor de mercado, de igual forma, existen problemas para fijar las bases y parámetros con los cuales determinar el coste de las indemnizaciones han señalado en su gran mayoría los ecologistas. En la doctrina alemana para frasear a Reh binder, E, señala la propuesta de vender ciertos derechos individuales aceptando una cierta indemnización a cambio de un deterioro ambiental.

Siguiendo esta doctrina hay que evaluar los daños con el fin de conocer el valor económico de los recursos naturales y de los servicios dados a la comunidad por los mismos y que con el tiempo, se hayan disminuido o perdido, para medir el deterioro sufrido y evaluar los recursos dañados.

La persona natural o jurídica por tanto está obligado a reparar el daño ambiental causado, pues su conducta aconteció el daño, de esta forma éste debe pagar las multas pertinentes que se le impongan, cesando en su mal comportamiento, y por último, incluyendo el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a raíz de su mal conducta dentro de la sociedad.

Como sucede en su gran mayoría, que por las dificultades que entrañan las reparaciones in natura, el culpable no cuenta con capacidades técnicas, científicas y económicas para recomponer el ambiente a su estado natural. Es ahí, donde la participación por parte del Estado y la ciudadana que por lo general son las Organizaciones No Gubernamentales ambientalistas la que se convierten en los sujetos ideales, en la reparación del ambiente jugando un rol importante, para posteriori cobrar los costes de su reparación, llamando a realizar la labor a científicos, técnicos y vecinos del lugar donde aconteció el deterioro ambiental.

De igual forma, dichos sujetos antes mencionados, serían los confiados de la recomposición ambiental en los casos donde no pueda individualizarse ni identificarse al sujeto productor del daño, siendo los gastos cubiertos ya sea por el Estado, instituciones aseguradoras, o bien fondos de recomposición del ambiente. Al final de esta doctrina si esto llega a pasar, como señalan algunos autores terminaríamos pagando los ciudadanos a través de las diferentes contribuciones o aportaciones que los ciudadanos realizan al Estado en su oportuno momento. Lo interesante es que los fondos de reparación ambiental, por ejemplo sean de *naturaleza subsidiaria*, en otras palabras entrarán en ejecución únicamente cuando sea imposible determinar e individualizar a los sujetos que participaron en el deterioro del medio ambiente. Tal y como lo expone el principio dieciséis de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *quien contamina*, citado algunas veces en este trabajo, debe en principio cargar con los costos de la contaminación, en el entendido que es obligación del Estado individualizar y sancionar a

los sujetos cuyas conductas degraden o contaminen el medio ambiente, sancionándolos en la vía que corresponda, y en la medida de lo posible, obligarlos a recomponer el daño ocasionado. Únicamente en el supuesto que esto no sea posible, el deber del Estado queda supeditado a realizar por sí mismo la restauración del ambiente, quedando claro que, de uno u otra forma, el ambiente siempre debe ser recompuesto.

Si bien, al abordar el tema de la obligatoriedad de la reparación ambiental como consecuencia de actividades humanas ha sido ampliamente desarrollado tanto por la legislación como por la jurisprudencia ecuatoriana, la forma en que ello debe llevarse a la práctica se encuentra prácticamente dispersa, no existiendo por tanto, normativa que fije los lineamientos básicos al respecto.

La obligación estatal de proteger y reparar los daños acontecidos en contra medio ambiente como bien de naturaleza común o colectiva, deviene de Constitución Política, Tratados Internacionales, normativas y reglamentos de rango inferior.

Para citar algunos de los tratados internacionales y declaraciones más importantes suscritos por el Ecuador encontramos: Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972, La Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y la Declaración de Johannesburgo del 2002, que vienen a reafirmar ese poder – deber del Estado de proteger el medio ambiente previniendo acciones que lleguen a degradarlo. De igual forma, permanece la obligación estatal de

sancionar a los sujetos infractores de la normativa ambiental, y de aplicar los principios propios del derecho ambiental internacional.

Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Al efecto el texto constitucional ecuatoriano en su artículo 14, en el primer párrafo reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*, declarando en su último párrafo de interés público la preservación del ambiente..., la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios degradados. Esto a su vez debe ser concordante con lo que señala en inciso final del Art. 10 de la Constitución, al abordar el capítulo primero de los principios de aplicación de los derechos, además los derechos de la naturaleza se encuentran en el capítulo séptimo del texto constitucional desde sus artículos 71 al 74. Específicamente me refiero al art. 72 que señala claramente el derecho que tiene la naturaleza a la restauración independientemente de la obligación que tiene el estado ecuatoriano y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que pretendan de los sistemas naturales afectados

Interpretando a contrario sensu, el deber del Estado en intervenir en la protección y restauración del ambiente se encuentra supeditado a que ciertas conductas que se les atribuyan a particulares dañen la moral, el orden público o causen daño a terceros.

Es importante recalcar que la Constitución Política reconoce una serie de derechos y facultades a los particulares y a la naturaleza, que en teoría podrían encontrar roces con el derecho a un ambiente sano. Al respecto, y de conformidad con el *principio de lesión*, el ejercicio legítimo de un derecho tiene como límites los derechos de los demás y el ejercicio racional del mismo.

Ahora el punto neurálgico de mi tesina se puede centrar específicamente en el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental, que determina lo siguiente.

“Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa podrán interponer ante el Juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos. Sin perjuicio de las demás acciones legales a que hubiere lugar, el juez condenará al responsable de los daños al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Además condenará al responsable al pago del diez por ciento (10%) del valor que represente la indemnización a favor del accionante. Sin perjuicio de dichos pagos y en caso de no ser identificable la comunidad directamente afectada o de constituir ésta el total de la comunidad, el juez ordenará que el pago, que por reparación civil corresponda, se efectúe a la institución que deba emprender las labores de reparación conforme a esta Ley. En todo caso, el juez determinará en sentencia, conforme a los peritajes ordenados, el monto requerido para la reparación del daño producido y el monto a ser entregado a los integrantes de la

comunidad directamente afectada. Establecerá además la persona natural o jurídica que deba recibir el pago y efectuar las labores de reparación.

Las demandas por daños y perjuicios originados por una afectación al ambiente, se tramitarán por la vía verbal sumaria.”

A continuación comentaré el artículo enunciado con respecto a la reparación del daño a que hace alusión:

Es evidente que se refiere al daño ambiental “significativo” del que he venido hablando, indiscutiblemente el bien jurídico protegido constituye el medio ambiente, con sus respectivos elementos bióticos, abióticos, la salud humana en general y a la biodiversidad que tiene nuestro país como todos conocemos por encontrarse en un lugar estratégico en el globo terráqueo.

Menciona el artículo de un sujeto pasivo, que por omisión u acción, ocasionó el daño ambiental, hay que mencionar que habla de una forma singular.

Identifica el articulado dos formas de reparación del daño en el cual es una de mis principales conclusiones del presente trabajo:

1. Tenemos el daño por indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada.
2. La reparación in natura que he mencionado anteriormente a lo largo del presente capítulo.

Por tanto como hemos mencionado el pago de las indemnizaciones constituye una aplicación directa al principio de “quien contamina paga”.

Se refiere a la posibilidad de que la colectividad beneficiaria no pueda ser identificada, evento por el cual la indemnización debe destinarse a la institución a la que se confiera la tarea de reparación. Un detalle de la norma, es que no prevé una solución para el caso en el que reparación in natura no pueda darse en virtud de la imposibilidad de restitución del recurso dañado. Como consecuencia de esto la indemnización no tendría destinatario.⁷²

El pago de las indemnizaciones podría resultar complicado en virtud de la dificultad de contemplar a la totalidad de los miembros de una comunidad. Ante estos temas países como Chile y España contemplan que las acciones colectivas por daños ambientales se limiten a reclamar la “reparación del daño”, para salvar el derecho de indemnización ordinaria del afectado. Específicamente las leyes Españolas sobre responsabilidad ambiental; “no podrán exigir reparación ni indemnizaciones por los daños medioambientales que se les hayan irrogado, en la medida en la que tales daños queden reparados por la aplicación de esta ley.⁷³ El responsable que hubiere hecho frente a esa doble reparación podrá reclamar del perjudicado la devolución o la compensación que proceda.” Por último se establece en la legislación Argentina, la facultad de solicitar la indemnización o la reparación.

⁷² En algunas legislaciones de otros países por ejemplo disponen la existencia de fondos destinados a la protección del medio y que son destinatarios de la indemnización cuando se presentan estos casos.

⁷³ Refiriéndose a la Ley de Responsabilidad Ambiental de España.

Ante todo lo mencionado a lo largo de esta tesina, concluyo que no se puede pasar por alto lo que señala nuestra Constitución en el artículo 396, inciso segundo, “...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 afectada.” Con lo señalado pienso que doy respuesta a las diferentes preguntas que me he planteado para la elaboración del presente trabajo.

Por último, el Ecuador por ser el primer país a nivel mundial en otorgarle derechos a la naturaleza como manifiesta nuestra Constitución ocurre que no existe algunas leyes ni reglamentos claros y definidos en materia de reparación del ambiente, es ante esto pongo a consideración de ustedes y haciendo alusión al derecho comparativo que deberán los assembleístas nacionales acudir al derecho europeo específicamente, con la finalidad de llenar algunos vacios legales existentes en nuestra legislación para su vez reforzar nuestras leyes ambientales en prontas reformas.

Como por ejemplo cito el Anexo II de la Directiva Comunitaria sobre responsabilidad ambiental, en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales que señala varios lineamientos generales, que podrían servir de base a la autoridad competente, con el fin de *reparar* el ambiente dañado. De esta forma se pasa de un régimen libre de reparación en algunos casos, a uno regulado, otorgando seguridad jurídica tanto a las diferentes Instituciones operadoras u/o ejecutores de alguna obra en determinados casos, como a la pluralidad de sujetos interesados en la recomposición del ambiente degradado.

El sistema de reparación, contenido en la Directiva está basado en los principios preventivo, precautorio y de corrección a la fuente. El *objetivo de la reparación* es devolver el conjunto del medio ambiente a su estado básico y compensar por las pérdidas provisionales en que se haya incurrido. La reparación se realiza rehabilitando, sustituyendo o adquiriendo el equivalente de los recursos naturales dañados en el lugar originalmente dañado o en otro diferente. También implica la eliminación de todo perjuicio grave para la salud humana, tanto real como virtual pero haciendo más énfasis al medio ambiente.⁷⁴

La autoridad competente invitará al operador a colaborar en la puesta en marcha de los procedimientos establecidos, de modo que dichos procedimientos puedan llevarse a cabo de forma adecuada y eficaz. Una de las formas en que puede participar el operador es facilitando todos los datos e informaciones apropiadas. Además, la autoridad competente incitará a las personas en cuyas tierras hayan de aplicarse las medidas de reparación a presentar sus observaciones y las tendrán en cuenta.⁷⁵

Con el fin de establecer el tipo de medidas compensatorias del medio ambiente la autoridad competente debe estudiar tanto la opción de la recuperación natural del paraje, sin que intervenga directamente el ser humano para devolver los recursos o servicios

⁷⁴ Art. 2.1 del Anexo II de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa. www.cica.es/aliens/gimadus/12-13-reparaci%F3nyvalorai%F3necon%F3nmica.htm 2004.

⁷⁵ Artículos 3.2.4 y 3.2.5. del Anexo II de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa. www.cica.es/aliens/gimadus/12-13-reparaci%F3nyvalorai%F3necon%F3nmica.htm 2004.

naturales a su estado básico, así como también estudiará acciones directas para devolver los recursos a su estado básico de forma acelerada.⁷⁶

En la medida de lo posible la autoridad competente estudiará primero las acciones que permitan establecer los recursos naturales y servicios del mismo tipo y calidad y de valor comparable al que tenían los que sufrieron el daño. Si no es posible utilizar el anterior criterio, podrán aplicarse técnicas de valoración monetaria del paraje dañado a fin de determinar las medidas de reparación compensatorias que se adoptarán.⁷⁷

Si a juicio de la autoridad competente, es posible valorar los recursos y servicios perdidos, pero no es posible valorar los recursos y servicios de reposición dentro de un plazo o de unos costos razonables, la autoridad competente podrá calcular el valor monetario de los recursos y servicios perdidos y determinar la escala de la acción reparadora que tenga un coste equivalente al valor perdido.⁷⁸

Una vez identificado un conjunto razonable de opciones de reparación, la autoridad competente evaluará las opciones tomando en cuenta los siguientes aspectos:⁷⁹

a) efecto que tendrá cada opción sobre la salud y la seguridad pública

b) el coste que supone llevar la opción a la práctica.

⁷⁶ Artículo 3.1.1. y 3.1.2. del Anexo II de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa www.cica.es/aliens/gimadus/12-13-reparaci%F3nyvalorai%F3necon%F3nmica.htm 2004.

⁷⁷ Artículo 3.1.5, 3.1.6 y 3.1.7. del Anexo II de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa. www.cica.es/aliens/gimadus/12-13-reparaci%F3nyvalorai%F3necon%F3nmica.htm 2004.

⁷⁸ Artículo 3.1.8 del Anexo II de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa. 2004.

