



UNIVERSIDAD TÉCNICA DE COTOPAXI

DIRECCIÓN DE POSGRADO

MAESTRÍA EN GESTIÓN AMBIENTAL CON MENCIÓN EN DESARROLLO SOSTENIBLE

MODALIDAD: PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Título:

**ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA DE GESTIÓN
AMBIENTAL DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES DE
APLICACIÓN RESPONSABLE PROVINCIALES DEL ECUADOR.**

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Magíster en Gestión
Ambiental con Mención en Desarrollo Sostenible

Autor:

María Judith Serrano Mera. Ing.

Tutor:

Vladimir Marconi Ortiz Bustamante. MSc.

**LATACUNGA –ECUADOR
2023**

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor del Trabajo de titulación: *“ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES DE APLICACIÓN RESPONSABLE PROVINCIALES DEL ECUADOR.”* presentado por Serrano Mera María Judith para optar por el título magíster en Gestión Ambiental con Mención en Desarrollo Sostenible.

CERTIFICO

Que dicho trabajo de investigación ha sido revisado en todas sus partes y se considera que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación para la valoración por parte del Tribunal de Lectores que se designe y su exposición y defensa pública.

Latacunga, marzo, 6,2023



.....

MSc. Vladimir Marconi Ortiz Bustamante

C.C.: 0502188451

APROBACIÓN TRIBUNAL

El trabajo de Titulación: **“ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES DE APLICACIÓN RESPONSABLE PROVINCIALES DEL ECUADOR.”** ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, previo a la obtención del título de Magíster en Gestión Ambiental con Mención en Desarrollo Sostenible; el presente trabajo reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentarse a la exposición y defensa.

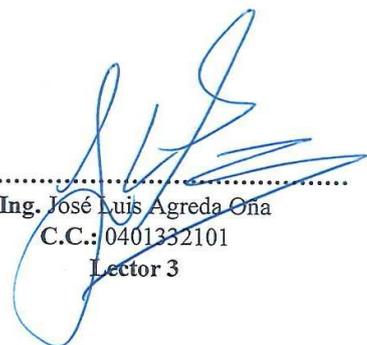
Latacunga, abril, 03, 2023



.....
Ing. Jaime René Lema Pillalaza
C.C.: 1713759933
Presidente del tribunal



.....
Ing. Isaac Eduardo Cajas Cayo
C.C.: 0502205164
Lector 2



.....
Ing. José Luis Agreda Oña
C.C.: 0401332101
Lector 3

DEDICATORIA

Dedico este trabajo principalmente a Dios por permitirme haber llegado hasta este momento tan anhelado de mi formación profesional.

A mi padre Mario Serrano, por su amor paciencia y apoyo infinito, por formarme con carácter para siempre seguir adelante y nunca rendirme.

A mi madre Ruth Mera, que me dio la vida y que con su cariño, sacrificio y amor inmarcesible me ha alentado a seguir y culminar mis metas.

A mis hermanos Juan Carlos, Graciela y Johanna, a quienes amo profunda e infinitamente y son mi motivo de superación.

A Edison, por ser mi soporte, mi compañero y estar presente acompañarme durante todo este arduo camino.

Consagro este logro, como una meta más conquistada.

María Judith Serrano Mera

AGRADECIMIENTO

Agradezco primero a Dios por darme la vida y colmarme cada día de bendiciones.

A mis padres, Ruth y Mario, por su amor infinito, trabajo y sacrificio, por ser siempre mí apoyo incondicional, mi soporte, mi mayor motivo de superación y la principal razón por la cual luché y seguiré luchando día a día para ser una mejor persona y profesional.

A mis hermanos Juan Carlos, Graciela y Johanna por siempre creer en mí, por los consejos y apoyo moral y por siempre estar presentes acompañándome en cada etapa de mi vida.

A Edison, por impulsarme a crecer profesionalmente, por acompañarme y ser parte de esta meta.

A la Universidad Técnica de Cotopaxi, mi querida Alma Mater.

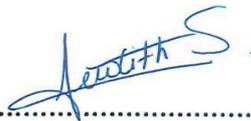
A mis queridos y estimados docentes por los valiosos conocimientos que me transmitieron en el desarrollo de mi formación profesional

María Judith Serrano Mera

RESPONSABILIDAD DE AUTORÍA

Quien suscribe, declara que asume la autoría de los contenidos y los resultados obtenidos en el presente Trabajo de Titulación.

Latacunga, febrero, 24, 2023



Ing. María Judith Serrano Mera

C.C.: 172454919-9

RENUNCIA DE DERECHOS

Quien suscribe, cede los derechos de autoría intelectual total y/o parcial del presente trabajo de titulación a la Universidad Técnica de Cotopaxi.

Latacunga, febrero, 24, 2023



.....
Ing. María Judith Serrano Mera

C.C.: 172454919-9

AVAL DEL PRESIDENTE

Quien suscribe, declara que el presente Trabajo de Titulación: "**ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES DE APLICACIÓN RESPONSABLE PROVINCIALES DEL ECUADOR.**" contiene las correcciones a las observaciones realizadas por los miembros del tribunal en la predefensa.

Latacunga, abril, 03, 2023



.....
Ing. Jaime René Lema Pillalaza
C.C.: 1713759933

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE COTOPAXI

DIRECCIÓN DE POSGRADO

MAESTRÍA EN GESTIÓN AMBIENTAL CON MENCIÓN EN DESARROLLO SOSTENIBLE

Título: “ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES DE APLICACIÓN RESPONSABLE PROVINCIALES DEL ECUADOR”.

Autor: María Judith Serrano Mera

Tutor: MSc. Vladimir Marconi Ortiz Bustamante

RESUMEN

El trabajo de investigación comprende sobre la aplicación de la Normativa Ambiental Vigente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales del Ecuador, para determinar su cumplimiento con el poder coercitivo de las autoridades ambientales de aplicación responsable (AAAR). Se aplicó la metodología cualitativa, descriptiva y documental, otorgando el procedimiento para la recopilación de información a través, de los métodos mediante entrevistas y encuestas a los principales actores, siendo estos los Directores y Comisarios de cada GAD provincial, permitiendo determinar el poder coercitivo de las autoridades ambientales. El proyecto generó un análisis cualitativo en base a la Gestión Ambiental de las provincias del Ecuador, mismo que identifica las fallas en el debido proceso sancionatorio ambiental. Mediante la aplicación de las encuestas pudimos determinar que existe un seguimiento y control para poder mitigar los impactos ambientales generados por diversas actividades, obras o proyectos en cada provincia, sin embargo no existe un control permanente que permita regular de manera eficiente. En referencia al marco teórico, se obtuvo conceptualizaciones sobre temáticas de Gestión Ambiental para un mayor entendimiento sobre la investigación que consistió a la obtención de conocimientos con mayor profundidad sobre esta herramienta que permite minimizar los impactos que se generan día tras día en actividades, obras o proyectos.

PALABRAS CLAVE: Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, Gestión Ambiental, Poder coercitivo.

TECHNICAL UNIVERSITY OF COTOPAXI

**MASTER'S DEGREE IN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT
WITH MENTION IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Title: "ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT COMPETITION
REGULATION OF THE PROVINCIAL ENVIRONMENTAL AUTHORITIES OF
RESPONSIBLE APPLICATION OF ECUADOR".

Author: María Judith Serrano Mera

Tutor: MSc. Vladimir Marconi Ortiz Bustamante

ABSTRACT

The research work includes the application of the Current Environmental Regulations in the provincial Decentralized Autonomous Governments of Ecuador, to determine their compliance with the coercive power of the responsible application environmental authorities (AAAR). The qualitative, descriptive and documentary methodology was applied, granting the procedure for the collection of information through, the methods through interviews and surveys to the main actors, these being the Directors and Commissioners of each provincial GAD, allowing to determine the coercive power of environmental authorities. The project generated a qualitative analysis based on the Environmental Management of the provinces of Ecuador, which identifies the failures in the environmental sanctioning due process. Through the application of the surveys we were able to determine that there is monitoring and control to mitigate the environmental impacts generated by various activities, works or projects in each province, however there is no permanent control that allows efficient regulation. In reference to the theoretical framework, conceptualizations on Environmental Management issues were obtained for a better understanding of the research that consisted of obtaining more in-depth knowledge about this tool that allows minimizing the impacts that are generated day after day in activities, works or Projects.

KEYWORD: Environmental Management, Responsible Enforcement Environmental Authority, coercive power.

Yo, Diana Karina Taipe Vergara con cédula de identidad número: 1720080934; MAGISTER EN EDUCACIÓN MENCIÓN EN INNOVACIÓN Y LIDERAZGO EDUCATIVO con número de registro de la SENESCYT: 1045-2018-2019455; CERTIFICO haber revisado y aprobado la traducción al idioma inglés del resumen del trabajo de investigación con el título "Análisis de la Normativa de Competencia de Gestión Ambiental de las Autoridades Ambientales de Aplicación Responsable Provinciales del Ecuador" de : Serrano Mera María Judith, aspirante a Magister en Gestión Ambiental con Mención en Desarrollo Sostenible.

Latacunga, 29 de abril de 2023.