⁷⁹ Artículo 3.2. del Anexo II de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa. 2004.

c) la probabilidad de éxito de cada opción

d) las medidas en que cada una de las opciones contempladas servirá para prevenir futuros daños, sin que se produzcan daños colaterales y

e) las medidas en que cada una de las opciones contempladas beneficiará a cada componente del recurso o servicio natural.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto la autoridad competente decidirá el tipo de medidas de reparación que llevará a cabo.

Las reglas y parámetros anteriormente expuestos, serán de gran utilidad a los ejecutores en este caso del gobierno provincial de Loja, del derecho a la hora de fijar las medidas necesarias para reparar los parajes dañados.

IV. CONCLUSIONES

- Como se puede advertir la normativa constitucional es abundante, reiterativa en muchos temas, como la soberanía alimentaria y el derecho al agua. Pero, para que la buena intención de los asambleístas constituyentes vaya más allá del precepto constitucional se requiere desarrollar la normativa secundaria que evite que esas buenas intenciones queden en el papel.
- A ello hay que agregar la necesidad de incluir políticas ambientales claras que contribuyan a la efectiva aplicación de los ambiciosos preceptos. Para caminar en la concreción se requiere activar una serie de herramientas que han sido ya materia de discusión y desarrollo como la política ambiental, la planificación ambiental, la evaluación de impactos ambientales, entre otros.
- El camino de descentralización le falta mucho por recorrer, aunque constitucionalmente se ha logrado muchos cambios relevantes pero son más los cambios que todavía pueden darse, institucionalmente se debe contar con gente comprometida con su convicción y principio ambiental para cristalizar esta nueva carta magna.
- El SUMA es una herramienta completa para el control y buen manejo de los recursos naturales junto con otras leyes ambientales vigentes en el Ecuador; de su

buen uso y aplicación dependerán todos los esfuerzos de conservación y de ahí su importancia de conocerlo bien.

- Lo ideal sería que el derecho funcionara como un mecanismo que previera y se anticipara a la aparición del daño ambiental, pero el día a día nos demuestra que esto no siempre es posible. Por ello, sin descuidar su faceta preventiva, el papel del derecho ambiental está en buscar mecanismos que solventen el daño ya acontecido, o al menos aminoren sus efectos nocivos, obligando al responsable a realizar su recomposición, así como cubrir los gastos que ello genere.
- La reparación y valoración económica de los daños producidos al medio ambiente son dos temas íntimamente relacionados, y en ambos, la discusión doctrinal se encuentra abierta, debiéndose acudir a otras ramas y ciencias con el fin de llenar los vacíos que el derecho aún no logra cubrir.
- Al revisar algunas doctrinas y legislaciones en el Derecho ambiental comparativo, señalan toda forma de reparación del daño acontecido contra el ambiente, debe necesariamente, estar en relación con los principios ambientales de prevención, corrección a la fuente y contaminador pagador, de conformidad el principio 13 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y Desarrollo y artículos relacionados con el Tratado de la Unión Europea.

- Una temprana inquietud respecto de la metodología para predecir impactos y adoptar decisiones dio paso primero a un énfasis en los procedimientos administrativos y luego, en el último tiempo, a un reconocimiento de la relación crucial que existe entre la EIA y su contexto más amplio de adopción de decisiones y gestión ambiental.
- El perfeccionamiento de los sistemas de EIA en los últimos años ha permitido la adopción de elementos adicionales a medida que se ha ganado experiencia en los diferentes niveles autónomos. Incluyen métodos para determinar la cobertura de los estudios de impacto ambiental, para la revisión de los estudios y para controlar los impactos de las acciones implementadas.
- Por otra existe una debilidad en la región para integrar la información contenida en las EIA con la adopción de decisiones además las medidas de mitigación y los sistemas de seguimiento y control de impactos también son endebles.
- Se requiere un mayor énfasis para mejorar las medidas de mitigación y compensación y en la eficacia para ahorrar costos, tiempo y recursos humanos.
- Al hablar de calidad en su gran mayoría de los estudios de impacto ambiental es deficiente y a menudo, contienen información no relevante. Existe necesidad de capacitar a los actores para mejorar la utilidad y el enfoque de las EIA, particularmente en el caso de las autoridades responsables de los diferentes niveles seccionales autónomos.

- Se requieren por último guías o directrices que orienten sobre el funcionamiento de los sistemas y que sean herramientas útiles para los proponentes, para los que elaboran los estudios, para los revisores e instituciones de consulta y para la comunidad en general, que además tiene poca participación.
- La Ley de Gestión Ambiental establece un “Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental” como un elemento de coordinación transectorial, de interacción y además de cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental, y de gestión ambiental.
- La evaluación económica del daño ambiental depende de dos componentes principales, el daño biofísico y el daño social; a la vez, la metodología de estudio consiste en dos fases: la primera en identificar y determinar el alcance del daño ambiental, y la segunda en estimar el valor económico de ese mismo daño.

V. RECOMENDACIONES

- Como primera recomendación al presente trabajo el sistema de reparación “ideal” del medio ambiente es aquel que restituye las cosas, objetos o bienes al estado anterior a aquel en que aconteció el daño.
- Se debe generar un interés por aumentar la *eficacia de la EIA* para reducir impactos ambientales o mejorar las medidas de mitigación o compensación, y por asegurar la eficiencia en los diferentes gobiernos seccionales, en términos de sus costos en tiempo, dinero y recursos humanos.
- Se debe tomar en cuenta que muchas variables ya pueden estar resueltas para cuando se hace la EIA de proyectos y que, por lo tanto, se necesita algunas formas de evaluación de políticas, planes y programas denominada en algunos países como “*evaluación ambiental estratégica*”.
- El Ecuador dispone de una gran cantidad de normas de protección ambiental, relativas a calidad de agua, aire, suelo, residuos sólidos y ruido, a conservación de suelos, a protección de bosques y vegetación nativa, a protección de fauna, y a protección de comunidades indígenas, lo que facilita la aplicación de un sistema único. Existe consenso de que las normativas no son cumplidas y que se requiere

de una mejor fiscalización y capacidad de seguimiento para vigilar su aplicación, y que estas regulaciones permitirían instalar un adecuado sistema de EIA.

- Se debe incluir de alguna forma a nuestra constitución lo que señalaba en su momento la Constitución del 98 en el art. 87 al disponer que la ley tipifique las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente, en la actual constitución no incluyen una norma en tal sentido.

VI. REFERENCIAS BIBIOGRÁFICAS

NORMAS NACIONALES Y CONVENIOS INTERNACIONALES

- Constitución de la República del Ecuador 1998 R.O Nro. 1, de 11 de Agosto de 1998. (Derogada)
- Constitución de la República del Ecuador 2008, *Publicación oficial de la Asamblea Constituyente*. R.O.449 de 20 octubre de 2008.
- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Convenio 148 de la Organización Internacional de Trabajo sobre el Medio Ambiente de Trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones)
- Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono.
- Convenio sobre la diversidad biológica.
- Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.
- Acuerdo Ministerial Nro. 096: Crea una Comisión Interna de Descentralización presidida por la Subsecretaría de Calidad Ambiental, como ente asesor.
- Código Civil del Ecuador.
- Código Penal del Ecuador.
- Ley Nro. 99-49, Publicada en el Registro Oficial Nro. 2 de 25 de enero del año 2000.
- Instructivo para la emisión de informes previos a la aprobación de estudios de impacto ambiental en áreas del patrimonio forestal del estado y bosques y vegetación protectores. Ministerio de Ambiente del Ecuador.
- Ley de Gestión Ambiental.
- Ley de Modernización del Estado.

- Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.
- Ley de Régimen Municipal.
- Ley de Régimen Provincial.
- Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación social.
- Ley Orgánica de la Salud.
- Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.

NORMAS DE DERECHO COMPARADO EN LA WEB.

- Constituciones de Colombia, Perú, México, EEUU, Chile, Argentina, Costa Rica, España.
- Ley 19.300 sobre las Bases Generales del Medio Ambiente de Chile. Ver página web del Sistema Nacional de Información Ambiental. Comisión Nacional de Medio Ambiental de Chile. <http://sinia.cl1292/article-2687.html>, 2008.
- Ley 25.675 Ley General del Ambiente de Argentina. Ver página web de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina. <http://www2.medioambiente.gov.ar/marco/ley25675.html>, 2008.
- Anexo II de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa. www.cica.es/aliens/gimadus/12-13reparaci%F3nyvalorai%F3necon%F3nmica.htm, 2008.
- Ley de Responsabilidad Medio Ambiental de España. Boletín Oficial del Estado. Ver página web http://www.boe.es/g/bases_datos/iberlex.php, 2008.
- Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de España. Boletín Oficial del Estado. Ver página web http://www.boe.es/g/es/bases_datos/iberlex.php, 2008.

DOCTRINA NACIONAL E INTERNACIONAL

- ☑ ALESSANDRI ARTURO, SOMARRIVA MANUEL, VODANOVIC ANTONIO, *Curso de Derecho Civil: Las fuentes de las Obligaciones*, Editorial Universitaria Santiago de Chile, 1993.
- ☑ BETANCOR ANDRÉS, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Editorial La Ley, Madrid, 2001.
- ☑ BUSTOS A. FERNANDO. *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Segunda Edición, Ecuador, 2007.
- ☑ BRAÑES RAUL, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica de México.
- ☑ BRICEÑO ANDRÉS, *Lectura sobre Derecho del Medio Ambiente*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.
- ☑ CASSAGNE JUAN CARLOS, *Derecho Administrativo, Tomo II* Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Sexta Edición, 2000.
- ☑ CASSAGNE JUAN CARLOS, *El daño ambiental colectivo. Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.
- ☑ Comisión Europea, *Dirección General de Medio Ambiente, Libro Blanco de Responsabilidad Ambiental*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Italia 2000.
- ☑ Consorcio Binacional SELEX & SANCHEZ, consultoría realizada por el Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo – Chira, Loja Piura, 2003.
- ☑ *Comité sobre los derechos económicos, Sociales y Culturales: Ecuador. 27/06/2004.* Ver página web <http://www.ohchr.org/EN/contries/LACRegion/Pages/ECIndex.aspx>
- ☑ DAVID PELLER WALTER, *El Daño ambiental en el Derecho Civil Argentino y Comparado: Derecho Ambiental: su actualidad de cara al tercer milenio*. Editorial Editar, Buenos Aires, 2004.

- ☑ DE LIZUR HELENA, Guía Didáctica UTPL *Responsabilidad Ambiental*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja, 2008.
- ☑ DE ZOGON SILVIA JAQUENOD, *Derecho Ambiental*, Editorial DYKINSON, S.L, pág. 410. Madrid- España.
- ☑ DIETHELL MARANTA, *Sobre la naturaleza de los Delitos Ambientales*. Columbus. 2004 Ver página web www.ecoportel.net
- ☑ DROMI ROBERTO, *Derecho Administrativo*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2001.
- ☑ ESPINOZA GUILLERMO, *Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental*. Ver página web www.infoiarna.org.gt/jpcastaneda/Economia%20ecologica/Modulo%201/Espinoza_2001_Evaluacion%20de%20Impacto%20Ambiental.pdf, 2001
- ☑ ECHEVERRIA HUGO, *Énfasis Preventivo del Derecho Ambiental*, Revista Novedades Jurídicas, Quito, Ediciones Legales, 2007.
- ☑ FERNÁNDEZ BITTERLICH PEDRO, *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004.
- ☑ GUERRERO RÍOS FERNANDO, *Manual Gobiernos Seccionales y descentralización*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja-Ecuador, 2002.
- ☑ IÑIGUEZ GALLARDO MARÍA VERONICA, *Evaluación del proceso de descentralización de competencias ambientales en la Provincia de Loja y de la acreditación del Consejo Provincial de Loja ante el Sistema Único de Manejo Ambiental hasta el año 2007*, Tesis Previa a la Obtención del Título de Grado de Ingeniera Ambiental, en la UTPL, Loja-Ecuador, 2008.
- ☑ JEAN PIERRE MATUS ACUNA, MARCOS ORELLANA CRUZ, MARCELO CASTILLO SANCHEZ, Revista *Ius et praxis*, vol.9, Nro. 2, 2003, ver página web. www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext
- ☑ LARREA ANDRADE MARIO, CORTEZ MERLO SEBASTIAN, *Derecho Ambiental Ecuatoriano*, Ediciones Legales EDLE S.A, Primera Edición, Quito, 2008

- ☑ LEFF ENRIQUE, *Saber Ambiental*, Siglo Veintiuno Editoriales, s.a. de c.v. Tercera Edición, Madrid, 2002.
- ☑ LARREA HOLGUÍN, *Derecho Civil del Ecuador, Tomo I*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Quinta Edición, 1991
- ☑ MATUS ACUNA JEAN PIERRE, ORELLANA CRUZ MARCOS, CASTILLO SANCHEZ MARCELO. *Análisis dogmático del derecho penal chileno, a la luz del derecho comparado y las obligaciones contraídas por Chile en el ámbito del derecho internacional: conclusiones y propuesta legislativa fundada para una nueva protección penal del medio ambiente chileno*. Revista *Ius et praxis*, vol.9, Nro.2 2003, Ver página web, http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext
- ☑ PEREZ EFRAIN, *Derecho ambiental*, McGraw – Hill Interamericana S.A., Bogotá Colombia.
- ☑ SANCHEZ A,J, *La “restitutio in pristinum” como mecanismo deseable para la reparación de los daños causados al medio ambiente*, *Medio Ambiente y Derecho*, Revista Electrónica de la Universidad de Sevilla, 2002., www.cica.es/aliens/gimadus/
- ☑ SUING NAGUA JOSÉ, *Derecho municipal y gestión ambiental*, Texto guía UTPL, Editorial Universidad Técnica Particular de Loja, Loja, 2009.
- ☑ STIGLITZ GABRIEL, *Las acciones por daños y perjuicios: Responsabilidad Civil*, Editorial, Hammurabi, Buenos Aires, tercera reimpresión, 1997.
- ☑ STUZIN GEODOFREDO, *Un imperativo ecológico reconocer, los derechos a la naturaleza*. Revista *Ambiente y Derecho*. Vol. 1 Nro. 1 Junio 1984.
- ☑ VALLS CLAUDIA, *Impacto Ambiental. Evaluación Actual*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000.