MSc. Diana Karina Taipe Vergara
C.C.: 172008934

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	2
3.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
4.	OBJETIVOS	3
	Objetivo General.....	3
	Objetivos Específicos.....	3
5.	FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	4
	Gestión ambiental	4
	La gestión ambiental en el Ecuador	5
	Competencias de los GAD's Provinciales	6
	Autorizaciones administrativas	8
	Certificado ambiental.....	8
	Registro ambiental	9
	Licencia ambiental.....	9
	Funciones y responsabilidades de los GAD's Provinciales	10
	Control de daño ambiental por parte de los GAD's.....	23
	Pirámide de Kelsen	23
6.	MATERIALES Y MÉTODOS	26
	Modalidad o enfoque de la investigación	26
	Tipo de investigación.....	26
	Métodos a emplear.....	27
	Técnicas e instrumentos.....	27
	Herramientas	27
	Área de estudio	28
	Metodología de investigación.....	28
7.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	29
	ENCUESTA.....	33
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	40
9.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41
10.	ANEXOS	43

INFORMACIÓN GENERAL

Título del Proyecto:

Análisis de la Normativa de Competencia de Gestión Ambiental de las Autoridades Ambientales de Aplicación Responsable Provinciales del Ecuador.

Línea de investigación:

Análisis, conservación y aprovechamiento de la biodiversidad local.

Proyecto de investigación asociado:

Desarrollo de la conservación de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental en comunidades de la Región 3 del Ecuador.

Grupo de Investigación:

Sostenibilidad Ambiental

Red nacional o internacional:

Ninguna

1. INTRODUCCIÓN

La Revolución Industrial ha sido sin duda el proceso de desarrollo que mayor número de cambios ha generado en la humanidad. Sin embargo, esta también ha sido la causante de la mayor cantidad de problemas ambientales a nivel local y global. La cuestión ambiental como parte de la agenda de los Estados no estuvo presente sino hasta los años setenta, cuando con los esfuerzos especialmente de las organizaciones no gubernamentales y grupos ambientalistas se empezó a cuestionar los patrones de producción y consumo, impuestos por la Revolución Industrial y, las consecuencias socio-ambientales que generan para la humanidad (Bustos, 2022).

Ante esta situación la comunidad internacional convocada por las Naciones Unidas se reunió por primera vez en 1972 en Estocolmo y, generó una serie de propuestas para hacer frente a la crisis ambiental global. Algunas de las alternativas que nacieron de esta, se propusieron como medidas a ser implementadas entre los Estados de manera conjunta a través de la cooperación internacional. Otras a manera individual mediante la legislación y políticas de cada Estado.

Desde 1972 hasta nuestros días, la comunidad internacional constantemente ha estado analizando y generando propuestas para hacer frente a los problemas medioambientales. Algunas de las propuestas planteadas han sido: la sustitución del modelo de crecimiento económico por el desarrollo sostenible y sustentable; la aplicación del principio intergeneracional a través de la planificación a corto, mediano y largo plazo; la evaluación de impacto ambiental de las actividades, obras y proyectos para prevenir los impactos y daños a la naturaleza; la regulación del uso de los recursos naturales renovables y no renovables; la aplicación de procesos integrales de gestión ambiental, entre otros.

El principal llamado que hace la comunidad internacional es que los Estados asuman el reto de proteger y conservar la naturaleza a través de normativa y políticas internas. Estas últimas guiadas por los principios generales en materia ambiental, deberán garantizar las condiciones necesarias para lograr un equilibrio entre las actividades económicas, las necesidades sociales y los límites biofísicos en cada uno de los territorios.

Bajo esta premisa el Ecuador dada la biodiversidad y la riqueza cultural, desde 1998 ha tenido una postura constitucional en cuanto a la protección y conservación del ambiente. A partir de 2008 amplía esta protección y reconoce que la Naturaleza por ser la fuente de vida, será sujeto de derechos. La Constitución de 2008 del Ecuador es, sin duda, un hito a nivel global en cuanto al reconocimiento del valor que tiene la Naturaleza por el hecho de ser la que permite y mantiene la vida. Ello junto con el modelo descentralizado de gestión ambiental son sin duda, patrones muy importantes para enfrentar los problemas ambientales nacionales y globales (Bustos, 2022).

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El ambiente es importante para el ser humano porque brinda agua, aire, alimentación, combustibles, materia prima, servicios ambientales: regulación del clima, productividad de los suelos, purificación del aire, entre otros. A más de estos bienes y servicios que el ambiente proporciona al ser humano, su importancia radica en que es un derecho humano reconocido para todas las personas. En otras palabras, es un elemento esencial para la dignidad del hombre, y, por otro lado, la realización de este derecho está íntimamente ligado con la garantía de otros derechos humanos como: derecho a la vida, derecho a la salud, derecho a la integridad personal, entre otros.

La Constitución del Ecuador del año 2008 en su artículo 14 afirma: “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” (Constitución de la

República, 2008, pág. 13). Ello se complementa con lo dispuesto en el artículo 66 numeral 27: “Se reconoce y garantizará a las personas: El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza” (Constitución de la República, 2008).

Con esta investigación lo que se quiere lograr es que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador, reconozcan la importancia de la gestión ambiental y el impacto que los procesos de seguimiento, control y sanción generan en las actividades, procesos productivos y administrativos de cada provincia.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿El control que realiza la autoridad ambiental de aplicación responsable de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales ejerce su poder coercitivo?

4. OBJETIVOS

Objetivo General

Realizar un análisis de la aplicación de la Normativa Ambiental Vigente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales del Ecuador, para determinar su cumplimiento con el poder coercitivo de las autoridades ambientales de aplicación.

Objetivos Específicos

- Analizar los procedimientos de la competencia de Gestión Ambiental.
- Determinar los procesos de seguimiento, control y sanción.
- Desarrollar un análisis cualitativo de los procedimientos administrativos generados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales.

5. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Gestión ambiental

La gestión ambiental nace en los años 70 del siglo XX, en sentido estricto, como reorientación de parte del pensamiento ambiental (ecodesarrollo y desarrollo sostenible) y como instrumento de diagnóstico y planificación (planes, programas y proyectos) para la resolución de los problemas ambientales, cada vez más agudos en los países industrializados. El conflicto crece como espuma en Norteamérica y en Europa, y por ende, los movimientos ambientalistas asumen un nuevo protagonismo en la esfera de lo político que hace que los partidos y el Estado asuman nuevas funciones en torno a la problemática planteada (Muriel, 2006).

La gestión ambiental es un proceso que está orientado a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible, entendido éste como aquel que le permite al hombre el desenvolvimiento de sus potencialidades y su patrimonio biofísico y cultural y, garantizando su permanencia en el tiempo y en el espacio (Red de Desarrollo Sostenible de Colombia).

La gestión ambiental es definida como un proceso permanente y continuo, orientado a administrar los intereses y recursos relacionados con los objetivos de la Política Nacional Ambiental a fin de alcanzar, así una mejor calidad de vida para la población, el desarrollo de las actividades económicas, el mejoramiento del ambiente urbano y rural, así como la conservación del patrimonio natural del país, entre otros objetivos². La sociedad informada está interesada en participar cada día más en los procesos de vigilancia, control y seguimiento ambiental, por lo cual demanda al Estado prontitud en las soluciones de los problemas ambientales y el acceso a la justicia ambiental (INEI, 2014).

La gestión ambiental en el Ecuador

El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAPE) es la autoridad ambiental del Ecuador, que ejerce en forma eficaz y eficiente el rol rector de la gestión ambiental, que permita garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para hacer del país, una nación que conserva y usa sustentablemente su biodiversidad; mantiene y mejora su calidad ambiental, promoviendo el desarrollo sustentable y la justicia social, reconociendo al agua, suelo y aire como recursos naturales estratégicos (MAPE, 2012).

La Gestión Ambiental, es la administración y manejo de todas las actividades humanas que influyen sobre el ambiente, con un conjunto de pautas, técnicas y mecanismos que aseguren la puesta en práctica de una política ambiental racional y sostenida (CEPAL/CLADES, Tesoro de medio ambiente para América Latina y el Caribe, Santiago, 1981). De acuerdo a la normativa nacional, la gestión ambiental es:

Art. 14: “Conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de “planeamiento, financiamiento y control” estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el “Estado y la sociedad” para garantizar el “desarrollo sustentable” y una óptima “calidad de vida”” (Constitución de la República, 2008).

La Gestión ambiental es el conjunto de acciones, normas, parámetros guiados por la política ambiental, tiene por objetivo la tutela y garantía de los derechos de la naturaleza y el derecho a un ambiente sano, así como la puesta en marcha del proyecto sustentable de desarrollo, que permita alcanzar el buen vivir en un Estado, localidad o comunidad. En el Ecuador, la Gestión Ambiental como competencia se encuentra descentralizada entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, estas competencias se deben articular a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, de conformidad con la Constitución del Ecuador, tiene por finalidad:

Art. 399.- El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza (Constitución de la República, 2008).

En este sentido y de manera complementaria con lo establecido en el Código Orgánico del Ambiente, la Gestión Ambiental es corresponsabilidad del Estado, a través de todas las instituciones y dependencias públicas con competencia ambiental, así como, es responsabilidad de la sociedad de manera individual, colectiva y comunitaria.

Art. 12.- Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental permitirá integrar y articular a los organismos y entidades del Estado con competencia ambiental con la ciudadanía y las organizaciones sociales y comunitarias, mediante normas e instrumentos de gestión. El Sistema constituirá el mecanismo de orientación, coordinación, cooperación, supervisión y seguimiento entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales, y tendrá a su cargo el tutelaje de los derechos de la naturaleza y los demás establecidos en este Código de conformidad con la Constitución. Las entidades y organismos estatales sin competencia ambiental serán responsables de aplicar los principios y disposiciones de este Código (Constitución de la República, 2008).

Competencias de los GAD's Provinciales

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), son las instituciones que conforman la organización territorial del Estado Ecuatoriano y están regulados por la Constitución de la República del Ecuador (Art. 238-241) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD).

Los GAD son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana (ORD, 2020).

Tabla 1.

Competencias de los GAD's Provinciales

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES
Emitir la Política Ambiental provincial.
Planes, programas y proyectos: recurso forestal y vida silvestre, forestación y reforestación, prevención de incendios forestales.
Viveros, huertos, acopio, semillas certificadas.
Prevenir y erradicar plagas y enfermedades bosques y vegetación natural.
Control de la contaminación, AAA´r.
Crear tasas por servicios Ambientales.
Aplicación de normas técnicas de agua, aire, suelo y ruido.
Educación ambiental en cambio climático.
Cambio climático en el PDOT.
Incentivos ambientales, actividades productivas sostenibles

Fuente: (Constitución de la República, 2008)

Las competencias de gestión ambiental determinadas en el Código Orgánico del Ambiente se complementan con las competencias específicas y concurrentes previstas tanto en la Constitución del Ecuador, cuanto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Estas competencias si bien se encuentran descentralizadas, por disposición constitucional deben estar coordinadas a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. Sin embargo, es fundamental que entre los niveles de descentralización también se generen subsistemas de gestión ambiental, de manera que todas las competencias se encuentran articuladas y así se logre una efectiva tutela de los derechos de la naturaleza y el derecho humano a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Siddons, Alvarado, & Cordero, 2021).

Autorizaciones administrativas

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales han procedido con la emisión de las correspondientes autorizaciones administrativas ambientales dentro de su circunscripción territorial. La regularización ambiental tiene como objeto la autorización de la ejecución de los proyectos, obras y actividades públicas, privadas y mixtas, en función de sus características particulares y de la magnitud de sus impactos o riesgos ambientales.

Para dichos efectos, el impacto ambiental se clasificará como no significativo, bajo, mediano o alto. El Sistema Único de Información Ambiental determinará automáticamente el tipo de permiso ambiental a otorgarse. La regularización de los proyectos obras o actividades se ejecuta sobre la base de la categorización de los mismos, a fin de determinar el tipo de autorización administrativa ambiental que le corresponde, en virtud de la magnitud del impacto ambiental. Bajo este entendido, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales acreditados como AAAR han emitido las siguientes autorizaciones administrativas (CONGOPE, 2022).

Certificado ambiental

Este documento corresponde a obras o actividades con impacto ambiental no significativo, por tanto, su obtención no es obligatoria. Sin embargo, aquellos operadores que obtengan el mismo observarán, las guías de buenas prácticas ambientales según el sector o la actividad en lo que fuere aplicable (Art. 427, RCOA).

Registro ambiental

Los registros ambientales se otorgan a obras, proyectos, o actividades de bajo impacto ambiental (Art. 428, RCOA). Los requisitos para la obtención del registro ambiental son: certificado de intersección, pagos por servicios administrativos y en caso de ser aplicable, el informe del proceso de participación ciudadana (Art. 429; RCOA).

Los proyectos, obras o actividades reguladas mediante registro ambiental deberán presentar a la Autoridad Ambiental competente un informe ambiental de cumplimiento, una vez transcurrido un año desde el otorgamiento de dichas autorizaciones administrativas y posteriormente cada dos años (Art. 489, RCOA). Las AAAR son responsables de realizar el control y seguimiento.

Licencia ambiental

La licencia ambiental se otorgará a obras, proyectos o actividades de mediano o alto impacto ambiental. Para la emisión de la licencia ambiental deben cumplirse al menos los siguientes requisitos: certificado de intersección, estudio de impacto ambiental, informe del proceso de participación ciudadana, pago de servicios administrativos y póliza de responsabilidades ambientales (Art. 432, COA).

Los estudios de impacto ambiental tienen como finalidad el análisis de riesgos y la descripción de las medidas específicas para prevenir y controlar las alteraciones ambientales resultantes de su implementación (Art. 433, COA).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, en calidad de AAAR, emiten Licencias Ambientales a excepción de proyectos que pertenezcan a: sectores estratégicos; proyectos específicos de gran magnitud declarados de interés nacional por la Asamblea Nacional o el Gobierno Nacional, así como proyectos de alto impacto o riesgo ambiental declarados expresamente por la Autoridad Ambiental Nacional; proyectos o actividades ubicados dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, zonas intangibles y dentro del Patrimonio Forestal Nacional, con excepción de las áreas de plantaciones forestales y sistemas agroforestales de producción; proyectos, obras o

actividades promovidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial; y todos los casos en los que no exista una autoridad ambiental acreditada (Art. 166, COA).

Asimismo, se excluye de la competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, los proyectos de Agua Potable, Alcantarillado y Desechos Sólidos, como proyectos de riesgo ambiental ejecutados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y/o municipales y que son financiados por el Banco del Estado a través del Programa de Saneamiento Ambiental Nacional; y, los Proyectos Integrales de Infraestructura del Sector Transporte (Vías, Puertos Marítimos y Fluviales, Aeropuertos, Ferroviarios y sus facilidades (campamentos, talleres, plantas de trituración, hormigón y asfalto) y Áreas de Libre Aprovechamiento de materiales de construcción para la obra pública ejecutados por la Función Ejecutiva a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas como prioritarios (CONGOPE, 2021).

Funciones y responsabilidades de los GAD's Provinciales

La competencia ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales implica: rectoría, planificación, regulación, seguimiento control y sanción; respecto del patrimonio natural, la biodiversidad, la calidad ambiental, el cambio climático, la zona marina y marino costero. De conformidad con el Código Orgánico del Ambiente. (COA, 2018).

Las funciones y responsabilidades de la competencia ambiental de los GAD's provinciales son conjunto de normas internacionales, estatales, locales y sectoriales, a través de las cuales se establecen niveles máximos de emisiones, vertidos, y demás acciones que causen impactos negativos en la naturaleza. Establecen procedimientos y autorizaciones a través de las cuales, la administración puede controlar el correcto desarrollo de actividades en su interrelación con el ambiente. Establecen además: las multas y sanciones, para los casos en los que no se cumplan los estándares mínimos de protección y conservación del ambiente. Las herramientas jurídicas deben

estar diseñadas de tal manera, que se adapten a las necesidades detectadas, así como, abarquen situaciones reales y específicas de cada sector a resguardar (Bustos, 2022).

Las funciones que la administración pública emplea son con el objetivo de asegurar un desarrollo sustentable, y garantizar el derecho a un ambiente sano y a los derechos de la naturaleza. Se orientan a revisar, controlar, supervisar que los actos administrativos, así como los de los particulares, cumplan las normas jurídicas referentes a los estándares máximos permitidos en actuaciones nocivas para el ambiente. Estos instrumentos administrativos se centran en la evaluación minuciosa de los impactos que el actuar humano puede generar para el ambiente; y aplicando criterios técnicos y normas jurídicas determinan la pertinencia y conveniencia de realizar una actividad (Bustos, 2022).

5.1.1 Seguimiento

El seguimiento consiste en la verificación del cumplimiento de la normativa ambiental y de las obligaciones ambientales contenidas en los permisos ambientales correspondientes, en base del monitoreo de la evolución de los impactos ambientales y la efectividad de las medidas de prevención, mitigación de impactos, restauración y compensación en el tiempo.

La Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental ejecuta el seguimiento sobre todas las actividades de los administrados, sean estas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que generen o puedan generar impactos y riesgos ambientales. Dentro de los Mecanismos de seguimiento ambiental; el seguimiento ambiental puede efectuarse, entre otros, por medio de los siguientes mecanismos:

Figura 1.

Mecanismos de Seguimiento Ambiental



Nota. Fuente. (CONGOPE, 2022)

Atribuciones de la Unidad de Seguimiento

- Análisis y evaluación de reportes de monitoreos de descargas líquidas no domésticas, emisiones a la atmósfera de fuentes de combustión, emisiones de ruido, análisis de suelo, y gestión de residuos.
- Revisión y aprobación de Auditorías Ambientales.
- Revisión y pronunciamiento de Programas y Presupuestos Ambientales Anuales de acuerdo a la normativa vigente.
- Revisión y pronunciamiento de Informes Ambientales Anuales de acuerdo a la normativa vigente.
- Revisión de informes emitidos por Entidades de Seguimiento o Cooperantes de acuerdo a los términos legales/contractuales.
- Realizar el seguimiento del cumplimiento de los administrados, respecto de las obligaciones ambientales, normas técnicas, Planes de Manejo Ambiental, obligaciones originadas en las autorizaciones administrativas ambientales o

incluidas en ellas y las demás previstas en los demás instrumentos vigentes en las ordenanzas de los GAD's provinciales y en la normativa ambiental nacional.