OTRAS FUENTES

- ☑ GERARDO NICOLA GARCÉS, *Vicepresidente MESA 4, Asamblea Nacional Constituyente*, <http://asambleaconstituyente.gov.ec>, 2008

- ☑ <http://archivo.eluniverso.com/2008/01/17/0001/8/9F379DA4E96F4AFB8D7D7D3A9A8937CA.aspx>
- ☑ <http://asambleaconstituyente.gov.ec>
- ☑ Consorcio Binacional SELEX & SANCHEZ consultoría realizada por el Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo – Chira, Loja Piura, 2003.
- ☑ Sentencia de la Primera Sala de la Corte Suprema de Justicia expedida el 29-10-02 en el juicio ordinario Nro. 31-2002, contra PETROECUADOR, por indemnización de daños y perjuicios del río de Esmeraldas por el derrame de crudo de petróleo administrado por la empresa estatal
- ☑ Gaceta Judicial Serie XVI, Nro. 1.29-IX-93, Sala de lo Civil y Comercial. Editorial Pudeleco Editores, Quito.

VII. ANEXOS

EL H. CONSEJO PROVINCIAL DE LOJA

Considerando:

Que los artículos 3, numeral 4 y 23, numeral 6 de la Constitución Política de la República, establecen, en ese orden, el deber del Estado de preservar el crecimiento sustentable de la economía, así como la garantía de todo ciudadano a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado;

Que al tenor del artículo 86, numeral 2 del mismo cuerpo legal, es de interés público el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para este fin deban cumplir las actividades públicas y privadas;

Que la Ley de Gestión Ambiental, en sus artículos 19, 20 y 21 y siguientes, establecen el sistema Único de Manejo Ambiental como un mecanismo en manos de las autoridades del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, para la calificación y evaluación de los Proyectos u obras que puedan generar afectaciones al ambiente;

Que en consecuencia con las atribuciones que le otorgan el artículo 233, párrafo tercero de la Constitución y los artículos 3, literal O, y 29, literal o), de la Ley de Régimen Provincial, al Consejo Provincial, le compete velar por la explotación sustentable de los recursos naturales de su circunscripción; y,

Que los proyectos, obras y actividades que pueden generar impactos ambientales a nivel provincial deben ser controlados por esta corporación, a fin de que contribuyan al desarrollo económico de la población mientras cumplan con las normas y parámetros de protección del ambiente,

Expide:

LA ORDENANZA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES GENERADOS POR OBRAS, ACTIVIDADES O PROYECTOS DE ALCANCE PROVINCIAL.

Art. 1.- GLOSARIO DE TÉRMINOS.- Para la cabal aplicación de la presente ordenanza, tómense en cuenta las siguientes definiciones:

Auditoría Ambiental.- Conjunto de métodos y procedimiento de carácter técnico orientados a verificar el cumplimiento de las normas ambientales en las obras, proyectos y actividades de desarrollo y manejo sustentable de los recursos naturales.

Calidad Ambiental.- Conjunto de propiedades de los elementos del ambiente que permiten reconocer las condiciones en que estos últimos se encuentran.

Calificación.- Proceso mediante el cual se decide si un estudio de impacto ambiental o una manifestación ambiental, reúne los requisitos mínimos de forma y fondo establecidos por los términos de referencia respectivos.

Clasificación Ambiental.- Proceso mediante el cual se encasilla a un proyecto, obra o actividad, de acuerdo al tipo de deterioro ambiental que puede causar.

Declaración de Impacto Ambiental (DÍA).- Declaración jurada mediante la cual el proponente expresa que el proyecto, obra o actividad a ejecutarse, en todas sus fases, cumple con la legislación vigente y que no causará impactos nocivos al ambiente.

Estudio de Impacto Ambiental (EIA).- Estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de los impactos ambientales. Además, contienen medidas de prevención, control, mitigación y compensación de alteraciones ambientales significativas.

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).- Procedimiento técnico – administrativo, que tiene por objeto determinar obligatoriamente y en forma previa, la viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad. Tiene **dos fases:** el estudio de impacto ambiental y la declaratoria de impacto ambiental. Su aplicación abarca desde la fase de prefactibilidad hasta la de abandono o desmantelamiento del proyecto, obra o actividad.

Ficha Ambiental.- Instrumento de análisis a nivel macro y de carácter preliminar, que permite identificar en forma rápida los posibles impactos ambientales y sus consecuencias, que podrían ser ocasionadas por la ejecución del proyecto, obra o actividad propuesta. Permite, además, enfocar los estudios y análisis ambientales posteriores, hacia los aspectos de mayor relevancia.

Fiscalización.- Conjunto de acciones dispuestas por los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, buscan el cumplimiento de la normativa ambiental.

Impacto Ambiental.- Es la alteración positiva o negativa del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada.

Licencia Ambiental.- Autorización que otorga la autoridad competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, una vez que el proceso de aprobación de los estudios o de las declaraciones de impacto ambiental a terminado satisfactoriamente.

Monitoreo.- Obtención espacial y temporal de información específica sobre el estado de las variables ambientales, generada para alimentar los procesos de seguimiento y fiscalización ambiental.

Normas de Calidad.- Conjunto-de condiciones que de acuerdo a la legislación competente, deben poseer los distintos elementos que componen el ambiente.

Plan de Manejo Ambiental.- Establece las acciones que se requieren para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos. Incluye también los planes de seguimiento, evaluación, monitoreo y de contingencia.

Proyecto, Obra o Actividad.- Incluyen la planificación, ejecución, emplazamiento, instalación, construcción, montaje, ensamblaje, mantenimiento, operación, funcionamiento, modificación, desmantelamiento, abandono y terminación del conjunto de acciones, usos del espacios, actividades e infraestructura relacionados y asociados con su desarrollo.

Termino de Referencia.- Documento que contiene los lineamientos generales que las autoridades ambientales y contratantes en general señalan para la elaboración y ejecución de los estudios y declaraciones de impacto ambiental.

Guías Técnicas de elaboración de EIA. AA.- documentos en los cuales se presenta de una forma resumida las fases en las cuales se aplica determinado tipo de estudio Ambiental o Auditoria, así como sus contenidos y esquemas básicos.

Inspector Ambiental.- Funcionario de la Dirección de Gestión Ambiental, encargado de realizar la verificación de los Estudios de Impacto Ambiental y el seguimiento a los planes de Impacto Ambiental.

Comisario Ambiental.- Funcionario de la Dirección de Gestión Ambiental del II. Consejo Provincial de Loja, encargado de hacer cumplir lo que dicta la ordenanza que regula el procedimiento de evaluación de impactos ambientales generados por obras, actividades o proyectos de alcance provincial.

Art. 2.- OBJETO.- Esta Ordenanza regula el procedimiento a cargo del Consejo Provincial de Loja, para realizar la Evaluación de los Estudios Preliminares de Impacto Ambiental, Estudios de Impacto Ambiental y Auditorias de Impacto Ambiental, así como el seguimiento y monitoreo de los Planes de Manejo Ambiental, los cuales serán presentados a la DIGA-L por las personas naturales o jurídicas de manera previa y durante la ejecución de proyectos, obras o actividades de alcance provincial, enumerados en el artículo siguiente.

Sin perjuicio de la aplicación de las políticas y normas que regulan el Sistema Único de Manejo Ambiental, el presente instrumento establece en forma particular los requisitos y permisos para la identificación, clasificación, presentación de Estudios de Impacto Ambiental. (EslA) o de la Declaración de Impacto Ambiental (DÍA), calificación, monitoreo, abandono o auditoria de las acciones mencionadas en el párrafo precedente.

Art. 3. SUJETOS DE CONTROL.- En consecuencia con los artículos precedentes, se hallan sujetos al control de la presente ordenanza, quienes siendo personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, desarrollen las siguientes obras, proyectos o actividades:

- a) Puertos, vías de navegación, astilleros y terminales marítimos.
- b) Proyectos de desarrollo o explotación forestales en suelos frágiles o en terrenos cubiertos de bosque nativo, industria de celulosa, pasta de papel, papel, plantas astilladoras elaboradas de madera y aserraderos, que tengan carácter industrial.
- c) Proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos.
- d) Proyectos agroindustriales y de industria alimentaría que por su naturaleza pudieren desarrollar actividades contaminantes.
- e) Ejecución de obras o actividades en áreas de reserva y conservación y otros ecosistemas frágiles que se hallen bajo la administración del Consejo Provincial.
- f) Proyectos que se hallen en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas.
- g) Proyectos que produzcan alteraciones significativas, por su magnitud y duración, en el patrimonio escénico, cultural e histórico de la provincia.
- h) Construcción o ampliación de redes viales, fluviales y ferroviarias de alcance provincial.
- i) Proyecto de riego de más de 200 hectáreas.
- j) Trasvase de corrientes de agua de una a otra cuenca hidrográfica.
- k) Proyecto de reforestación y silvicultura comercial.
- l) Establecimientos comerciales de zocriaderos, granjas pecuarias, acuícolas, piscícolas y avícolas.
- m) Explotación de minas de materiales de construcción y no metálicos.
- n) Plantas de tratamiento y procesamiento de materiales pétreos.
- o) Plantas de tratamiento, fundición y refinación de metales.
- p) Plantas de procesamiento de arcillas.
- q) Fábricas de alcohol etílico y metílico.
- r) Instalaciones que descarguen sustancias o aguas contaminadas;
- s) Proyectos de aprovechamiento de energías alternativas; y,
- t) Los proyectos, obras o actividades, cuyos representantes, en forma expresa y voluntaria, soliciten al Consejo Provincial que se le aplique la EIA regulada por esta ordenanza.

Art. 4.- LA AUTORIDAD AMBIENTAL.- La Dirección de Gestión Ambiental (DIGA) del Consejo Provincial, a través de sus respectivos funcionarios, por delegación del Prefecto

Provincial, será la autoridad ambiental competente para llevar a cabo los procedimientos en este instrumento. Para el efecto, las demás dependencias de la corporación prestarán a dicho departamento, su apoyo inmediato cuando este último así lo solicite.

Art. 5.- LA FICHA AMBIENTAL.- Para su debida identificación, los sujetos de control deberán llenar una ficha ambiental que les proporcionará la Autoridad Ambiental, en la que se consignará la siguiente información:

1.- Nombre del proyecto, obra o actividad.- Nombre que oficialmente le asigna el proponente

2. Datos generales:

Responsable: Persona natural o jurídica que presenta el proyecto, obra o actividad.

Ejecutor: Persona natural o jurídica que desarrolla el proyecto, obra o actividad directamente y que reporta al responsable sobre avances.

Costo Total: Costo estimado del proyecto, obra o actividad en moneda local.

Fuente de financiamiento: Persona natural o jurídica, que financia las acciones antes indicadas.

Características y componentes principales: Objetivos generales y específicos, metas a alcanzar, aspectos que abarca, alcances, etc.

Estado de preparación: Estudios básicos con que cuenta, misiones de las entidades que posiblemente lo financiarán, justificaciones pendientes, etc.

Impactos ambientales probables (positivos y negativos): Posibles impactos que el proyecto causaría; 'listado de los componentes del proyecto, obra o actividad que causarían los mayores impactos.

Clasificación ambiental recomendada: De acuerdo al artículo siguiente:

Medidas ambientales propuestas: Resumen de las medidas ambientales a tomarse; detalle de los estudios que se requieren; situaciones de especial relevancia a ser considerados en los estudios de impacto ambiental, de requerirse.

3. Firmas responsables:

Proponente 1: Responsable de la persona natural o jurídica que presenta el proyecto, obra o actividad, y que elaboró la ficha ambiental. Se deberá indicar el nombre y posición que

ocupa y la firma de un consultor legalmente inscrito en el registro de Consultores del H. Consejo Provincial de Loja.