- Solicitar y/o aprobar la modificación de los puntos de monitoreo cuando las características de la actividad y el medio lo ameriten.
- Solicitar y definir una periodicidad en la realización de monitoreo cuando las características de la actividad y el medio lo ameriten.
- Revisión y aprobación de actualizaciones y/o modificaciones de Plan de Manejo Ambiental, alcances, inclusiones o enmiendas a Autorizaciones Administrativas Ambientales y otros documentos ambientales correspondientes a bajo impacto ambiental.
- Revisión y aprobación de Planes de cierre y abandono.
- Evaluar y analizar documentos ambientales relacionados a seguimiento ambiental.

5.1.2 Control

El Control Ambiental considera las actividades realizadas por el Estado conjuntamente con la sociedad, a través de sus órganos y entes competentes, sobre las actividades y sus efectos capaces de degradar el ambiente. El Estado, a través de la Autoridad Nacional Ambiental, es quien debe ejercer el control ambiental sobre las actividades y sus efectos capaces de degradar el ambiente, sin menoscabo de las competencias de los estados, municipios, pueblos y comunidades indígenas, en aquellas materias ambientales expresamente asignadas por la Constitución y las leyes, garantizando así la gestión del ambiente y el desarrollo sostenible (Artículos 3 y 77 de la Ley Orgánica del Ambiente, 2006).

Control de daño ambiental por parte de los GAD's:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) competentes controlarán y regularán el manejo ambiental, enfocado principalmente a:

- Obras civiles – minimizar los impactos visuales o los impactos al paisaje.
- Actividad que afecte la calidad o estabilidad del suelo

- Manejo de sustancias químicas peligrosas
- Gestión integral de los residuos y desechos

Registro Oficial Suplemento No. 983 de 12 de abril de 2017

Mecanismos de Control

Código orgánico del ambiente

Artículo 201.-De los mecanismos:

1. Monitoreos;
2. Muestras;
3. Inspecciones;
4. Informes ambientales de cumplimiento;
5. Auditorías Ambientales;
6. Vigilancia ciudadana o comunitaria; y,
7. Otros que establezca la Autoridad Ambiental Competente.

5.1.3 Proceso sancionador

La Comisaría Provincial del Ambiente o en su defecto la Unidad Jurídica de la Dirección de Gestión Ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, son el órgano competente para ejercer el control en materia ambiental en el ámbito de sus competencias, respecto a las infracciones ambientales en el territorio provincial, así como iniciar el procedimiento sancionatorio y la imposición de multas.

Las infracciones administrativas ambientales son toda acción u omisión que implique violación a las normas ambientales contenidas en el Código. Las infracciones serán consideradas como leves, graves y muy graves (COA, 2017).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán la potestad sancionadora ambiental en el ámbito de su circunscripción territorial y competencias. También tendrán potestad coactiva.

Las infracciones administrativas serán sancionadas de acuerdo a su gravedad y reincidencia, el impacto o magnitud de la infracción, la capacidad económica del infractor y las atenuantes o agravantes existentes.

La obligación de la reparación integral se impondrá en todas las infracciones en la cuales exista la responsabilidad y ocurrencia de daños ambientales.

Constitución–Art.396 “...*Las acciones legales para perseguir y sancionar por **daños ambientales** serán imprescriptibles...*”

Art.289.-Determinación del daño ambiental.-La Autoridad Ambiental Nacional determinará los lineamientos y criterios para caracterizar, evaluar y valorar el daño ambiental, así como las diferentes medidas de prevención y restauración.

La Autoridad Ambiental Nacional validará la metodología para la valoración del daño ambiental. Entre los criterios básicos para la determinación del daño ambiental, se considerará el estado de conservación de los ecosistemas y su integridad física, la riqueza, sensibilidad y amenaza de las especies, la provisión de servicios ambientales, los riesgos para la salud humana asociados al recurso afectado y los demás que establezca la Autoridad Ambiental Nacional (Zambrano, 2019).

5.1.4 Tipos de sanción

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán la potestad sancionadora ambiental en el ámbito de su circunscripción territorial y competencias. También tendrán potestad coactiva.

Las infracciones administrativas ambientales son toda acción u omisión que implique violación a las normas ambientales contenidas en el Código. Las infracciones serán consideradas como leves, graves y muy graves.

Las infracciones administrativas serán sancionadas de acuerdo a su gravedad y reincidencia, el impacto o magnitud de la infracción, la capacidad económica del infractor y las atenuantes o agravantes existentes.

La obligación de la reparación integral se impondrá en todas las infracciones en la cuales exista la responsabilidad y ocurrencia de daños ambientales (COA, 2017).

5.1.5 Sanciones leves

Infracciones leves. Serán las siguientes:

1. El inicio de un proyecto, obra o actividad categorizada como de bajo impacto sin la autorización administrativa otorgada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.
2. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la autorización administrativa (o plan de manejo ambiental, cuando no estén tipificadas como graves o muy graves).
3. La no presentación de las auditorías ambientales y reportes de monitoreo.
4. La generación de residuos sin las debidas precauciones ambientales.
5. El incumplimiento de la obligación de presentar los programas de gestión integral de las existencias caducadas y envases vacíos de las sustancias químicas, según la actividad y lo determinado en el plan de manejo ambiental aceptado por el Gobierno Autónomos Descentralizado Provincial.
6. La no notificación a la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del brote de plagas o enfermedades de especies forestales en las plantaciones forestales productivas.
7. El incumplimiento de las medidas de sanidad en materia de medios de propagación vegetal definidos por la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

5.1.6 Sanciones graves

Infracciones graves. Las siguientes infracciones se considerarán graves y se les aplicará, además de la multa, las siguientes:

1. El aprovechamiento, tenencia, posesión, uso, transporte, movilización, almacenamiento, procesamiento y comercialización de los productos forestales maderables y no maderables, de especies nativas que no estén en alguna categoría de amenaza, condicionadas o restringidas, sin la autorización administrativa o que teniéndola se excedan de lo autorizado. Para esta infracción, se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.

2. La exportación de madera de especies nativas que no estén en alguna categoría de amenaza, condicionadas o restringidas, sin la autorización administrativa o que teniéndola se excedan de lo autorizado. Se exceptúan las destinadas con fines científicos o de investigación que tengan autorización administrativa. Para esta infracción se podrá aplicar, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.

3. La caza, pesca, captura, recolección, extracción, tenencia, exportación, importación, transporte, movilización, aprovechamiento, manejo y comercialización de especies de vida silvestre, sus partes, elementos constitutivos, productos o sus derivados, sin autorización administrativa. Para esta infracción se aplicará la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA y cuando se requiera, la destrucción de los elementos constitutivos, productos o sus derivados.

4. El uso de mecanismos no autorizados para atraer, cazar, pescar y capturar especímenes o sus partes. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.

5. El incumplimiento de las condiciones y obligaciones de los incentivos forestales estatales otorgados. Para esta infracción se podrá aplicar, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 6 del artículo 320 del COA.
6. El no informar oportunamente, por parte de los profesionales con aval oficial de actuación a la Autoridad Ambiental Nacional, de cualquier acto irregular que afecte la sostenibilidad de los bosques naturales. Para esta infracción se podrá aplicar, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320 del COA.
7. El incumplimiento de las disposiciones emitidas por la Autoridad Ambiental Nacional para los medios de conservación y manejo ex situ que afecte la vida silvestre o la seguridad de la población. Para esta infracción se aplicarán, según corresponda, las sanciones contenidas en los numerales 2 y 4 del artículo 320 del COA.
8. El incumplimiento de las normas de manejo, conservación y demás herramientas para las áreas protegidas, que altere sus funciones y afecte la biodiversidad. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.
9. La introducción al territorio nacional de especies exóticas en cualquiera de sus formas sin autorización administrativa. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.
10. El incumplimiento de las normas de bioseguridad definidas por la Autoridad Ambiental Nacional que afecten a la vida silvestre, así como la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Para esta infracción se aplicarán, según corresponda, las sanciones contenidas en los numerales 2 y 4 del artículo 320 del COA.
11. El aprovechamiento, posesión, transporte, movilización, almacenamiento, procesamiento, comercialización, importación y exportación de productos forestales maderables y no maderables de las plantaciones forestales productivas sin autorización

administrativa. Para esta infracción se aplicarán, según corresponda, las sanciones contenidas en los numerales 2 y 4 del artículo 320 del COA.

12. El no establecer franjas cortafuegos en las plantaciones forestales productivas o establecerlas de manera insuficiente o mantenerlas indebidamente, de acuerdo con las normas técnicas definidas por la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Para esta infracción se podrá aplicar, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320 del COA.

13. El inicio de un proyecto, obra o actividad categorizada como de mediano impacto sin la autorización administrativa. Para esta infracción aplicará la multa correspondiente.

14. El no informar dentro del plazo de 24 horas a la Autoridad Ambiental Competente por parte del operador de la obra, proyecto o actividad acerca de situaciones de emergencia, accidentes e incidentes que hayan ocasionado o pudiesen ocasionar daños ambientales. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320 del COA.

15. El no contar con la autorización administrativa cuando se tiene la obligación de obtenerla para la gestión de sustancias químicas peligrosas y la generación de desechos peligrosos. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320 del COA.

16. El incumplimiento del plan de manejo ambiental en el cual no se hayan aplicado los correctivos ordenados por la Autoridad Ambiental Competente. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 5 del artículo 320 del COA.

17. El incumplimiento de normas técnicas en el manejo integral de sustancias químicas, residuos y desechos. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320 del COA.

18. El incumplimiento de la obligación de presentar los programas de gestión integral de productos que se convierten en desechos peligrosos. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320 del COA.

19. El incumplimiento parcial de las medidas de reparación integral de daños ambientales a las que estaba obligado el operador responsable. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320 del COA.

20. El impedimento a la ejecución del plan de reparación integral. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.

21. El impedimento al control y seguimiento de la Autoridad Ambiental Competente. Para esta infracción aplicará la multa.

22. El incumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la Autoridad Ambiental Competente. Para esta infracción aplicará la multa económica.

5.1.7 Sanciones muy graves

Infracciones muy graves. Las siguientes infracciones se considerarán muy graves y se les aplicará, además de la multa, las siguientes:

1. El aprovechamiento, tenencia, posesión, uso, transporte, movilización, almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos forestales maderables y no maderables de especies nativas que estén en alguna categoría de amenaza, condicionadas o restringidas, sin la autorización administrativa. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.

2. La caza, pesca, captura, recolección, extracción, tenencia, exportación, importación, transporte, movilización, aprovechamiento, manejo, comercialización de especies de vida silvestre, sus partes, elementos constitutivos, productos o sus derivados, de

especies migratorias, endémicas o en alguna categoría de amenaza, que no cuenten con autorización administrativa. Para esta infracción se aplicará la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA y cuando se requiera, la destrucción de los elementos constitutivos, productos o sus derivados.

3. El asentamiento irregular que afecte la biodiversidad dentro de las áreas protegidas o las áreas del Patrimonio Forestal Nacional. Para esta infracción se aplicará la sanción contenida en el numeral 7 del artículo 320 del COA.

4. La quema, destrucción o afectación al ecosistema de bosque natural y ecosistemas frágiles tales como páramos, humedales, manglares, moretales, ecosistemas marinos y marinos costeros. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.

5. El suministro de información incorrecta o que no corresponda a la verdad de los hechos o las personas en la obtención de una autorización administrativa o para el cumplimiento de los mecanismos de control y seguimiento que induzca al cometimiento de errores a la Autoridad Ambiental Competente. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 5 del artículo 320 del COA.

6. La construcción de obras de infraestructura dentro de las áreas protegidas que no cuenten con la autorización administrativa, de conformidad con las disposiciones contenidas en el COA. Para esta infracción aplicará la multa económica.

7. Se exceptúan de esta disposición, aquellas obras de infraestructura cuyo fin sea cubrir las necesidades básicas, tales como salud y educación o realizar actividades de ecoturismo, siempre y cuando no afecten directa o indirectamente la funcionalidad y la conservación de dicha área.

8. La introducción al territorio nacional de especies exóticas en cualquiera de sus formas, que afecten a la biodiversidad y no cuenten con la autorización administrativa.

Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.

9. El incumplimiento de las normas técnicas sobre las actividades de biotecnología moderna que afecten a la salud humana y la biodiversidad. Para esta infracción se podrán aplicar, según corresponda, las sanciones contenidas en los numerales 2 y 5 del artículo 320 del COA.

10. La ejecución de plantaciones forestales en lugares prohibidos, de conformidad con las disposiciones contenidas en el COA. Para esta infracción se podrá aplicar, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.

11. La exportación de madera de especies nativas con alguna categoría de amenaza, condicionada o restringida, sin la autorización administrativa o que teniéndola se exceda de lo autorizado. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320 del COA.

12. El incumplimiento de los límites permisibles sobre vertidos, descargas y emisiones. Para esta infracción aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320 del COA.

13. El inicio de un proyecto, obra o actividad categorizada como de alto impacto que no cuente con la autorización administrativa. Para esta infracción aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320 del COA.

14. El abandono de infraestructura o cierre de actividades, sin contar con la aprobación de la Autoridad Ambiental Competente. Para esta infracción aplicará la multa económica.

15. La introducción o importación al país de residuos y desechos, conforme las condiciones previstas en el artículo 227 del COA. Para esta infracción aplicará la multa.

16. La introducción, importación, uso o tenencia de sustancias químicas prohibidas. Para esta infracción además de la multa se aplicará la destrucción de los productos.

17. La exportación de residuos o desechos peligrosos sin las autorizaciones otorgadas por la Autoridad Ambiental Nacional. Para esta infracción aplicará la multa.

Control de daño ambiental por parte de los GAD's

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) competentes controlarán y regularán el manejo ambiental, enfocado principalmente a:

- Obras civiles – minimizar los impactos visuales o los impactos al paisaje.
- Actividad que afecte la calidad o estabilidad del suelo
- Manejo de sustancias químicas peligrosas
- Gestión integral de los residuos y desechos

Pirámide de Kelsen

La teoría de la jerarquía normativa del conocido teórico del derecho Hans Kelsen, se expresa en una jerarquía normativa, que expresa la prelación de normas, que debe respetarse, para fines de sometimiento de normas de inferior alcance o referencia, con normas más generales o de carácter más amplio.

Es la estructura jerárquica de las normas jurídicas dentro del ordenamiento jurídico de un determinado país. El jurista austriaco Hans Kelsen al igual que Merkl entre otros aportes establece la jerarquía normativa, en la cual puede agruparse las normas jurídicas desde la Constitución hasta la que tiene menos jerarquía.

Es una teoría expuesta por el jurista que se refiere a la jerarquía de las leyes en donde se representa la supremacía de una sobre otra en un esquema de una pirámide.

Se inicia con la Constitución, seguida por los tratados internacionales y las leyes orgánicas y después por leyes ordinarias, y más abajo sigue el resto de la legislación. La pirámide es de mucha utilidad para determinar que norma se aplica, cuando el

criterio es que la norma de mayor jerarquía prima sobre la norma de menor jerarquía. Todos los actos reglas de las sociedades públicas (legislativos y administrativo) configuran una pirámide en la que cuya cúspide está la Constitución, y hacia abajo las demás reglas de las sociedades públicas, que en cada peldaño descendiente son menos generales y más específicos, pero así mismo tienen menos importancia y mayor subordinación a los actos jurídicos que están en una escala superior (Peña, 2010).

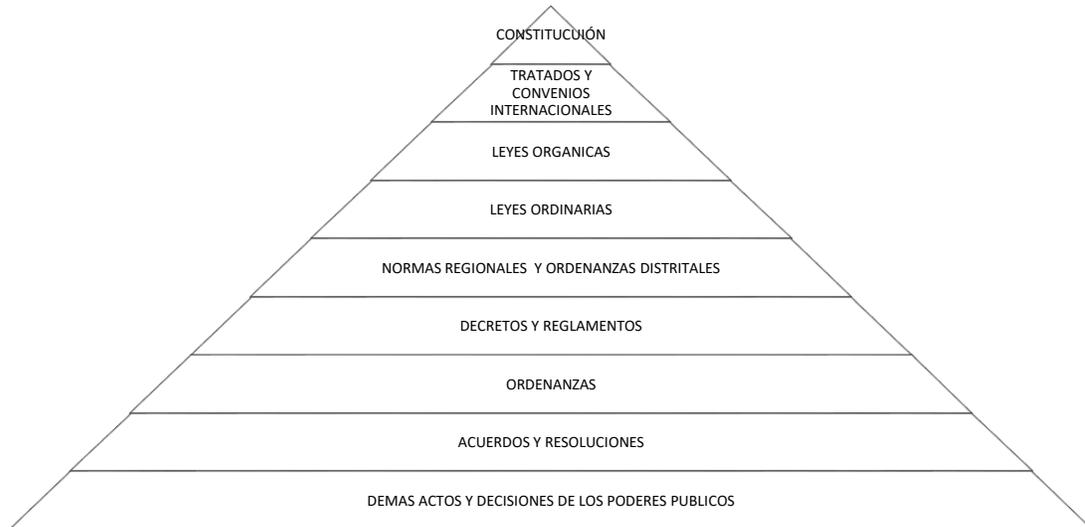
Jerarquía de las Normas Jurídicas en el Ecuador

“Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.

“Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. 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”.

Figura 2.

Pirámide de Kelsen - Jerarquía de las leyes en el Ecuador



Nota. Fuente. (Constitución de la República, 2008)

Según la teoría kelseniana de la jerarquía de las normas a “peldaños” la validez de cada norma vendría sustentada por la existencia de otra norma de rango superior y, así, sucesivamente.

6. MATERIALES Y MÉTODOS

Modalidad o enfoque de la investigación

La modalidad de la presente investigación responde a enfoques cualitativos, ya que se obtienen los datos mediante una encuesta a los 23 Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales del Ecuador.

Tipo de investigación

Los tipos y métodos de investigación utilizados con la finalidad de dar respuestas concretas a los objetivos planteados en este trabajo son los siguientes:

6.1.1 Investigación Bibliográfica

Esta investigación ayudo a relacionar la información obtenida en este estudio con la información existente de diferentes fuentes bibliográficas. Con la utilización de este tipo de investigación se pudo conocer la referencia del origen de la Gestión Ambiental, así como sus antecedentes internacionales, se determinan las principales bases para el desarrollo de procesos de la Gestión Ambiental y se realizó una diferenciación con la realidad en la que actualmente nos desenvolvemos, en base a esta información se estableció un punto de partida en la investigación.