Proponente 2: Representante de la persona natural o jurídica que presenta el proyecto y que da el visto bueno a la ficha preparada por el proponente 1 y la firma de un consultor legalmente inscrito en el registro de Consultores del H. Consejo Provincial de Loja.

Autoridad Ambiental: Nombre del funcionario o profesional que recibió la ficha ambiental.

Lugar y lecha: Lugar y fecha de recepción de la ficha ambiental.

Art. 6.- CLASIFICACIÓN AMBIENTAL.- Una vez presentada la ficha ambiental, la autoridad ambiental procederá a encasillar al proyecto, obra o actividad, según corresponda, dentro de una de las siguientes categorías:

Categoría 1: Proyectos, obras o actividades concedidos para mejorar la calidad ambiental. Los proyectos que clasifiquen bajo esta categoría no requieren de Estudios de Impacto Ambiental (EslA), sino una declaración de Impacto Ambiental (DÍA). Entre otras las acciones que se pueden encasillar en esta categoría, son la de fortalecimiento institucional para la planificación ambiental, educación ambiental y ordenamiento territorial.

Categoría 2: Incluye a proyectos, obras o actividades que no afectan en forma directa el ambiente. En forma general, las acciones que se clasifican bajo esta categoría sólo requieren de DÍA. En otros, aquí se encuentran las acciones de fortalecimiento institucional para el desarrollo de la ciencia y tecnología, educación, modernización del Estado, etc.

Categoría 3: Proyectos, obras o acciones que afecten moderadamente el ambiente, cuyos impactos negativos tienen soluciones conocidas y de fácil aplicación. Este tipo de proyectos requiere de EslA. Algunas de las acciones que se incluyen bajo esta categoría están relacionadas con los siguientes temas: agua potable, saneamiento ambiental, rehabilitación de infraestructura vial, desarrollos hidroeléctricos pequeños (hasta 20 MW), infraestructura de riego pequeña.

Categoría 4: Proyectos, obras o actividades que causan impactos negativos significativos al ambiente y que requieren de EslA minuciosos. Algunas acciones calificadas en esta categoría son: carreteras, desarrollos hidroeléctricos grandes, puertos, industria petroquímica, industria alimenticia, explotación de minerales no metálicos, etc.

Para determinar la categoría en la que se enmarcaría el proyecto, obra o acción bajo análisis, se tiene que considerar todos los factores y variables interactuantes susceptibles de ser modificados por la ejecución de la acción propuesta, en cualquiera de sus fases, así

como el ciclo productor-consumidor-descomponedor y las fuentes y emisiones energéticas.

Art. 7.- TÉRMINOS DE REFERENCIA.- Con la clasificación ambiental del proyecto, obra o actividad, la autoridad ambiental comunicará mediante oficio y en un plazo no mayor a ocho días al sujeto de control para que proceda a realizar las DÍA, EIA, AA, según el caso específico, los cuales tendrán que ser presentados a la Autoridad Reguladora en un plazo no mayor a sesenta días.

Art. 8.- CONTENIDO DEL EsIA Y DE LA DÍA

A) Los estudios de impacto ambiental contendrán, como mínimo y sin perjuicio de los requisitos que se fijen en la ley y reglamento nacional, de acuerdo al tipo de proyecto, obra o actividad de que se trate, los siguientes datos:

- a) Descripción general y tecnológica del mismo.
- b) Descripción del medio ambiente en que se desarrollará.
- c) Descripción y cantidad de materias primas a utilizar durante su construcción y operación y su origen.
- d) Descripción y cantidad de residuos a verter durante su construcción y operación, y su origen.
- e) Descripción del consumo energético previsto durante la construcción y operación, y fuente de energía a utilizar.
- f) Evaluación de los efectos previsibles, presentes y futuros, directos e indirectos, sobre la población humana, la flora y la fauna.
- g) Evaluación de dichos efectos sobre el suelo, el aire, el agua y los factores climáticos.
- h) Evaluación de los mismos efectos sobre los bienes materiales e inmateriales significativos, incluyendo el paisaje del lugar, el patrimonio histórico, artístico, cultural o arqueológico que pudieran afectarse.
- i) Descripción y evaluación de los distintos proyectos alternativos que se hayan considerado y sus efectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, incluyendo el análisis de las relaciones entre los costos económicos y sociales de cada alternativa y estos efectos ambientales.
- j) Descripción y evaluación detallada de la alternativa seleccionada, con la debida ponderación de sus efectos ambientales positivos y negativos, así como las medidas previstas para reducir estos últimos al mínimo posible.
- k) Programación y vigilancia ambiental o monitoreo de las variables a controlar durante y después de su operación o desplazamiento final.
- l) Indicación de si el medio ambiente de cualquier otro Estado o de zonas que estén fuera de la jurisdicción nacional pueden resultar afectadas por la actividad propuesta o por sus alternativas:
- m) Identificación precisa del titular responsable de la obra o actividad.

B) La DÍA contendrá una descripción de las acciones proyectadas, una descripción de los riesgos que dichas acciones representen para el equilibrio ecológico o el ambiente, así como las medidas técnicas de seguridad preventivas y correctivas, tendientes a evitar, mitigar, minimizar o controlar los efectos adversos al equilibrio ecológico en caso de un posible accidente, durante la ejecución de la actividad que corresponda. La DÍA constará de un instrumento público en la que, el proponente expresará además que la actividad propuesta cumple con la legislación ambiental vigente.

Art. 9.- PROCEDIMIENTO DE CALIFICACIÓN DE EsIA y DÍA

A) Para el caso de los proyectos, obras o actividades que deban presentar un EsIA, una vez cumplido este requisito la autoridad ambiental tendrá un plazo de ciento veinte días para pronunciarse sobre él;

B) Para el caso de los proyectos, obras o actividades que no requieran elaborar un EsIA, deberán presentar una DÍA, bajo la forma de una declaración jurada, para cuya calificación la autoridad ambiental tendrá un plazo de sesenta días.

Recibidos el EsIA o la DÍA, la autoridad ambiental, en un plazo mayor a diez días, elaborará un extracto de dichos instrumentos, en los términos del Art. 15, el mismo que deberá ser publicado por una ocasión para conocimiento general, por el titular del proyecto, obra o actividad, en un diario de amplia circulación provincial, dentro de los diez días subsiguientes.

La calificación favorable de un EsIA o DÍA, según sea el caso, en conjunto con los permisos y autorizaciones que por ley u otras ordenanzas correspondan al tipo de proyecto, obra o actividad propuesto, darán paso a su aprobación y otorgamiento del respectivo permiso por parte de la autoridad ambiental.

Si el responsable de cualquier proyecto, obra o actividad presentare junto al EsIA una póliza de seguro que cubra por daños al ambiente; el monto de cobertura será equivalente al costo total del Plan de Manejo Ambiental propuesto por EsIA. La póliza en todo caso no podrá ser inferior al diez por ciento del costo total del proyecto, obra o actividad. Cumplida ésta formalidad y requisito podrá obtener un permiso ambiental provisional que le permitirá iniciar la ejecución bajo su propia responsabilidad, sin perjuicio de lo que la autoridad ambiental resuelva en forma definitiva y de conformidad con el presente instrumento.

Los sujetos de control que deban presentar EIA deberán realizar la difusión del estudio para lo cual realizará una reunión a la cual serán invitados los representantes de la comunidad en la cual se encuentre emplazado el proyecto u obra, el Presidente de la Junta Parroquial y el Director de Gestión Ambiental del H. Consejo Provincial de Loja o su delegado.

Art. 10.- ALCANCES, AMPLIACIONES, RECTIFICACIONES Y REFORMULACIONES.- Dentro de los plazos establecidos en el artículo anterior, la Autoridad Ambiental podrá solicitar alcances, ampliaciones, rectificaciones y reformulaciones al contenido de los EsIA o DÍA, según lo estime necesario y de conformidad al Reglamento Ambiental para actividades, proyectos u obras de interés provincial, el plazo de entrega de estos documentos será establecido en el Reglamento antes indicado, según las guías técnicas del Reglamento Ambiental para actividades, proyectos y obras de alcance provincial.

Art. 11.- EL PERMISO AMBIENTAL DE EJECUCIÓN (PAE).- Es la autorización que otorga la autoridad ambiental al sujeto de control, para la ejecución del proyecto, obra o actividad, una vez verificado que el EsIA o la DÍA, según sea el caso, cumplen con los requisitos previstos en los artículos que anteceden.

No obstante lo anterior, si posterior al otorgamiento del PAE se verifican impactos ambientales no previstos, la autoridad ambiental podrá exigir la ejecución de acciones complementarias o correctivas e incluso a suspender, sin derecho de indemnización, el respectivo permiso.

Art. 12. DE LA APROBACIÓN.- La autoridad ambiental procederá a la aprobación del EIA en los plazos establecidos y posteriores a la presentación de la garantía de fiel cumplimiento del plan de manejo.

Art. 13.- RECHAZO- En caso de que la autoridad ambiental constate que el EsIA o la DÍA no cumplen con los requisitos pertinentes, notificará al sujeto de control con el rechazo correspondiente, explicando fundamentalmente las razones de tal decisión. En todo caso, responsable del proyecto, obra o actividad podrá presentar un nuevo EsIA o DÍA.

Art. 14.- DE LAS AUDITORIAS AMBIENTALES.- Las AA se presentarán anualmente por los sujetos de control y contendrán los aspectos que se indican en el Reglamento Ambiental para actividades, proyectos u obras de interés provincial.

Art. 15.- MONITOREO Y FISCALIZACIÓN.-Corresponde a la autoridad ambiental realizar las inspecciones de monitoreo y fiscalización permanente, del cumplimiento de las normas y de las condiciones de hecho, en base a las cuales se aprobó el EsIA o la DÍA presentados por los respectivos proyectos, obras o actividades.

Art. 16.- SANCIONES.- La inobservancia a las prescripciones de la presente ordenanza las sancionará la autoridad ambiental, de acuerdo a los siguientes casos:

a) IMPACTOS NO DECLARADOS.- Los proyectos, obras o actividades comprendidos en el artículo 4, que provoquen impactos significativos al ambiente no declarados oportunamente, ameritarán una multa equivalente al cinco por ciento del monto total del

proyecto, obra u actividad, pagaderos en dólares de los Estados Unidos de América en la Tesorería de la institución provincial más la suspensión indefinida del PAE y clausura.

b) FALTA DE DECLARACIÓN JURADA.- Los proyectos, obras o actividades comprendidos en el artículo 4 que se inicien sin presentar el EsIA o la DÍA, según sea el caso, serán sancionados con una multa equivalente al tres por ciento del monto total del proyecto, obra u actividad, pagaderos en dólares de los Estados Unidos de América en la Tesorería de la institución provincial y la clausura indefinida.

c) FALTA DE APROBACIÓN.- Los proyectos, obras o actividades comprendidos en el artículo 4 de la presente ordenanza, que se inicien antes o durante el trámite administrativo del EsIA o de la DÍA, serán sancionados con la clausura indefinida y sus titulares con una multa equivalente al cinco por ciento del monto total del proyecto, obra u actividad, pagaderos en dólares de los Estados Unidos de América en la Tesorería de la institución provincial.

d) INCUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS DEL PERMISO PROVINCIAL.- Los proyectos, obras o actividades, respecto de cuyo EsIA, la autoridad ambiental extendió un Permiso Provisional en los términos del artículo 10, que continuasen en ejecución o funcionamiento luego de vencido el plazo para cumplir con las medidas complementarias, alternativas o modificatorias propuestas por la autoridad ambiental, sin que las hayan observado, además de ameritar la ejecución de la garantía a favor del Consejo Provincial, serán sancionados con la clausura indefinida;

e) INOBSERVANCIA DE LA DENEGACIÓN.- Los proyectos, obras o actividades en ejecución o funcionamiento respecto de cuyo EsIA o DÍA la autoridad ambiental expidió su rechazo, en los términos del artículo 12, serán sancionados con la clausura indefinida y sus titulares con una multa equivalente al cinco por ciento del monto total del proyecto, obra u actividad, pagaderos en la Tesorería de la institución provincial en dólares de los Estados Unidos de América.

g) FALSIFICACIÓN U OCULTAMIENTO DE DATOS.- Los proyectos, obras o actividades en relación a los cuales se hayan falseado u ocultado datos de base relevantes en la DÍA o EsIA, serán sancionados con la clausura indefinida y una multa equivalente al dos por ciento del monto total del proyecto, obra u actividad, pagaderos en la Tesorería de la institución provincial en dólares de los Estados Unidos de América.

Para todas estas conductas, se admitirá continuar con su ejecución siempre y cuando la autoridad ambiental así lo estime, una vez que el infractor haya cancelado las multas correspondientes, reparando los daños causados -si los hubiera- , que se haya ejecutado la garantía, y se cumplan con los requisitos de evaluación previstos en este instrumento.

La imposición de estas sanciones se las hará sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder a sus titulares por los daños causados.

En todos los casos previstos en este artículo en el que la autoridad dispusiera la clausura o suspensión indefinida del PAE, el responsable del proyecto, obra o actividad, deberá abonar al personal los salarios correspondientes a períodos de actividad normal y efectiva. Cuando la clausura fuere definitiva, la rescisión de los contratos de trabajo obligará a pagar al personal la indemnización de ley.