6.1.2 Investigación Descriptiva

La investigación descriptiva se encarga de puntualizar las características de la población que está estudiando. Es decir que el objetivo de la investigación descriptiva consiste en llegar a conocer las situaciones y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, procesos y personas. Esta investigación permitió realizar una descripción objetiva de la situación actual de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador, en relación a la normativa legal ambiental y la aplicación de la misma.

Métodos a emplear

6.1.3 Método Cualitativo

Determina un análisis descriptivo que permite identificar y comparar los resultados obtenidos, comprendiendo el contexto. En esta investigación se logró obtener una visión general sobre el sistema de Gestión Ambiental a nivel provincial y el impacto que esta genera a nivel nacional.

Técnicas e instrumentos

Con la finalidad de dar respuestas concretas a los objetivos planteados en la investigación, se diseñaron instrumentos cuyo objetivo fue receptar información, por lo que se utilizó la técnica de la encuesta. El estudio de diagnóstico se realizó a través de un cuestionario que se aplicó a los 23 Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, a fin de determinar el conocimiento e interés en el tema propuesto.

6.1.5 Encuesta

La encuesta fue la técnica principal dentro de esta investigación, esta recopiló los datos mediante un cuestionario previamente diseñado, sin modificar el entorno ni el fenómeno donde se obtuvo la información.

En esta investigación, la encuesta fue dirigida a los 23 GAD's provinciales del Ecuador, para determinar el cumplimiento de la Normativa Ambiental Vigente y el poder coercitivo que ejerce la autoridad ambiental.

Herramientas

6.1.6 Microsoft Excel.

Este programa informático nos permitió trabajar con datos numéricos y no numéricos, para la tabulación de información, además de colocar y desarrollar gráficos para la obtención del análisis de los resultados de las encuestas.

Área de estudio

6.1.7 Población y Muestra

23 Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador.

Metodología de investigación

Para recoger información y contextualizar el estudio se aplicaron las encuestas a profundidad con actores que se consideran claves en la normativa de competencia de gestión ambiental de las autoridades ambientales de aplicación responsable provinciales del Ecuador; para este proceso se contó con una guía de preguntas abiertas y cerradas que permitieron flexibilidad a los encuestados para presentar su punto de vista y de esta manera captar los hechos en los que ha sucedido su experiencia.

Para ello se usa el análisis multicriterio, especializado en el análisis cualitativo, es decir, ayuda en la codificación y generación de figuras y tablas de resultados en aquellos instrumentos que tienen preguntas abiertas. Esta información se presenta en redes de códigos (traducciones y agrupaciones de las respuestas) de acuerdo con cada una de las preguntas planteadas. Cabe recalcar que al ser una encuesta cualitativa la implicación de los indicadores se limita a la opinión exclusiva de los participantes en la misma.

Para la interpretación de resultados se utiliza el análisis de contenido, esta es una técnica de investigación cualitativa donde se realiza la recolección de datos, para luego ser interpretados. Fernández (2002), menciona que “es una técnica muy útil para analizar los procesos de comunicación en muy diversos contextos. El análisis de contenido puede ser aplicado virtualmente a cualquier forma de comunicación” (p.22). Se plantea una revisión sistemática que incluyen las siguientes fases: pre análisis (organización de información), análisis categórico (se interpreta la información para enmarcarla).

Con todo lo expuesto, obtenidos los resultados dentro de las fases de procedimiento, se realizará una discusión de resultados a manera de triangulación donde se contrastan los resultados teóricos con los empíricos y los críticos. Según Tamayo (2015), este proceso

hace referencia a la utilización de diferentes estrategias y fuentes de información sobre una recogida de datos permite contrastar la información recabada.

7. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los procedimientos establecidos para una adecuada Gestión Ambiental, no son complejos. Se pudo evidenciar que en el año 2021 el 79,2 % de GAD Provinciales (19), se han acreditado como AAAR. Esta acreditación les permitió liderar y coordinar el proceso de evaluación de impactos ambientales.

Figura 3.

GAD's Provinciales Acreditados como AAAR



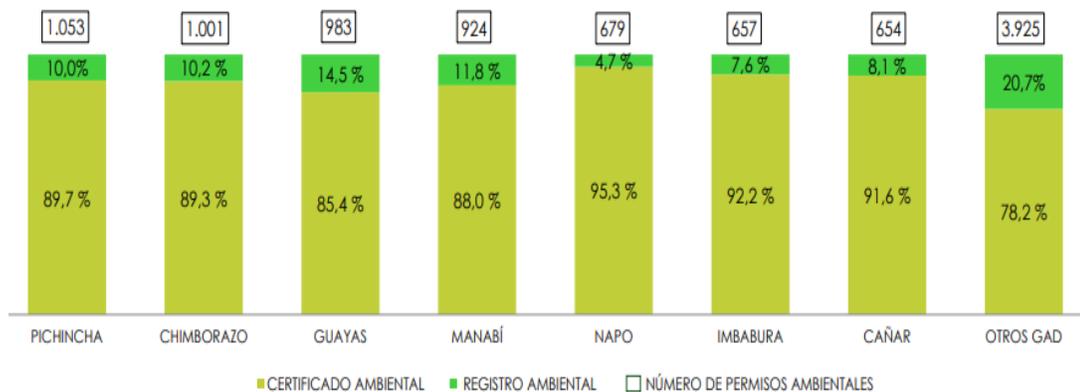
Nota. Fuente. (CONGOPE, 2022)

La información de los GAD's Provinciales acreditados como AAAR se ha mantenido, puesto que en el año 2021 el 79,2% de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales se encontraban acreditados y el 20,8% no se encontraban acreditados, como podemos observar en la Fig 3. las provincias del Oriente ecuatoriano (Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe) son aquellas que no poseen acreditación AAAR, información que se mantiene hasta la actualidad.

Con respecto a los procesos de seguimiento, control y sanción por parte de los GADP. La regularización de los proyectos obras o actividades se ejecuta sobre la base de la categorización de los mismos, a fin de determinar el tipo de autorización administrativa ambiental que le corresponde, en virtud de la magnitud del impacto ambiental. Bajo este entendido, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales acreditados como AAAR han emitido las siguientes autorizaciones administrativas.

Figura 4.

Tipos de Permisos Ambientales Emitidos por los GAD's Provinciales



Nota. Fuente. (CONGOPE, 2022)

En 2021 se emitieron 9.876 permisos ambientales, 50 % más que el año 2020. El 85,2 % corresponde a certificados ambientales que equivalen a 8.412. El GAD de Pichincha otorgó 1.053 permisos, de los cuales el 89,7 % fueron certificados ambientales, que son

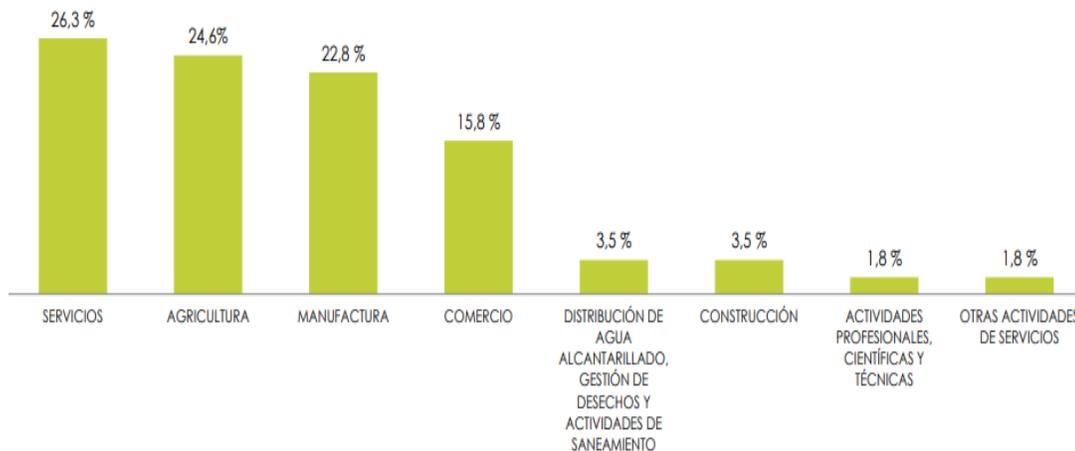
permisos no obligatorios otorgados a proyectos, obras o actividades consideradas de mínimo impacto y riesgo ambiental.

Licencias Ambientales

En 2021; 14 GAD´s Provinciales emitieron 57 licencias ambientales, el 26,3 % de estas se otorgaron a proyectos del sector de Servicios, mientras que el 24,6 % fueron emitidas para el sector de Agricultura.

Figura 5.

Licencias Ambientales emitidas por Sectores Estratégicos



Nota. Fuente. (CONGOPE, 2022)

Los permisos son solicitados por personas, empresas o instituciones que desempeñan una actividad económica o profesional, con potencial de afectar la calidad del medio ambiente en mediano o gran impacto, como resultado de sus acciones.

Seguimiento y Control

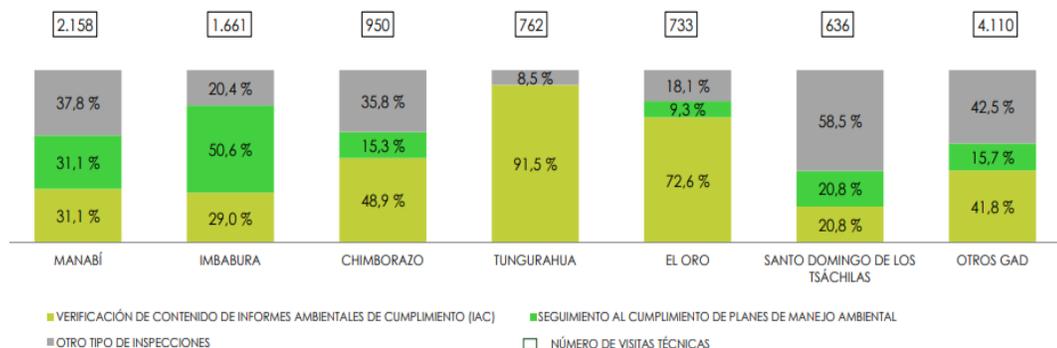
El proceso de control y seguimiento ambiental sistemático y permanente, continuo o periódico tiene como objetivo instituir el cumplimiento de los requisitos legales y normativos, así como de las autorizaciones ambientales y la normativa ambiental aplicable. Este sistema incluye auditorías, inspecciones, veeduría ciudadana, monitoreos de la calidad de los recursos naturales y monitoreos a la gestión de

cumplimiento de los planes de manejo ambiental y obligaciones derivadas de la autorización ambiental y otros que defina la AAAR.

Los GAD Provinciales realizan control, monitoreo y seguimiento a todas las obras, actividades y proyectos que cuenten con un permiso ambiental vigente dentro de la circunscripción provincial. En 2021 se realizaron 11.010 visitas técnicas, 79,4 % más que en 2020.

Figura 6.

Control y Seguimiento de Permisos Ambientales Vigentes



Nota. Fuente. (CONGOPE, 2022)

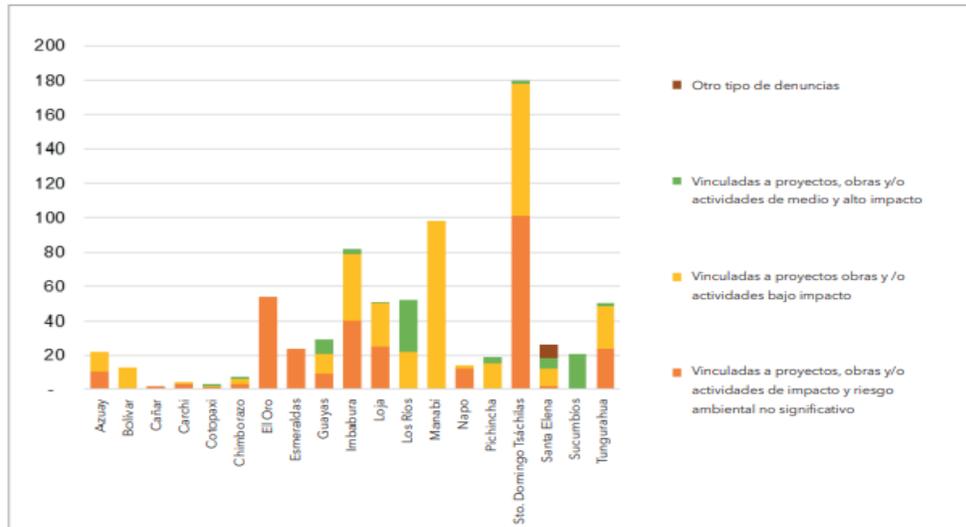
El proceso de control y seguimiento ambiental es sistemático y permanente, continuo o periódico y tiene como objetivo instituir el cumplimiento de los requisitos legales y normativos de certificados, registros y licencias ambientales. Por lo que se da seguimiento a la Guía de Buenas Prácticas Ambientales, Planes de Manejo Ambiental y otros que defina la AAAR, tal como se puede ver en la Fig. 6.

Sanciones – Denuncias Ambientales

Dentro de este proceso también se lleva a cabo la atención a denuncias, principalmente por actividades que generan contaminación ambiental. En el siguiente gráfico se puede evidenciar las provincias donde se generaron la mayor cantidad de atención a denuncias, durante el año 2021.

Figura 7.

Control y Seguimiento realizado por los GAD's



Nota. Fuente. (INEC, 2018)

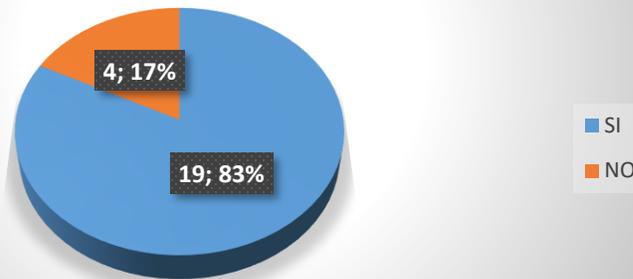
Los GAD's provinciales reciben, sistematizan y atienden denuncias o posibles infracciones ambientales o incumplimiento de la normativa ambiental, es así que en 2021 se atendieron 844 denuncias, 3,6% más que en 2020. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales de Azuay y El Oro han realizado la mayor cantidad de controles, monitoreos y seguimientos, específicamente a actividades y proyectos de bajo impacto ambiental, referentes a autorizaciones administrativas de registros ambientales.

ENCUESTA

La encuesta fue dirigida a los 23 GAD's provinciales del Ecuador, para determinar el cumplimiento de la Normativa Ambiental Vigente y el poder coercitivo que ejerce la autoridad ambiental.

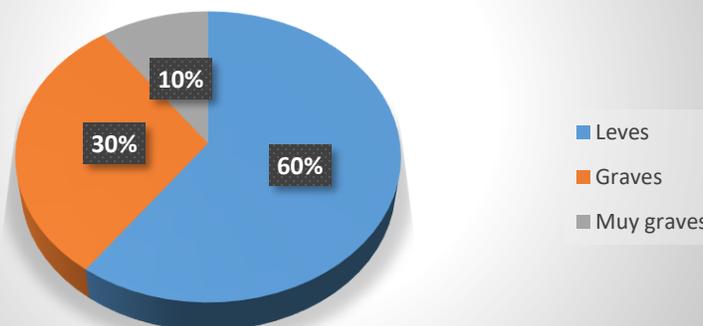
La tabulación de los datos y de la información recopilada se encuentra en los siguientes gráficos.

¿ESTÁ ACREDITADO COMO AUTORIDAD AMBIENTAL DE APLICACIÓN RESPONSABLE?



Actualmente se encuentran acreditadas como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable 19 GAD's Provinciales del Ecuador, esto establece que a nivel nacional se lleva los procesos que generan impacto ambiental mediante la prevención, control y seguimiento en cada provincia con las limitaciones previstas en la normativa aplicable. Solamente 4 provincias (Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe) no se encuentran acreditadas.

¿QUÉ NIVEL DE SANCIÓN CORRESPONDE?



En base a los resultados de las encuestas se puede determinar que las sanciones mayoritariamente son de tipo leves y graves. Esto debido a que no existe un control permanente en la regulación de actividades, proyectos y obras que generen impacto ambiental. La mayoría de las causas de sanciones leves son por el inicio de un proyecto de bajo impacto sin la autorización administrativa. La mayoría de causas de sanciones graves es debido a las reincidencias en sanciones leves, y las causas por sanciones muy graves es por incumplimiento a los Planes de Manejo Ambiental de proyectos de mediano y alto impacto.



A pesar de las regulaciones y controles existen reincidencias. Lo que determina que no existe un verdadero control permanente y que no se está cumpliendo con el poder coercitivo de la autoridad ambiental.

7.1.1 Análisis multicriterio de todos los GAD's

Es importante recordar que el análisis cualitativo no excluye la medición, propia del enfoque cuantitativo, sino que ambos se complementan, predominando la valoración cualitativa. Por tanto, en este apartado se presenta la revisión cualitativa del objeto de estudio. Para ello, se toma en cuenta que, la gestión ambiental como competencia exclusiva de los GAD provinciales establecida en la Constitución de la República del

Ecuador (CRE), tema tomado en consideración debido a que, a partir de la década de los ochenta, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se han destacado por demostrar más importancia a las gestiones de utilidad pública que anteriormente daban la competencia exclusiva al gobierno y la burocracia. Pues, en la actualidad la sociedad formaliza denuncias exponiendo situaciones de interés público, participando de planes cooperativos con instituciones gubernamentales; bajo esta consigna, el éxito de una gestión ambiental depende de la amplia conexión entre distintas corrientes.

Los actores a los que se consultaron permitieron visualizar que existe diversidad de perspectivas en referencia a los desafíos de la protección normativa del medio ambiente y cómo esto influye en los desafíos afrontados para una correcta gestión ambiental, aseverando que la conformación de una idea clara sobre la situación se encuentra todavía en construcción. Permitiendo así, que con esta contraposición de criterios y sentimientos se logre entender el papel del GAD frente a la protección exclusiva del medio ambiente.

Seguido a esto se detalla la red semántica elaborada de acuerdo a las respuestas de cada uno de los actores, en este caso son los 23 GAD's provinciales del Ecuador. Esto con el fin de entender la dinámica de la perspectiva de sus directivos frente a la problemática planteada.