Cuando no se contare de manera precisa con el dato del monto estimado de cualquier obra u actividad, se actuará previo peritaje y avalúo de un técnico designado por la Unidad de Gestión Ambiental, quien emitirá informe respectivo sobre cuya base se hará el cálculo de la infracción correspondiente, en un plazo máximo de 48 horas hábiles.

Art. 17.- DEL JUZGAMIENTO.- Para el Juzgamiento de las infracciones el Jefe de la Autoridad Ambiental será el competente en primera instancia, siguiendo para el efecto el procedimiento previsto en el Capítulo II del Título I, Libro III del Código de Salud/ de Consejo Provincia), representado por una Comisión Especial integrada por el Director de la Dirección de Gestión Ambiental y dos Consejeros designados por la Cámara Provincial, quienes serán la segunda y última instancia para los recursos de apelación que se interpusieren.

Art. 18.- LA TASA AMBIENTAL.- Por el servicio que preste la autoridad ambiental de verificar el cumplimiento del EslA y de la DÍA, según corresponda, y el monitoreo de los proyectos, obras o actividades sujetos a control, éstos deberán cancelar a favor de la Corporación Provincial la respectiva tasa ambiental.

La tarifa que deban pagar los sujetos pasivos será equivalente al costo administrativo unitario calculado por la Dirección de Gestión Ambiental, la que fluctuará entre el tres al cinco por ciento del costo total de la actividad, obra o proyecto; la que se aplicará de acuerdo a la categorización establecida en el artículo siete de la presente ordenanza y de conformidad a la siguiente escala: Categoría 1 y 2, tres por ciento; categoría 3, cuatro por ciento; y, categoría 4 cinco por ciento; que se cancelará en la Tesorería del Consejo Provincial para el cumplimiento de estos servicios por parte de la autoridad ambiental.

La presentación a la autoridad ambiental del original del comprobante de pago de la tasa, junto a la ficha ambiental, será un requisito indispensable para la prosecución de los trámites de evaluación previstos en este instrumento.

Las tasas por derecho de trámite, derechos de calificación como consultor ambiental y otras será fijada por la Dirección de Gestión Ambiental y podrá ser revisado cuando la autoridad competente lo considere necesario, estos valores serán incluidos en el Reglamento Ambiental para actividades, proyectos u obras de interés provincial.

Art. 19.- RESPONSABILIDAD DEL EsIA.- El EsIA será realizado por personas naturales o jurídicas legalmente habilitadas y técnicamente especializadas para prestar este servicio a costa del titular del proyecto, obra o actividad. Quienes presten este servicio serán solidariamente responsables con el titular del proyecto, obra o actividad por la veracidad de los datos de base que aporten con los EsIA y en función de los cuales se predijeron los impactos y se propusieron las medidas de mitigación.

La autoridad ambiental no dará curso a los EsIA sometidos a su consideración, que no sean suscritos por el titular del proyecto, obra o actividad y por el profesional o representante de la persona jurídica que lo elaboró.

Art. 20.- ACCESO A LA INFORMACIÓN.- Las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, por intermedio de sus representantes, y las personas naturales directamente afectadas, podrán informarse del contenido del EsIA o de la DÍA y del tenor de los documentos que los acompañen. Con todo, se mantendrá en reserva los antecedentes técnicos, financieros y otros que, a petición del titular del proyecto, obra o actividad, se estimare necesario substraer del conocimiento del público para asegurar la confidencialidad comercial e industrial o proteger las invenciones o procedimientos patentables.

Art. 21.- OBSERVACIONES U OPOSICIONES.- Dentro del lapso que penda entre la fecha de publicación del extracto referido en el párrafo tercero del artículo 10 hasta la culminación del plazo que tiene la autoridad ambiental para calificar los EsIA, se recibirán observaciones u oposiciones de las personas aludidas en el artículo precedente. De haber fundamento en alguna oposición, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 12, como requisito previo para que la autoridad ambiental emita su decisión aceptando o rechazando el EsIA.

Art. 22.- INCLUSIÓN EN CONTRATOS O AUTORIZACIONES.- Conforme a las normas pertinentes, las obligaciones que se desprendan de la EsIA, formarán parte de los contratos públicos o de las autorizaciones administrativas, para la ejecución de proyectos, obras o actividades públicas, privadas o mixtas, sujetas al control de esta ordenanza.

Art. 23.- INSTRUCTIVO.- La autoridad competente será la responsable de elaborar y someter a la aprobación de la H. Cámara Provincial, en el plazo de noventa días contados a partir de la aprobación de esta Ordenanza, el Reglamento para Actividades, proyectos u obras de interés provincial, en el cual se detallen los aspectos operativos necesarios para la cabal aplicación del procedimiento aquí previsto.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su aprobación por parte del H. Consejo Provincial de Loja, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Ing. Raúl Auquilla Ortega
PREFECTO PROVINCIAL DE LOJA
SECRETARIO GENERAL

CERTIFICA:

Que la Ordenanza que regula el procedimiento de evaluación de impactos ambientales generados por obras, actividades o proyectos en la provincia de Loja, fue conocida, discutida y aprobada por el H. Consejo Provincial de Loja, en sesiones ordinarias del veintiocho de febrero, veintiséis de marzo y once de julio del año dos mil uno y la reforma a la ordenanza en sesiones ordinarias del dieciséis de enero y siete de febrero del año dos mil tres, en primera y segunda discusión respectivamente

Es todo cuanto puedo certificar en honor a la verdad, remitiéndome en caso necesario a las actas correspondientes.

Dr. Rubén Mogrovejo Ortega
SECRETARIO GENERAL

Loja, 11 de Noviembre del 2003

EL H. CONSEJO PROVINCIAL DE LOJA

Expide:

EL REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES GENERADOS POR OBRAS, ACTIVIDADES O PROYECTOS DE ALCANCE PROVINCIAL.

CAPITULO I

AMBITO DE APLICACIÓN Y OBJETO

Art. 1.- Ámbito.- El presente reglamento ambiental y sus normas técnicas, administrativas, financieras y ambientales incorporadas se aplicara a todas las obras, actividades o proyectos de alcance provincial

Art. 2.- Objeto.- El presente reglamento tiene por objeto promover el desarrollo sustentable de la Provincia de Loja, a través del establecimiento de normas y procesos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales negativos que las obras, actividades o proyectos de alcance provincial. Puedan tener sobre el ambiente y la sociedad en todo el territorio provincial.

Art. 3.- Definiciones.- Para fines del presente reglamento, se incorpora y forman parte del mismo, el glosario de términos generalmente utilizados en aspectos técnicos y ambientales.

CAPITULO II

JURIDICION Y COMPETENCIA.

Art. 4.- Autoridad Ambiental.- Para efectos del cumplimiento del presente Reglamento la **Autoridad Ambiental será el Honorable Consejo Provincial de Loja, el mismo que delegar estas funciones a la Dirección de Gestión Ambiental.**

Art. 5.- Sujetos de Control.- Para efectos de aplicación de este Reglamento se entenderá como sujetos de control a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas, nacionales y extranjeras que desarrollen actividades obras y/o proyectos de alcance provincial

Art. 6.- Coordinación.- Los sujetos de control deberán coordinar con la Dirección de Gestión Ambiental del H. Consejo Provincial de Loja, la gestión ambiental, los aspectos

sociales y relaciones con la comunidad, contemplados en plan de manejo ambiental.

La Dirección de Gestión Ambiental coordinara con otros organismos del estado que tengan relación con el medio ambiente y la temática socio-ambiental y supervisara la participación de organizaciones de la sociedad civil local, pueblos indígenas, comunidades campesinas y población en general.

Art. 7.- Acceso a Informes.- Todos los estudios ambientales y sus informes de aprobación son documentos públicos. Cualquier persona natural o jurídica podrá acceder a una copia de los mencionados estudios, así como de los informes que presente la Dirección de Gestión Ambiental y sus funcionarios. Tal copia deberá solicitarse por escrito, justificando la necesidad del requerimiento y se otorgara a costo y bajo responsabilidad del peticionario, por el uso que se dé a dicho documento respetándose estrictamente los derechos de autor.

Art. 8.- Procedimiento de coordinación de áreas protegidas.- Los estudios ambientales de una actividad obra o proyecto que se desarrollare en áreas de patrimonio forestal, Bosques y Vegetación protectores deberán contar con un pronunciamiento previo del Ministerio del Ambiente en la que establezca las condiciones mínimas que debe cumplir la Gestión Ambiental a desarrollarse . Los sujetos de control deberán acatar los pronunciamientos y observaciones del Ministerio del Ambiente

La conservación y protección de la biodiversidad biológica es primordial y fundamental en el desarrollo y ejecución de una actividad, obra o proyecto de carácter provincial, particularmente cuando estas se desarrollen en áreas de patrimonio forestal y de bosques o vegetación protectores.

Cuando una actividad, obra o proyecto se encuentre dentro de Bosques y Vegetación protectoras, deberán observarse las disposiciones del plan de manejo de dicha zona, conforme la ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre y su Reglamento.

Se autorizara actividades, obras o proyectos en Áreas Naturales Protegidas, Bosques protectores y/o áreas del patrimonio forestal, siempre y cuando estas muestren su sostenibilidad y pertinencia y a la vez provoquen y generen el desarrollo de las comunidades y al área de influencia. Este hecho cuando se presente, se lo hará en coordinación directa con el Ministerio del Ambiente.

Art. 9.- Principio Precautelatorio.- Previo al inicio de actividades, obras, o proyectos el sujeto de control deberá haber presentados los Estudios de Impacto Ambiental. En caso de que los sujetos de control no cumplieren con este requisito o en caso de riesgo inminente de daños ambientales por accidentes o mala aplicación del plan ambiental señaladas por la Dirección de Gestión Ambiental, se procederá a la suspensión de trabajos.

CAPITULO III PROGRAMA PRESUPUESTO AMBIENTAL Y GARANTIAS.

ART. 10.- Programa y presupuesto ambiental anual,- Los sujetos de control deberán presentar cada año a la Dirección de Gestión Ambiental para su aprobación, el programa anual de actividades ambientales derivado del respectivo plan de Manejo Ambiental y el respectivo presupuesto ambiental para el año siguiente así como una actualización del plan de cierre de actividades. Los programas y presupuestos anuales deberán ser calculados en base a la lista vigente del INEC, Cámaras de la construcción y otros.

Art. 11.- Garantías.- Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las actividades propuestas en los planes de manejo ambiental que los sujetos de control presenten a la Dirección de Gestión Ambiental junto con el programa y presupuesto ambiental anual, los sujetos de control presentaran una garantía de fiel cumplimiento mediante una póliza de seguro o garantía bancaria, incondicional e irrevocable y de cobro inmediato a favor de la Dirección de Gestión Ambiental del H. Consejo Provincial de Loja, la cual debe mantenerse vigente y actualizarse hasta el cierre de la actividad, obra o proyecto

El monto de la garantía corresponderá al monto total anual del presupuesto ambiental calificado por la Dirección de Gestión Ambiental el que deberá actualizarse cada año según lo previsto en los estudios ambientales. En caso de hacerse efectiva la garantía, los recursos provenientes de la misma serán destinados por la Dirección de Gestión Ambiental en forma exclusiva para actividades de prevención, control, mitigación, rehabilitación y compensación en el área materia de la garantía.

CAPITULO IV ESTUDIOS AMBIENTALES

Art.12.- Presentación de Estudios Ambientales.- Los sujetos de control presentaran previo al inicio o desarrollo de cualquier actividad, obra o proyecto los estudios ambientales correspondientes a la Dirección de Gestión Ambiental del H. Consejo Provincial de Loja, para su análisis, calificación, aprobación y seguimiento de conformidad a las guías metodológicas establecidas en este Reglamento y de conformidad a la legislación ambiental vigente y otra que dictare a futuro la Autoridad de control.

Los Estudios Ambientales se presentaran mediante un original y una copia en medio magnético a la Dirección de Gestión Ambiental del H. Consejo Provincial de Loja. Los Estudios Ambientales deberán ser suscritos por un consultor ambiental legalmente inscrito en el Registro de consultores del H. Consejo Provincial de Loja y por los titulares o sus representantes legales, quienes se comprometen a cumplirlos de acuerdo al respectivo plan de manejo ambiental.

Art. 13.- Requisitos que deben presentarse.- Los sujetos de control deberán presentar la siguiente documentación:

- a) Ficha de identificación de estudio de impacto ambiental, debidamente firmada, de acuerdo a los formularios para cada tipo de estudio o presupuesto.
- b) Original del comprobante de pago de los derechos por concepto de servicios que presta la Dirección de Gestión Ambiental.
- c) Copia de la cedula de identidad del sujeto de control o representante legal.
- d) Copia del registro del consultor ambiental.
- e) Un original del estudio y anexos, así como una copia en formato magnético.
- f) Domicilio para futuras notificaciones mediante casillero judicial en la ciudad sede de la Dirección de Gestión Ambiental.
- g) Certificación mediante instrumento público, de haber realizado la presentación pública y la difusión del estudio correspondiente excepto al tratarse de una Auditoria anual.

En caso de no presentarse esta documentación la Dirección de Gestión Ambiental devolverá el estudio pues no es posible procesar su aprobación.

Art. 14.- Clasificación.- Para los fines establecidos en este Reglamento, los Estudios Ambientales consisten en una estimación predictiva o una identificación de los daños o alteraciones ambientales, con el fin de establecer las medidas preventivas, las actividades de mitigación y las medidas de rehabilitación de impactos ambientales producidos por una probable o efectiva ejecución de una actividad, ora y/o proyecto de alcance provincial. Constituyen herramientas técnicas que en conjunto mantienen una unidad sistemática que para fines prácticos se la divide con relación a las diferentes categorías de actividades, obras y/o proyectos y se clasifican en:

- a) Declaración de Impacto Ambiental.
- b) Evaluación de Impacto Ambiental.
- c) Estudio de Impacto Ambiental
- d) Auditoria Ambiental.
- e) Examen Especial

Los Estudios de Impacto Ambiental se constituyen en documentos públicos los mismos podrán tener ampliaciones, actualizaciones o alcances según sea el caso. Las Auditorias podrán tener aclaraciones mas no alcances.

Art. 15.- Características.- Los Estudios Ambientales serán requeridos previos al desarrollo de cada una de las actividades, obras o proyectos de alcance provincial, según criterios constantes en este Reglamento.

Para la realización de los estudios ambientales se utilizara metodología y tecnología aceptadas en la Dirección de Gestión Ambiental del H. Consejo Provincial de Loja, compatible con la protección del Medio Ambiente y se efectuarán conforme a las guías que se detallan en los siguientes artículos de este capítulo

Para garantizar una adecuada focalización de los estudios respecto a cada proyecto y su entorno específico, el estudio deberá justificar expresamente la focalización realizada sobre la base de las guías metodológicas genéricas. Todos los estudios ambientales contendrán sus respectivos planes conforme las siguientes definiciones.

- a) Plan de Manejo Ambiental derivado de la Evaluación de Impacto Ambiental.
- b) Plan de acción o de adecuación Ambiental derivado de la Auditoría Ambiental.

Art. 16.- La Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental.- Se presentara Evaluaciones Preliminares de Impacto Ambiental:

- a) En estudios, obras, o actividades en sus fases de prefactibilidad.
- b) En Proyectos a desarrollar en sus fases de perfil, prefactibilidad.

La Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental se elaborara sobre la base de la guía metodológica que consta en el Artículo, subsiguiente de este Reglamento y en un plazo no menor a 60 días de presentado la obra, proyecto o estudio.

Art. 17.- Evaluación de Impacto Ambiental.- La evaluación de Impacto Ambiental deberá presentarse:

- a) En estudios en su fase de diseño y ejecución.
- b) En proyectos en su fase de diseño y ejecución.
- c) En actividades en su fase de diseño y ejecución.

El Estudio de Impacto Ambiental deberá identificar, describir y valorar en función de las particularidades de cada caso concreto los efectos notables previsibles que la ejecución del proyecto producirá sobre los distintos aspectos ambientales.

La Evaluación de Impacto Ambiental incluirá la línea base, la valoración de los impactos, la estrategia y plan de manejo ambiental, que contemple acciones requeridas para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos, o maximizar los impactos positivos causados durante el desarrollo de una obra, actividad o proyecto.

Los sujetos de control prepararan la Evaluación de Impactos Ambientales de acuerdo a la guía metodológica que consta en este reglamento. El documento que contenga la

evaluación de impacto ambiental se someterá a la calificación y aprobación de la Dirección de Gestión Ambiental del Honorable Consejo Provincial de Loja.

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental y los Planes de Manejo Ambiental deberán contemplar los indicadores necesarios que faciliten el posterior levantamiento de información para las Auditorías Ambientales y especificar el periodo que correspondan la fase y proyecto que cubren.

Art. 18.- Guía Metodológica para la Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental.- Se efectuara durante la planificación y elaboración de los estudios de prefactibilidad y perfil de proyectos, constituyéndose en un estudio de tipo general y contemplara de manera general indicativa los siguientes aspectos.

1. Estado actual del ambiente en sus componentes físico, biótico, socioeconómico y cultural.
2. Desglose de las actividades a desarrollar.
3. Identificación de los impactos ambientales que se pudieren ocasionar.
4. Las medidas de prevención control o mitigación.
5. Los EPIAs además indicaran.
 - Nombre del proyecto.
 - Ubicación cartográfica.
 - Fase de desarrollo.
 - Superficie que comprende el área del proyecto.
 - Razón social del sujeto de control.
 - Dirección, teléfono, fax, correo electrónico del sujeto de control.
 - Representante legal y casillero judicial para envío de futuras comunicaciones.
 - Copia del certificado de Consultor ambiental del H. Consejo Provincial de Loja.
 - Listado del equipo técnico que participo en la elaboración del estudio.
 - Presupuesto de inversiones anuales

Además en el documento se realizara una descripción concreta de los siguientes aspectos:

- Descripción de las actividades del proyecto.
- Línea base General.
- Identificación y valorización cualitativa de impactos
- Propuesta de medidas preventivas.
- Conclusiones y recomendaciones
- Planos, Anexos
- Bibliografía
- Resumen Ejecutivo.

Art. 19.- Guía Metodológica para Evaluación de Impacto Ambiental.- En la elaboración de la Evaluaciones de Impacto Ambiental se aplicara de conformidad con las características

de cada proyecto y de la fase en que se desarrolla, los siguientes criterios metodológicos y guía general del contenido.

a) Ficha Técnica.- En este numeral se presentaran de forma resumida los principales elementos de identificación del estudio.

- Nombre del proyecto.
- Ubicación cartográfica.
- Fase de desarrollo
- Superficie que comprende y área del proyecto.
- Razón social del sujeto de control
- Dirección domicilio, teléfono, fax. Correo electrónico
- Representante legal y casillero judicial para notificaciones.
- Nombre del consultor ambiental,
- Certificado de estar inscrito en el Registro de Consultores Ambientales del H. Consejo Provincial de Loja.
- Integrantes del Equipo técnico que realizo el estudio.
- Plazo de ejecución del estudio,
- Resumen del presupuesto de inversiones anuales del proyecto y plan de manejo ambiental

b) Introducción.- En este numeral se expondrá el marco conceptual en que se inscribe el estudio, así como una descripción del contenido global y de las distintas partes del mismo y su relación con estudios ambientales realizados en fase anterior.

Se incluirá un capítulo en el cual se expone la metodología aplicada y los métodos técnicos y científicos utilizados para el desarrollo del estudio

c) Diagnostico Ambiental – Línea Base

- **Criterios metodológicos.-** Los Componentes de la Línea base deberán aplicarse para describir y caracterizar el área, lo cual servirá de parámetro para la identificación de las áreas sensibles y la definición del plan de manejo ambiental, La línea base es de carácter general y una vez establecida es única para todas las fases del proyecto, sin perjuicio que se replantee o profundice en otras fases. Sus componentes deberán estudiarse y profundizarse de acuerdo a las condiciones de cada fase tomando en cuenta las características del área en el cual se desarrolla el proyecto, conforme a lo establecido en este reglamento, de manera que permita avanzar en la comprensión del ecosistema y su funcionamiento los cuales podrían ser afectado por las actividades a desarrollar. El componente socio-económico y cultural se realizara una caracterización social local, su dinámica y especialmente las formas de utilización de los recursos naturales, la incidencia

del proyecto y los aspectos de relación comunitaria y de responsabilidad social de la empresa.

- **Análisis detallado.**- La línea base incorporara la evaluación detallada de la situación actual de los siguientes componentes ambientales

- **Medio Físico.**- Geología, Geomorfología, Hidrología, Climatología tipos y uso del suelo, calidad de aguas y paisaje natural

- **Medio Biótico.**- Identificación de ecosistemas terrestres, cobertura vegetal, fauna y flora ecosistemas acuáticos o marinos de ser el caso. Identificación de zonas sensibles, especies de fauna y flora únicas raras o en peligro de y potenciales amenazas de los ecosistemas.

- **Aspectos socioeconómicos y culturales de la población que habita en el área de influencia.**- Se identificarán los siguientes aspectos: Aspectos demográficos, condiciones de vida, salud; educación, vivienda estratificación (grupos socioeconómicos); organizaciones, caracterización de valores y costumbre; Infraestructura física (Servicios, actividades productivas, tenencia de la tierra así como uso de los recursos naturales de la zona y turismo; Arqueología

d) Descripción de las actividades del proyecto.- Se realizara una descripción técnica y de las actividades que podrían tener efectos ambientales en cada una de las fases operativas del proyecto se incluirán los siguientes aspectos generales.

- Descripción general del proyecto
- Marco referencial legal administrativo ambiental
- Definición de las áreas de influencia
- Caracterización del proyecto de conformidad con la fase en la que se encuentra
- Descripción de actividades y acciones a desarrollar: apertura de vías , medios de transporte de personal y equipos , maquinaria a emplear, instalaciones estacionarias, numero de trabajadores, requerimientos de electricidad y agua, atención medica, educación entre otros
- Análisis de las alternativas a emplearse, y de ubicación de infraestructura
- Tipo de insumos y desechos y su disposición final.

e) Determinación de zonas de influencia y áreas sensibles.

- La información antes requerida deberá permitir identificar las áreas a ser impactadas y dentro de ellas las zonas sensibles, en donde debe adoptarse medidas específicas o

evitarse determinadas actividades, así como la ubicación y composición étnica de las poblaciones que se encuentren en las áreas de influencia del proyecto.

f) Identificación y evaluación de impactos.- Se reconocerán las acciones del proyecto que van a generar impactos sobre los diferentes elementos ambientales, socioeconómicos y culturales y se determinara la calidad del impacto, el momento que se produce, duración, localización, magnitud etc.

La identificación de los impactos se realizara mediante matrices que permitan identificarlos y evaluarlos claramente, basándose en todos los parámetros estudiados en el diagnostico ambiental - línea base.

Los impactos indirectos deben evitarse en la medida de lo posible o transformarse en positivos según cuales fueran las características de la situación

En zonas intervenidas es preciso que la línea base incluya un análisis de impactos previos ocasionados por otras actividades

La selección de técnicas de evaluación y valoración estará sujeta a criterio de quien realiza el estudio sin embargo se cuidara que:

- Analicen la situación ambiental previa en comparación con las transformaciones del ambiente derivadas de las actividades del proyecto
- Prevean los impactos directos indirectos y los riesgos inducidos que se podrían generar sobre los componentes medio ambientales.
- Se identifique y justifique las metodologías utilizadas en función de:
 - La naturaleza de la actividad a realizar
 - Los componentes ambientales afectados

g) Plan de manejo Ambiental.- Una vez que se ha identificado, analizado y cuantificado los impactos ambientales, para la preparación del plan de manejo se consideraran los siguientes aspectos

- a) Enunciar las acciones a realizar para prevenir, mitigar, controlar y/o remediar los impactos socio ambientales significativos
- b) Identificar responsabilidades institucionales para la atención de necesidades que son de responsabilidad directa de la empresa y diseñar los mecanismos de coordinación
- c) Describir los procesos tecnológicos de diseño y operación y otros que se hayan considerado para reducir los impactos ambientales negativos cuando corresponda

Sobre la base de consideraciones el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) propondrá los planes detallados a continuación, con sus respectivos cronogramas, programas y presupuestos.

- Plan de prevención y mitigación de Impactos: corresponde a las acciones tendientes a minimizar los impactos negativos sobre el ambiente
- Plan de contingencias: comprende el detalle de las acciones, así como listados cantidades de equipos y materiales y personal para enfrentar los eventuales accidentes y emergencias en la infraestructura o manejo de insumos o desechos, basándose en un análisis de riesgos. Se incluirá la definición y asignación de responsabilidades para el caso de ejecución (flujo grama y organigrama), las estrategias de cooperación así como un programa anual de entrenamiento y simulacros
- Plan de capacitación: comprende un programa de capacitación sobre los elementos y los planes de Manejo Ambiental a todo el personal, el cual estará acorde a las funciones que se realice y desempeñen.
- Plan de salud ocupacional y seguridad industrial: comprende las normas establecidas por la empresa internamente con fines de preservar la salud y seguridad de su personal inclusive las estrategias de difusión.
- Plan de Manejo de desechos: comprende las medidas y estrategias concretas a aplicarse para disminuir, tratar, reciclar reutilizar y disponer los diferentes desechos sólidos, líquidos y gaseosos.
- Plan de relaciones comunitarias: Comprende un programa a ser desarrollado con las comunidades directamente involucradas con el proyecto, la autoridad y sujeto de control. Se incluirá medidas de difusión estrategias de comunicación e información así como un programa de educación ambiental participativa con la comunidad
- Plan de rehabilitación de áreas afectadas: comprende las medidas estrategias y tecnología a aplicarse para rehabilitar las áreas afectadas
- Plan de cierre. Comprende el diseño de las actividades a cumplirse una vez concluida la operación de manera de proceder al abandono del proyecto.

h) Plan de monitoreo.- El estudio de impacto ambiental definirá los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo ambiental y de relaciones comunitarias, tendientes a controlar adecuadamente los impactos identificados en el estudio de impacto ambiental y el cumplimiento del Plan de manejo ambiental así como las acciones correctivas propuestas en el mismo. Los informes de evaluación correspondientes a la ejecución del Plan de manejo ambiental y del plan de monitoreo, así como caracterizaciones al menos semestral de los recursos agua, aire y suelo y de las emisiones que produzca un proyecto con los parámetros que defina la norma aplicable, se deberán presentar obligatoriamente en las Auditorías Ambientales

ANEXOS.

a) Información cartográfica básica y temática en formato A2 y digital analógico con coordenadas UTM, en archivos compatibles con la DIGA-L. Las siguientes escalas se consideraran al realizar los diseños.

- Fase de prefactibilidad:1:25000 hasta 1:15000
- Fase de factibilidad y diseño:1:15000 hasta 1:10000
- Fase de desarrollo e implantación:1:10000 hasta 1:1000

Toda información geográfica deberá ser sustentada, indicando las fuentes de información y su fecha

Los Mapas temáticos incluirán entre otros los siguientes

- División Político Administrativa del área de influencia a nivel de parroquias.
- Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas (Si existiere intersección total o parcial).
- Uso de suelo y áreas sensibles
- Comunidades y etnias

b) Registro fotográfico fechado o video de los aspectos relevantes

c) Bibliografía y fuentes consultadas

d) Listado de técnicos que conformaron el equipo de trabajo con la respectivas firma

e) Resumen Ejecutivo. El cual comprende una síntesis o resumen que privilegie la comprensión amplia de los resultados obtenidos en el estudio, y que contenga la información más relevante, los problemas críticos, la descripción de los impactos negativos y positivos, las principales estrategias de manejo ambiental y las fuentes de información utilizadas. Este documento será presentado aparte del documento estudio.

Art. 20.- Auditorías Ambientales.- Los sujetos de control presentar a la Dirección de Gestión Ambiental del H. Consejo Provincial de Loja, cada año a partir de la fecha de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, una Auditoria Ambiental, con la finalidad de que esta dependencia conozca y audite el cumplimiento del plan de Manejo Ambiental y demás obligaciones dispuestas en la normativa vigente, para su correspondiente aprobación u observación

La Auditoria Final deberá presentarse previo al cierre de actividades. La Auditoría Ambiental no podrá ser realizada por los consultores ambientales que hubieren participado en la elaboración de las evaluaciones de impacto ambiental y en la formulación de los planes de manejo ambiental de un mismo proyecto u obra.

Art. 21.- Guía Metodológica para las Auditorias.- La Auditoría Ambiental constara de:

a) Datos generales.

Se presentaran en forma resumida y de identificación de los datos del estudio.

- Denominación de la obra actividad o proyecto
- Ubicación
- Fase.
- Superficie de implantación.
- Nombre o razón social del sujeto de control
- Dirección o domicilio, teléfono fax, correo electrónico
- Representante legal
- Consultor Ambiental
- Nombre del Auditor
- Certificado de estar inscrito en el Registro de Auditores Ambientales del H. Consejo provincial de Loja
- Composición del Equipo técnico que participo en la elaboración de la Auditoria.
- Plazo de ejecución de la Auditoria
- Presupuesto anual tanto del proyecto como de su plan de manejo

b) Los Objetivos de la Auditoria se enmarcaran dentro de los siguientes.

- Determinar si las actividades realizadas cumplen con los requisitos operacionales ambientales, vigentes, incluyendo una evaluación de la tecnología aplicada.
- Auditar los riesgos e impactos ocasionados por una obra, proyecto o actividad.
- Verificar los planes de manejo ambiental
- Verificar el cumplimiento de la Normativa y Leyes Ambientales

c) Metodología.

Se considera tres etapas.

- Actividades de oficina (Revisión de documentación)
- Inspecciones de Campo
- Levantamiento de la Auditoria.

Las auditorias contemplaran tantos aspectos administrativos, técnicos operacionales y económicos, además identificara las fuentes específicas de impacto, sus causas.

Además la Auditoria verificara el cumplimiento de normas y estándares ambientales vigentes en los componentes ambientales

d) Conclusiones y recomendaciones.

El Auditor luego de realizar la revisión de la documentación y realizar las inspecciones correspondientes prepara un resumen del estado ambiental del entorno en el cual se desarrolle sus actividades el sujeto de control

Se propondrá un plan de acción que permita referenciar cada no-conformidad establecida con acciones y estrategias orientadas a salvar las mismas. El sujeto de control tomara en cuenta estos correctivos con la finalidad de reajustar sus próximos programas y presupuestos ambientales anuales,

La Dirección de Gestión Ambiental considerara estos informes con la finalidad de dar cumplimiento a los mismos mediante la reformulación de planes y presupuestos ambientales

e) Anexos.

Contempla los textos complementarios.

f) Resumen Ejecutivo

Comprende una síntesis comprensible y lógica del texto original.

Art. 22.- Estudios Ampliatorios y actualizaciones.- Si posteriormente a la aprobación de los Estudios Ambientales, el desarrollo de una obra, proyecto o actividad requerirá incrementar sus acciones deberá presentar un estudio ampliatorio que consistirá en una revisión del documento original, incorporando las variaciones producidas mediante estudios y actualización de datos así como la reevaluación de los impactos ambientales y la actualización del plan de manejo

La Dirección de Gestión Ambiental podrá solicitar cuando estime necesario y por motivos plenamente justificados y mediante oficio a los sujetos de control Estudios Ambientales ampliatorios y actualizaciones. En estos casos el plazo de presentación del mencionado documento será de 90 días contados a partir de la entrega de la comunicación en el casillero judicial

En caso de no-presentación por parte del sujeto de control de lo solicitado la Dirección de Gestión Ambiental procederá al retiro de la licencia ambiental.

Art. 23.- Revisión y calificación de los estudios.- La Dirección de Gestión Ambiental del H. Consejo Provincial de Loja receptara y calificara los Estudios Ambientales de acuerdo a la

modalidad que los presente. De ninguna manera podrá aprobar estudios de manera provisional o parcial.

La Dirección de Gestión Ambiental en un plazo de CIENTO VEINTE DIAS hábiles contados a partir de la recepción de los estudios emitirá el respectivo pronunciamiento sobre la calificación del respectivo estudio.

En caso de que, por deficiencias o emisiones sustentables la Dirección de Gestión Ambiental solicitare un alcance este será presentado en un tiempo máximo de CUARENTA Y CINCO DIAS laborables posteriores a la fecha de notificación. En caso de no presentarse el Alcance correspondiente se procederá a calificar el estudio con los documentos existentes.

Los pronunciamientos de la Dirección de Gestión Ambiental en los procesos de calificación y aprobación podrán ser

De aprobación: previo a la presentación de la garantía de fiel cumplimiento, de planes y presupuestos anuales.

De solicitud de Alcance: Por una sola vez a fin de que los consultores complementen la información requerida.

De rechazo del estudio: El sujeto de control deberá presentar un nuevo estudio.

Art. 24.- Aprobación de los estudios.- Una vez calificado positivamente el estudio ambiental el sujeto de control será notificado por el Titular de la Dirección de Gestión Ambiental a fin de que presente la garantía de fiel cumplimiento del plan de Manejo Ambiental.

Recibida esta garantía el Director de la Dirección de Gestión Ambiental, aprobará el estudio ambiental, hecho del cual notificara al sujeto de control

Art. 25.- Rechazo de los estudios.- Un estudio de Impacto Ambiental podrá ser rechazado por la Dirección de Gestión Ambiental en cualquiera de los siguientes casos:

El estudio no cumple con los requisitos previstos en el presente Reglamento.

La documentación ampliatoria o aclaratoria no satisface los requerimientos técnicos del estudio ambiental lo cual se justifica con el informe técnico de la Dirección de Gestión Ambiental.

No se presenta la Garantía dentro del plazo estipulado.

Se haya comprobado falsedad de la información constante el Estudio Ambiental.

Art. 26.- Calificación y registro de consultores ambientales.- Los consultores que realicen estudios ambientales, auditorías ambientales deberán estar previamente calificados ante el H. Consejo Provincial de Loja. Para lo cual la Dirección de Gestión Ambiental emitirá un instructivo de calificación de consultores ambientales que deberá basarse en la formación académica y en la experiencia de los consultores en aspectos ambientales.

Art. 27.- Eliminación del registro de los consultores.- Los consultores podrán ser eliminados del registro de consultores calificados en caso de tener tres estudios ambientales rechazados, en caso de comprobarse plagio de los estudios, o información falsa que no pueda ser comprobada en campo. Un consultor eliminado del registro no podrá volver a calificarse luego de dos años, y presentara la formación académica adicional obtenida en este periodo.

Art. 28.- Calificación y registro de consultores ambientales.- Los análisis físico-químicos y biológicos de los estudios, el monitoreo y control de parámetros considerados en el presente reglamento deberán ser realizados en laboratorios registrados en la Dirección de Gestión Ambiental del H. Consejo Provincial de Loja. Los laboratorios deberán estar acreditados ante el organismo de control del país sede del laboratorio en el caso de laboratorios nacionales el Ministerio de Industrias Comercio Integración y Pesca.

Art. 29.- Monitoreo Ambiental Interno.- Los sujetos de control deberán realizar el monitoreo ambiental interno de sus emisiones a la atmósfera, descargas líquidas y sólidas así como la remediación de suelos contaminados.

Para tal efecto deberán presentar a la Dirección de Gestión Ambiental dentro de cada Estudio Ambiental la identificación de los puntos de monitoreo, condiciones y frecuencia de las mediciones según formato que emitirá la Dirección de Gestión Ambiental, esta misma dirección aprobará los puntos de control u ordenará en base a la situación ambiental del área de operaciones se modifiquen los mismos.

El resultado de dicho monitoreo interno se incluirá en la Auditoría Ambiental y deberán estar disponibles para la revisión de la Dirección de Gestión Ambiental en cualquier momento.

La frecuencia de los monitoreos deberá ser al menos anual y podrá ser modificada para ser realizadas en periodos menores, una vez que en base al estudio así lo requiera la Dirección de Gestión Ambiental

Art. 30.- Examen Especial Ambiental.- Este examen se realizara en casos emergentes a criterio de la Dirección de Gestión Ambiental o a pedido de los sujetos de control o atendiendo a denuncias, verificación de accidentes o incidentes o para comprobar la

solución de no conformidades mayores señaladas en una Auditoria Ambiental y constara de:

- Objetivos.
- Alcance.
- Metodología.
- Acta de inspección.
- Informe técnico.
- Conclusiones y recomendaciones.

Los exámenes especiales podrán ser realizados por técnicos de la Dirección de Gestión Ambiental o por un consultor ambiental previamente aceptado por la DIGA-L el plazo de presentación del examen es de 20 días hábiles

Art. 31.- Acta de Inspección.- En los exámenes especiales concluida la inspección de verificación se levantara el acta respectiva la cual será suscrita por o por los técnicos de la DIGA y el representante o los representantes del sujeto de control con quien se ha realizado la inspección. El acta constara de:

- Lugar, día, hora y delegados.
- Propósito.
- Exposiciones y disposiciones
- Firma de los delegados

Art. 32.- Informe técnico.- Una vez concluido el examen especial la Dirección de Gestión Ambiental en un término no mayor a 10 días hábiles contados a partir de la presentación del documento resolverá sobre el tema motivo del examen especial

CAPITULO V
LIMITES PERMISIBLES Y MONITOREO AMBIENTAL.

Art. 33. – Cumplimiento de límites permisibles.- Los sujetos de control cumplirán con los límites, normas, estándares ambientales de carácter nacional y provincial. En caso de exceder los límites permisibles el sujeto de control deberá reportar inmediatamente el caso a la Dirección de Gestión Ambiental del H Consejo Provincial y justificar las acciones correctivas empleadas.

Art. 34.- Establecimiento de límites permisibles.- Los límites permisibles estarán en función de lo que dicte la norma provincial de calidad ambiental y demás legislación de carácter nacional.

Art. 35.- Caracterización de aguas y suelos.- Una caracterización físico-química completa de aguas emisiones y suelos será obligatoria para:

- Línea base de estudios Ambientales.
- En los monitoreos ambientales.

La Dirección de Gestión Ambiental podrá solicitar análisis y ensayos que creyera conveniente en cualquier estudio mediante análisis técnico.

Art. 36.- Valores superiores a la norma.- En caso de que por condiciones naturales de una zona presentare valores superiores a la norma, el sujeto de control comunicará del particular a la Dirección de Gestión Ambiental mediante un soporte técnico anexo al Estudio de Impacto Ambiental.

Art. 37.- Mecanismos de vigilancia y monitoreo ambiental.- Con la finalidad de vigilar que en el desarrollo de las actividades de los sujetos de control no afecten al equilibrio ecológico y a la organización económica social y cultural de las poblaciones y comunidades asentadas en las zonas de influencia directa de tales actividades la Dirección de Gestión Ambiental definirá y coordinará los mecanismos de participación ciudadana en la vigilancia y el monitoreo de las actividades, obras y proyectos de interés provincial

Art. 38.- Mantenimiento de las obligaciones ambientales.- En caso de cesión de derechos venta o traspaso, arrendamiento o hipotecas el sujeto de control deberá entregar al nuevo operador el estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental que será de cumplimiento obligatorio para el nuevo operador.

Art. 39.- Cumplimiento de las obligaciones. Los sujetos de control serán solidariamente responsables de la ejecución de los planes de manejo ambiental y están obligados a cumplir dichos planes, de igual manera deberán aplicar en las acciones que desarrollaren el principio de precaución según la cual la falta de evidencia científica no puede constituir justificativo para no adoptar medidas preventivas, cuando se presume que hay posible daño ambiental.

Los sujetos de control quedan excepto de responsabilidades respecto de daños ambientales generados con anterioridad al inicio de sus actividades

Art. 40.- Capacitación Ambiental.- Los sujetos de control están en la obligación de incluir en los estudios de impacto ambiental planes de educación y difusión Ambiental los cuales desarrollara con los habitantes de comunidades, parroquias o caseríos que se ubiquen dentro del área de influencia Directa del Proyecto.

Los sujetos de control están en la obligación de mantener programas de información capacitación y concientización ambiental permanente de su personal a todo nivel para incentivar acciones que minimicen el deterioro ambiental.

El Plan de manejo Ambiental determina las formas como el sujeto de control entrenara y capacitara al personal en temas ambientales y de protección los mismos que serán verificados en las Auditorías Ambientales.

Art. 41.- Medidas especiales de protección.- Los sujetos de control están obligados a adoptar las siguientes medidas especiales que constaran en los respectivos planes de manejo ambiental.

- *De la Biodiversidad.*- Los sujetos de control están obligados a establecer en los contratos que ejecuten sus trabajadores o terceros, estipulaciones que obliguen a proteger y minimizar las afectaciones a la biodiversidad de conformidad a la legislación vigente

- *De las especies silvestres.*- Se prohíbe terminantemente la captura o acoso directo o intencional de especies silvestre animales y vegetales

- *Del patrimonio cultural.*- Los sujetos de control deberán proteger y preservar las áreas de patrimonio cultural, si durante la ejecución de actividades se estableciera en el área de influencia directa vestigios de patrimonio cultural el sujeto de control comunicar de manera inmediata y de forma oportuna a la autoridad componente y a la Dirección de Gestión Ambiental.

Igual procedimiento se adoptara para casos de áreas de alto valor turístico y ecoturístico

- *De la Población Local.*- Toda actividad tendrá como objetivos fundamentales la protección de los habitantes de las comunidades involucradas como del medio en el cual se desarrollen

Se promoverá la consulta y participación de las poblaciones locales en calidad de ejecutoras y beneficiarios de proyectos ambientales destinados a la reducción de impacto ambiental que ocasionare las actividades desarrolladas por los sujetos de control.

Para la ejecución del control ambiental que deben realizar los funcionarios de la DIGA los sujetos de control facilitaran el acceso a todas las dependencias y documentación que el técnico solicite con relación al proyecto, obra o actividad a desarrollar

CAPITULO VI

NORMAS OPERATIVAS

Art. 42. - Las normas de calidad ambiental.- Para la ejecución de los estudios de Impacto Ambiental, Auditorías Ambientales y exámenes especiales se consideran las normas y parámetros de calidad ambiental vigentes en la República del Ecuador y la norma de calidad ambiental de la Provincia de Loja.-

CAPITULO VII

PROCEDIMIENTO PARA EL JUZGAMIENTO DE INFRACCIONES AMBIENTALES

Art. 43.- Recibido un parte, informe o denuncia del que pueda desprenderse que se ha cometido una de las infracciones sancionadas en el Art. 16 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento de Evaluación de Impactos Ambientales Generados por Obras, Actividades o Proyectos de Alcance Provincial, el Comisario Ambiental dictará un auto inicial que contendrá:

- a.- La relación sucinta de los hechos y del modo como llegaron a su conocimiento.
- b.- La orden de citar al presunto infractor, disponiendo que se señale domicilio en el que se le ha de hacer llegar notificaciones y apercibiéndole de que será juzgado en rebeldía en caso de que no compareciere.
- c.- La orden de agregar al expediente el parte, informe o denuncia y de que se practiquen todas las diligencias necesarias para comprobar la infracción.
- d.- El señalamiento del día y hora para que tenga lugar la audiencia de juzgamiento.
- e.- La designación del Secretario que actuará en el juicio.

Art. 44.- La citación con el auto inicial se la hará al presunto infractor, personalmente. Si no fuere encontrado en su domicilio, se dejará a un miembro de su familia, o si no la tuviere, a uno de sus vecinos más cercanos, una boleta de citación en el que se transcribirá dicho auto y la autorización del actuario.

Art. 45.- Habiendo comparecido el presunto infractor en el día y hora señalados, se lo oirá por sí o por intermedio de su Abogado; se recibirán y agregarán las pruebas que se presenten, de todo lo cual se dejará constancia en Acta firmada por el compareciente, junto con el Comisario Ambiental y el Secretario.

Art. 46.- De solicitarlo el presunto infractor, en la misma diligencia se abrirá la causa a prueba por el término de seis días, durante el cual se solicitarán todas las pruebas que deban actuarse.

Art. 47.- De no haber hechos que deban justificarse, o de no solicitarse, el Comisario Ambiental procederá a dictar la resolución que corresponda.

Art. 48.- El Comisario Ambiental, antes de dictar su resolución, podrá ordenar, de oficio que se practiquen las diligencias probatorias que juzgue necesarias para el pleno esclarecimiento de la verdad, y en este caso podrá hacerlo aún después de vencidos los días de prueba.

Art. 49.- Vencido el término de prueba y practicadas todas las diligencias solicitadas y ordenadas, el Comisario Ambiental dictará su resolución dentro de cinco días, previo informe escrito del funcionario de la Dirección de Gestión Ambiental que corresponda, según la infracción cometida, a quien se le oirá con todo lo actuado, informe que deberá presentarlo dentro del término de tres días. Dentro de este término, el presunto infractor podrá presentar alegatos en su defensa.

Art. 50.- De las resoluciones del Comisario Ambiental, podrá apelarse ante la Comisión Especial, que estará integrada por el Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental y dos Consejeros designados por la Cámara Provincial, la misma que será de segunda y última instancia para los recursos de apelación que se interpusieren.

La resolución de la Comisión causará ejecutoria.

Art. 51.- Previamente a la concesión del recurso, deberá depositarse el valor de la multa impuesta. El depósito se lo hará con cheque certificado en la Tesorería de la Institución Provincial, a la orden del H. Consejo Provincial de Loja, antes de que la resolución cause ejecutoria, caso contrario, se procederá a su ejecución.

Art. 52.- La apelación en los casos en que la resolución ordene la clausura temporal o definitiva, se la concederá previo depósito en garantía de un cheque certificado o dinero

en efectivo por un valor igual al máximo de la pena de multa señalada para la infracción correspondiente, el depósito se realizará en la Tesorería del Consejo Provincial de Loja.

Art. 53.- Si no se diere cumplimiento al mandamiento de ejecución, o no se dimitiere bienes suficientes para el pago, se faculta al Consejo Provincial de Loja para que proceda al cobro de la multa mediante la vía coactiva.

Art. 54.- Los expedientes se tramitarán en papel simple, y no causarán ningún derecho de trámite.

Art. 55.- Se concede acción popular para la denuncia de cualquiera de las infracciones estipuladas en el Art. 16 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento de Evaluación de Impactos Ambientales Generados por Obras, Actividades o Proyectos de Alcance Provincial.

Art. 56.- Toda denuncia se presentará por escrito y con la firma del denunciante. Para el caso de que fuere verbal, el Secretario de la Comisaría la reducirá a escrito y la hará firmar por el denunciante, si no supiere firmar, dejará impresa su huella digital del dedo pulgar de la mano derecha, en presencia del Secretario, quien hará constar este hecho en la denuncia, y la hará firmar por un testigo.

Art. 57.- La Comisaría Ambiental decomisará las especies de flora y fauna obtenidas ilegalmente y de los implementos utilizados para cometer la infracción.

Art. 58.- En lo referente a las solemnidades sustanciales cuya omisión determine la nulidad del proceso, se estará a lo que dispone el Código de Procedimiento Penal.

Art. 59.- Bastará para dar por establecida la existencia de una infracción a las dispuestas en el Art. 16 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento de Evaluación de Impactos Ambientales Generados por Obras, Actividades o Proyectos de Alcance Provincial, el parte o informe del personal de la Dirección de Gestión Ambiental del Consejo Provincial de Loja, siempre que no exista prueba en contrario.

Art. 60.- En todo lo que no esté previsto en este Capítulo, se estará a lo dispuesto en el Código Penal, de Procedimiento Penal, en el Código Civil y de Procedimiento Civil, Ley de Gestión Ambiental, Código de Salud, y demás leyes conexas y que fueren aplicables.

CAPITULO VIII
TASAS

Art. 61.- De conformidad a la siguiente tabla se establece cobro de derechos y/o servicios de regulación y control con aplicación de las ordenanzas vigentes.

#	SERVICIO	\$
1	Aprobación-pronunciamiento final EIA	150
2	Aprobación de alcances de EIA	150
3	Aprobación-pronunciamiento final de AA	200
4	Ampliación-aprobación de Estudios	140
5	Calificación de compañías consultoras	400
6	Calificación de consultores individuales	150
7	Recalcificación compañías consultoras	400
8	Recalcificación consultores individuales	100
9	Derecho de tramite licencia ambiental de proyectos de Energía Renovable	200

DISPOSICIONES GENERALES.

Art. 62.- Información y Difusión Publicas.- Con la finalidad de garantizar la información y consulta sobre una actividad, obra o proyecto sus fases y actividades, a través de los respectivos estudios ambientales y con la finalidad de recoger criterios de la comunidad, los sujetos de control deberán entregar el resumen ejecutivo del estudio de impacto ambiental o de sus estudios ampliatorios al menos a : presidente de la Junta Parroquial, presidentes de organizaciones indígenas o campesinas y organizaciones a cargo de zonas naturales protegidas en el caso de que el proyecto se ejecutarse dentro de las mismas.

Art. 63.- Relación con la comunidad.- De los actos acuerdos o convenios que se generen a consecuencia de este proceso de información y consulta con la comunidad y gobiernos locales se dejara constancia mediante instrumento público.

Los convenios a suscribirse entre los sujetos de control y la comunidad involucrada, se elaboraran bajo los principios de monitoreo, control, mitigación de posibles afectaciones

ambientales.

Art. 64.- Control y seguimiento.- El H. Consejo provincial a través de la Dirección de Gestión Ambiental y sus funcionarios será la entidad responsable de efectuar el control y seguimiento de las actividades proyectos y/o obras en lo que respecta a su componente ambiental y sociocultural, y de las aplicaciones de los planes de manejo aprobados, así como las disposiciones de este Reglamento.

Los informes que sobre estos temas emita la Dirección de Gestión Ambiental constituirán la base técnica para, en caso de incumplimiento, proceder al juzgamiento de las infracciones ambientales en la sede administrativa o jurisdiccional.

La Dirección de Gestión Ambiental deberá tener un sistema computarizado de seguimiento que ofrezca información general al público interesado y a las autoridades.

Art. 65.- Responsabilidad de los sujetos de control y contratantes.- Los sujetos de control serán responsables de las actividades y operaciones de sus subcontratistas ante el H. Consejo Provincial de Loja y la Dirección de Gestión Ambiental, por lo tanto será de su directa y exclusiva responsabilidad la aplicación de las medidas de prevención, control y rehabilitación, sin perjuicio de la que solidariamente tengan los subcontratistas.

Art. 66.- Respuesta ante situaciones emergentes.- Los sujetos de control en caso de accidentes o incidentes que contaminen total o parcialmente el área de influencia directa de un proyecto deberán tomar inmediatamente las medidas correctivas del caso y deberán notificar de forma inmediata a la Dirección de Gestión Ambiental.

Art. 67.- De los remanentes de las garantías ejecutadas.- En caso de la ejecutorias de garantías de fiel cumplimiento señaladas en el Art. 11 y al existir remanente económico luego de la ejecución de los planes de recuperación de áreas afectadas por la actividad, obra o proyecto motivo de la misma, estos pasaran a la partida del Plan de Reforestación de la Provincia de Loja

Ing. Raúl Auquilla Ortega
PREFECTO PROVINCIAL DE LOJA

CERTIFICA:

Que el presente Reglamento fue discutido y aprobado en las sesiones ordinarias de la H. Cámara Provincial del 07 de Enero y 05 de Febrero del 2004

Es todo cuanto puedo certificar en honor a la verdad, remitiéndome en caso necesario a las actas correspondientes.

Dr. Rubén Mogrovejo Romero
**SECRETARIO GENERAL DEL
H. CONSEJO PROVINCIAL DE LOJA**