7.1.2 Triangulación de conceptos

Es por ello que, para garantizar la preservación de recursos naturales, será necesaria la aplicación de una tutela efectiva en defensa de la naturaleza y el ambiente, dentro de la jurisdicción de cada GAD. Así mismo, la participación de los ciudadanos es activa debido al interés exclusivo en pro del ambiente porque ha sido reconocido lo complejo que es lo concerniente al ambiente, desarrollándose dentro de procedimientos ecológicos, sociales, económicos y culturales, generando fluctuación en la información científica, a la vez, se suscita la necesidad social imperante, a fin de que sean tomadas decisiones políticas que no siempre son las más acertadas.

Este estudio se justifica porque es necesario sostener la importancia de la prevención, control, mitigación y compensación por causa de impactos ambientales dentro de la jurisdicción provincial y, en lo posible alcanzar un desarrollo sostenible, considerando que las políticas de gestión ambiental no son aplicadas adecuadamente para que éstas mitiguen el daño al entorno y poder lograr una efectiva protección, conservación, restauración y recuperación gradual del cuidado en beneficio de los ecosistemas. Su relevancia consiste en que debe darse una gestión ambiental que parte de la necesidad de conservar y mejorar la calidad de vida de la población, garantizando la preservación de los recursos naturales.

Según Herrera (2018), la concentración para regular y administrar se inclina más a territorios complejos y, regularmente, después la competencia es derivada al ámbito municipal, a causa de la imponentia de ámbitos superiores centrales y al no reconocimiento de la subsidiariedad, solidaridad, y participación, como elementos esenciales al sistema de gestión descentralizadora.

Mientras que, el autor Ortiz (2014), afirma que, el Derecho Ambiental se desprende del Derecho Público, originándose centralizadamente en el Ecuador, confiriendo al Ministerio del Ambiente todas las competencias y la administración. Al

descentralizarse, en el ámbito ambiental, los GAD pueden determinar procesos en favor de la naturaleza, partiendo aquello desde la publicación de la Ley de Modernización del año 1994, siendo la última referencia la CRE y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Esto se alinea a lo expuesto por los encuestados, evidenciando que las 4 provincias que no se encuentran acreditadas son de la Región Oriente, la mayoría de las actividades que se realizan en esas provincias son reguladas directamente por el MATE, por lo que no consideran necesario acreditarse como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable. no se está cumpliendo con el poder coercitivo de las autoridades ambientales a nivel provincial. Ya que la mayoría de sanciones por infracciones ambientales no llegan a efectuarse por temas administrativos.

Por otra parte, Ojeda (2014), señala que, la descentralización aparece como mecanismo de reforma privilegiado, que permitirá fortalecer la acción pública a escala territorial, transferir poder político, responsabilidades y recursos a organismos subnacionales, involucrar y ampliar espacios de participación democrática, responder eficazmente demandas y carencias de la población local, brindar servicios equitativamente, y vigilar la eficacia de los mismos.

Asimismo, Muela (2016), señala que, todo GAD tendrá fundamento en cuanto a sanción se refiera bajo lo ordenado por la CRE, así como lo establecido en el COOTAD, en especial articulados especificados en el Capítulo VII, “Actividad Jurídica de las Administraciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de los Procedimientos Administrativos” sección cuarta “Procedimiento Administrativo Sancionador”, y sección quinta “Recursos Administrativos” (p. 57).

A pesar que dentro de los GAD's de acuerdo a lo expuesto por sus dirigentes existen regulaciones, ordenanzas y controles. Varios de los autores expuestos, también sostienen que, ha existido una no muy adecuada administración, específicamente por parte de los GAD de varias partes del Ecuador, para brindar protección y, por consiguiente, la administración del medio ambiente, lo que se entiende, se deba analizar

detalladamente. De hecho, el autor considera que la descentralización como premisa, es en teoría porque, actualmente, el porcentaje de contaminación ambiental es alto debido a la incorrecta gestión respecto a materias primas, recursos naturales de donde se desprenden los servicios básicos, y no hay un proceso óptimo sobre el tratamiento de residuos, entre otros.

Respecto a las sanciones en materia ambiental en el Ecuador se encuentran reguladas desde el artículo 314 al artículo 332 del Código Orgánico del Ambiente, las infracciones se clasifican en: leves, graves y muy graves. En lo que respecta a las sanciones administrativas ambientales se establece, entre otras, multas económicas y suspensión temporal de la actividad, que son consecuencia del incumplimiento de obligaciones contempladas en los permisos ambientales, plan de manejo o también por la falta de presentación de la licencia de aprovechamiento forestal, guías de circulación y la verificación del programa de aprovechamiento entre otras.

En el trabajo se evidencia que han existido estas sanciones dentro de sus provincias e incluso reincidencias; siendo en su mayoría de tipo leve. Sumado a esto, como complemento dentro de las respuestas, se advierte que las causas de las sanciones son:

- El inicio de un proyecto, obra o actividad categorizada como de bajo impacto sin la autorización administrativa;
- El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la autorización administrativa o plan de manejo ambiental, cuando no estén tipificadas como graves o muy graves;
- La no presentación de las auditorías ambientales y reportes de monitoreo.
- El incumplimiento del plan de manejo ambiental en el cual no se hayan aplicado los correctivos ordenados por la Autoridad Ambiental Competente.
- El incumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la Autoridad Ambiental Competente.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los procesos para una adecuada Gestión Ambiental se encuentran establecidos en el Acuerdo Ministerial 0005 CNC 2015 y su reforma 0001 CNC 2016 para Acreditarse como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable. La gestión ambiental como competencia exclusiva de los GAD provinciales establecida en la CRE 2008, requiere del revestimiento de recursos técnicos y económicos para brindar un servicio óptimo de trabajos sociales en favor de la comunidad.
- En los Gobiernos Autónomos descentralizados Provinciales del Ecuador no se está cumpliendo con el poder coercitivo de las AAA R con respecto a la Gestión Ambiental. Considero que no existe un verdadero control permanente por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, en base al debido proceso sancionatorio ambiental.
- Los procedimientos administrativos generados por los GADP con respecto a la Gestión Ambiental tienen íntima relación. La Constitución establece las competencias exclusivas del Estado Central y de los GAD's, las actividades, obras o proyectos de cada provincia determinan el tipo de competencia en los distintos niveles.

Recomendaciones

- Es importante la disponibilidad y cantidad de tiempo, para poder indagar más a fondo y obtener una información más amplia sobre cada provincia del Ecuador con respecto a la Gestión Ambiental.
- Es importante la difusión de este estudio como impulso para otros investigadores que realicen temas similares.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bustos, A. (2022). *La gestión ambiental en el marco del buen vivir: caso de estudio GAD cantonal de Cuenca-Ecuador*. España: Universidad Complutense de Madrid.
- COA. (2018). *Funciones y responsabilidades de los GAD's Provinciales*. Quito: Asamblea.
- CONGOPE. (2022). *Consortio De Gobiernos Autónomos Provinciales Del Ecuador*.
- Constitución de la República. (2008). *Buen vivir*. Quito: Asamblea Constituyente.
- Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales*, 96.
- Herrera, R. (2018). *La gestión ambiental como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales establecida en la Constitución de la República del Ecuador*. Samborondón: UEES.
- INEI. (2014). *Gestión Ambiental*. Perú: Inei.
- MAPE. (2012). *Gestión Ambiental. Restauración Forestal. Área prioritaria de restauración. Convenio restauración. Hidrografía y Oceanografía. Condiciones Del Agua*. Quito: Asamblea.
- Mercado, M., & Álvarez, À. (2012). Deportistas paralímpicos en televisión, una representación mediática de la discapacidad. *Revistalatinacs.org*, 1-13. Recuperado el 26 de Octubre de 2022, de https://www.revistalatinacs.org/12slcs/2012_actas/023_Mercado.pdf
- Muriel, R. (2006). *Gestión Ambiental. Ideas Sostenible*, 1-8.
- ORD. (2020). *Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador*. Obtenido de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y El Caribe:

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/gobiernos-autonomos-descentralizados-de-ecuador>

Peña, J. (2010). *Supremacía Constitucional*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Red de Desarrollo Sostenible de Colombia. (s.f.). Gestión Ambiental. *RDS*.

Siddons, D., Alvarado, J., & Cordero, J. (2021). *Influencia de la Gestión Ambiental y el Tratamiento de Residuos en la Rentabilidad de las Empresas*. Cuenca: Universidad del Azuay.

Tamayo, M. (2015). *Metodología de la investigación*. México: McGrill.

10. ANEXOS

ENCUESTA A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES.

PROCESOS DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y SANCIÓN

1. ¿Cuál es el nombre de su Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial?
2. ¿Está Acreditado como Autoridad Ambiental de Aplicación responsable?
SI NO
3. ¿Su GAD provincial tiene estructurada una ordenanza en gestión ambiental?
SI NO
4. ¿Su ordenanza en gestión ambiental regula obras, proyectos o actividades dentro de la provincia?
SI NO

Detalle cuales:

5. ¿Existen procedimientos de seguimiento para dichas obras, proyectos o actividades?
SI NO
6. ¿Existen procedimientos de control para dichas obras, proyectos o actividades?
SI NO
7. ¿Han existido sanciones ambientales?
SI NO

Si su respuesta fue sí, enumere cuáles han sido las causas de las sanciones.

Si su respuesta fue sí, marque a qué nivel de sanción corresponde 1-2 ó 3

1 2 3

8. ¿Han existido reincidencias en las sanciones?
SI NO

Si la respuesta es sí, describa el por qué: