



Ministerio
del Ambiente

LINEAMIENTOS PARA LA CREACIÓN DE
ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES Y
DIRECTRICES PARA SU INCORPORACIÓN AL SUBSISTEMA
DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS





LINEAMIENTOS PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES Y DIRECTRICES PARA SU INCORPORACIÓN AL SUBSISTEMA DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

Con el apoyo de:

PROGRAMA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES (GESOREN)- GTZ

CONSERVATION INTERNATIONAL (CI- Ecuador)

THE NATURE CONSERVANCY (TNC)

CENTRO ECUATORIANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEDA)



© Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2010

ISBN: 978-9978-92-947-6

Este documento debe citarse de la siguiente manera:

Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2010. Lineamientos para la creación de áreas protegidas municipales y directrices para su incorporación al subsistema de gobiernos autónomos descentralizados del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Programa GESOREN/GTZ, Conservación Internacional Ecuador (CI-Ecuador) y The Nature Conservancy (TNC), Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, (CEDA). Quito, Ecuador.

Consultores–Asesores:

GTZ – GESOREN

Patricio Hernández, Miriam Factos

CEDA-TNC-CI

Hugo Echeverría

Equipo técnico de seguimiento y revisión:

MINISTERIO DEL AMBIENTE

Subsecretaría de Patrimonio Natural

Tania Villegas

Asesor Legal del Despacho Ministerial

Yury Iturralde

Dirección Nacional de Biodiversidad

Isabel Endara, Ángel Onofa

Dirección Nacional de Asesoría Jurídica

Juan Esteban Andrade, Verónica Lemache

GTZ– Programa GESOREN

Christian Fedlmeier, Max Andrade

CI-Ecuador:

Luis Suárez, Roberto Ulloa, Carlos Fierro, Lorena Falconi

TNC:

Verónica Arias, Silvia Benítez, Natalia Arango

CEDA

Gabriela Muñoz, Sofía Suárez

Diseño gráfico: Manthra Editores

Impreso por:

Este documento fue realizado gracias a la colaboración entre la iniciativa para la "Elaboración de la Propuesta Técnica, Legal, Social, Económica y Política para la Incorporación de las Áreas de Conservación Municipal dentro del Subsistema de Áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas", trabajada conjuntamente entre el MAE y el Programa GESOREN de la GTZ, y el proyecto "Definición del marco normativo para la creación de áreas protegidas municipales", ejecutado conjuntamente por el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), Conservación Internacional Ecuador (CI-Ecuador) y The Nature Conservancy (TNC), con el apoyo financiero de CI-Ecuador y TNC.



PRESENTACIÓN

La consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en el Ecuador ha sido un proceso con más de tres décadas de historia. Su origen como sistema nace a partir de la Estrategia Preliminar para la Conservación de las Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador.

Antes del 2008, (gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado), este sistema era concebido de forma incompleta. Los gobiernos de turno hacían esfuerzos para fortalecer únicamente la gestión del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), que es tan solo uno de los Subsistemas que integran el SNAP. En la práctica no se reconocía a otros actores ni a otras estrategias que contribuían a la protección y uso sostenible de la diversidad biológica de nuestro país.

El manejo y administración de las 45 áreas protegidas que actualmente conforman el PANE ha sido arduo, difícil y, en ciertos momentos, incomprendido por varios sectores del país. Esto ha provocado que las presiones y amenazas sobre los recursos naturales se multipliquen y que se creen barreras antrópicas que profundizan el aislamiento y separación de los núcleos de conservación de la biodiversidad. Además, no se reconocía legalmente las iniciativas que han desarrollado los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las comunidades y los propietarios privados, en la tarea de proponer áreas naturales para conservar y usar en forma sostenible la biodiversidad.

Considerando todo esto, la administración actual expide el Acuerdo Ministerial No. 009, del 08 de febrero del 2008. Con este acuerdo se aprueban las Políticas y el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 – 2016. También se reconoce -por primera vez en forma oficial- al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), integrado por cuatro Subsistemas:

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

El esfuerzo mencionado sirvió para que en el marco de la elaboración de la Constitución, se recojan y fortalezcan estos Subsistemas. El Art. 405 de la Carta Magna determina que "el sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado".

En el marco del Plan Estratégico y de la Constitución, esta Cartera de Estado, mediante Acuerdo Ministerial No. 168 del 20 de septiembre del presente año, establece las "Normas del Subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados – Áreas Protegidas Municipales".

En este contexto, hoy nos complacemos en presentar el documento: "Lineamientos para la Creación de Áreas Protegidas Municipales y Directrices para su Incorporación al Subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Sistema Nacional de Áreas Protegidas".

Estoy segura de que este esfuerzo, realizado por el Ministerio del Ambiente en colaboración con otros actores, tanto locales, nacionales e internacionales, contribuirá y marcará un hito en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de nuestro país.

Gracias a todos y a todas.

MARCELA AGUIÑAGA VALLEJO

Ministra de Ambiente

ACUERDO No 168

**Marcela Aguiñaga Vallejo
MINISTRA DEL AMBIENTE**

CONSIDERANDO:

Que, el numeral 7 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador establece como deber primordial del Estado ecuatoriano la protección del patrimonio natural y cultural del país;

Que, el artículo 14 de la Constitución de la República, 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*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados;

Que, el artículo 238 de la Constitución de la República determina que constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales;

Que, el artículo 260 de la Constitución de la República permite el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementario entre los distintos niveles de gobierno;

Que, el artículo 261 numeral 7 de la Constitución de la República establece que la competencia para el establecimiento y administración de las áreas protegidas le pertenece en forma exclusiva al Estado Central;

Que, el artículo 405 de la Constitución de la República determina que "el sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión (...);

Que, el Ecuador suscribió y ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica según consta en los Registros Oficiales Nos. 128 y 148 de 12 de febrero y 16 de marzo de 1993 respectivamente;

Que, con la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador y el Plan Estratégico del SNAP 2007-2016, se genera el proceso de creación y gestión de las áreas protegidas, hacia una

[Handwritten signatures and initials in blue ink]



Ministerio
del Ambiente

administración y manejo liderado por el Estado Central pero con la participación de gobiernos autónomos descentralizados, comunidades y propietarios privados;

Que, el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica adoptado por la séptima Conferencia de las Partes, determinó la necesidad de dirigir acciones para la planificación, selección, creación, fortalecimiento, gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas, así como, la creación y adopción de normas mínimas y mejores prácticas, que permitan mejorar y evaluar la efectividad de la administración de las áreas protegidas;

Que, tanto la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001-2010 como el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007-2016, destacan el papel de los gobiernos autónomos descentralizados en la declaratoria, delimitación y manejo de áreas protegidas;

Que, la gestión de áreas protegidas de Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD se circunscribe al ámbito de la gestión descentralizada autónoma, pero se desarrolla a partir de los principios de coordinación y de cooperación con los demás niveles de gobierno y, particularmente, con la Autoridad Ambiental Nacional;

Que, existen en el país una serie de experiencias vinculadas a la conservación de espacios naturales cuyo origen radica en la voluntad o iniciativa de gobiernos locales; varias de ellas han permanecido en el tiempo, en experiencias exitosas con características replicables en otros escenarios del contexto nacional;

Que, mediante el documento técnico "Lineamientos para la creación de áreas protegidas municipales y directrices para su incorporación al subsistema de gobiernos autónomos descentralizados del sistema nacional de áreas protegidas", el Ministerio del Ambiente ha determinado los requisitos para la implementación de los Subsistemas de Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD; y,

En ejercicio de las atribuciones que confiere el numeral 1 del Artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador y el Artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

ACUERDA:

**ESTABLECER LAS
NORMAS DEL SUBSISTEMA DE GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS –
ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES**

[Handwritten signatures and initials in blue ink]



Ministerio
del Ambiente

Art. 1.- Objeto y ámbito.- El presente acuerdo ministerial tiene por objeto establecer normas para la gestión de Áreas Protegidas Municipales que conforman el Subsistema Autónomo Descentralizado del SNAP.

Art.2.- Instancia Nacional.- El Ministerio del Ambiente, a través de la Subsecretaría de Patrimonio Natural y la Dirección Nacional de Biodiversidad son los responsables de la aprobación, coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las Áreas Protegidas Municipales incorporadas al Subsistema Autónomo Descentralizado del SNAP.

Art. 3.- De la incorporación.- La incorporación de Áreas Protegidas Municipales al Subsistema Autónomo Descentralizado del SNAP, puede efectuarse previa manifestación de voluntad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En cualquier caso, el proponente deberá presentar los siguientes documentos habilitantes:

- 1.- Estudio de Alternativas de Manejo;
- 2.- Declaratoria del Área Protegida Municipal mediante Ordenanza;
- 3.- Plan de Manejo validado por el Ministerio del Ambiente;
- 4.- Documentos de respaldo que demuestren la existencia de participación de actores en la declaración del Área Protegida Municipal y en la elaboración Plan de Manejo;
- 5.- Plan de Sostenibilidad Financiera del Área Protegida creada;
- 6.- Documentos de respaldo que demuestren la Regularización de la Tenencia de la Tierra;

Art. 4.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados presentarán los documentos habilitantes mencionados en el artículo anterior a la Dirección Nacional de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente y solicitarán su incorporación al Sistema Nacional Áreas Protegidas – SNAP como Área Protegida Municipal dentro del Subsistema Autónomo Descentralizado.

Art. 5.- La Dirección Nacional de Biodiversidad, una vez receptada la documentación antes mencionada procederá con el análisis correspondiente y de ser el caso emitirá el informe favorable.

En el caso de que el informe no sea favorable se emitirá un informe preliminar en el que se solicitará subsanar las observaciones realizadas por la autoridad. De no dar cumplimiento a las observaciones en un plazo de 180 días, se entenderá por no acogida a las mismas y el proceso de archivar.



Ministerio
del Ambiente

Art. 6.- La Dirección Nacional de Biodiversidad al contar con el informe favorable correspondiente, solicitará a la Dirección de Asesoría Jurídica la elaboración del Acuerdo Ministerial correspondiente.

Art. 7.- Suscrito el Acuerdo Ministerial se dispondrá la inscripción del mismo en el registro correspondiente al Subsistema Autónomo Descentralizado del SNAP, así como su publicación en el Registro Oficial.

Art. 8.- La Dirección Nacional de Biodiversidad efectuará la coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación del cumplimiento del Plan de Manejo del Área Protegida Municipal incorporada al SNAP a través del Subsistema Autónomo Descentralizado.

Art.9.- Registro Nacional de Áreas Protegidas de Subsistemas GAD.- La Dirección Nacional de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente es la encargada de registrar en un libro único de Registro Nacional de Áreas Protegidas Municipales del Subsistema Autónomo Descentralizado, las áreas protegidas que se hayan reconocido como tal por la Autoridad Ambiental Nacional mediante el respectivo Acuerdo Ministerial.

DISPOSICION FINAL.- El presente Acuerdo Ministerial entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial y de su cumplimiento encárguese la Subsecretaría de Patrimonio Natural a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad y las Direcciones Provinciales del Ministerio del Ambiente.

Dado en Quito, a 20 SEP 2010


Marcela Aguiñaga Vallejo
MINISTRA DEL AMBIENTE


TVIE/AO/JAW/LYI

Tabla de contenidos

Siglas y acrónimos	12
A manera de prólogo	13
1. Antecedentes generales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y las Áreas Protegidas Municipales (APMs).....	14
2. Marco Político Legal de las APMs.....	16
2.1 Ley Orgánica de Régimen Municipal.....	18
2.2 Planes reguladores del desarrollo físico y urbanístico.....	19
2.3 Ley de Gestión Ambiental	19
3. Experiencias nacionales de APMs.....	22
3.1 Iniciativas Identificadas como viables en el corto plazo.....	23
3.2 Iniciativas identificadas como viables a mediano plazo	24
3.3 Iniciativas identificadas como viables en el largo plazo	25
3.4 Matriz de Iniciativas de APMs Identificadas.....	28
3.5 La experiencia de "Siete Iglesias", Cantón San Juan Bosco.....	35
4. Elementos fundamentales y ruta crítica para la creación de APMs.....	36
4.1 Fase preliminar	36
4.2 Fase de creación del área	37
4.3 Fase de manejo.....	47
4.4 Fase de implementación, seguimiento y evaluación	49
4.5 La Ruta Crítica	49
5. Procedimiento general de incorporación de las APMs al Subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados del SNAP.....	52
5.1 Compatibilidad de enfoques entre AP y APMs.....	52
5.2 Competencias exclusivas y concurrentes sobre las AP y territorios.....	54
5.3 Participación Ciudadana en las APs y APMs	56
5.4 Financiamiento de las APs y las APMs.....	56
5.5 Criterios para la incorporación del APMs al Subsistema de GAD del SNAP.....	57
5.6 Categorías de Manejo de AP para APMs.....	58
5.7 Metodología de incorporación de las APMs al Subsistema de GAD del SNAP	59
6. Conclusiones.....	66
7. Bibliografía.....	69
8. Anexos:.....	72
No.1: Modelo de resolución de concejo cantonal para Declaratoria de interés institucional APMs.....	73
No.2: Modelo de Ordenanza de Creación de una APMs.....	75

Siglas y acrónimos

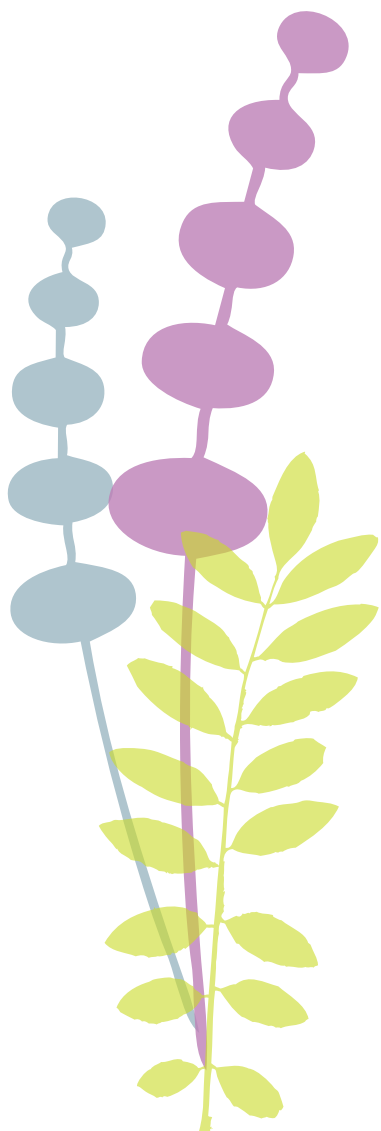
AAN	Autoridad Ambiental Nacional
AP	Área Natural Protegida
APM	Área Natural de Protección Municipal
CDB	Convenio para la Diversidad Biológica
ETAPA	Empresa de Telecomunicaciones, Alcantarillado y Protección Ambiental de Cuenca
FONAG	Fondo Ambiental para la Protección de las Cuencas y Aguas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GESOREN	Programa Gestión Sostenible de los Recursos Naturales - GTZ
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MAGAP	Ministerio de Agricultura
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
PENB	Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad
PPE-SNAP	Política y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007-2016
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TULAS	Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria
UICN	Unión Mundial para la Conservación

A manera de prólogo

El presente documento expone los resultados de los estudios: "Propuesta Técnica, Legal, Social, Económica y Política, para la Incorporación de las Áreas de Conservación Municipal dentro del Subsistema de Áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas" (MAE-GESOREN/GTZ, 2008) y "Definición del Marco Normativo para la Creación de Áreas Protegidas Municipales: Lineamientos para la Creación de Áreas Protegidas Municipales" (CEDA-CI-TNC, 2007-2009).

El primero de los estudios mencionados es parte del trabajo llevado a cabo por MAE-GTZ desde el 2004, en torno a las Áreas de Conservación Municipal a nivel nacional y regional; se orientó en el desarrollo y sistematización de experiencias de creación de APMs y a la identificación de los hitos principales que viabilizarían su incorporación al Subsistema de AP-GAD del SNAP. Por su parte, el segundo estudio fue el resultado de una investigación desarrollada durante los últimos dos años, que se concentró fundamentalmente en realizar un análisis del marco político y legal que faculta a las municipalidades para crear APMs y sugerir una propuesta sobre los elementos fundamentales y ruta crítica a seguir para dicho objetivo.

De esta manera, se busca aportar al avance de la política de conservación y manejo de los espacios y subsistemas que conforman el SNAP y, de manera particular, a la creación y funcionamiento de las APMs, articulándose para ello con los lineamientos y directrices nacionales en esta materia.





Antecedentes generales del SNAP y las APMs

Desde la declaratoria del Parque Nacional Galápagos como área natural protegida (1936), se ha dado un proceso continuo de creación de estos espacios, ligándolos a la necesidad de conservar la más importante representatividad biológica del país y, en la última década, al derecho de la población a vivir en un ambiente sano.

En este contexto, en la década del setenta, se elabora el primer Plan Estratégico de las áreas protegidas, que más tarde sustentará la creación del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas (PANE), previsto en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981). Posteriormente, la creación y gestión de estos espacios se gestarán en un marco más amplio como es el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP), establecido por la Constitución de 1998. En toda esta evolución han tenido una fuerte trascendencia los compromisos asumidos por Ecuador en los respectivos instrumentos internacionales que ha celebrado sobre esta materia, especialmente los del Convenio de Diversidad Biológica (1992).

En la actualidad, con la aprobación de la última Constitución de la República (2008) y de las Políticas y Plan Estratégico del SNAP 2007-2016, se marca un punto de inflexión en el proceso de creación y gestión de las AP, enrubrándolo hacia una administración y manejo liderado por el Estado Central pero con la participación de Gobiernos Autónomos Descentralizados, comunidades y propietarios privados. Se distingue además, la vinculación de estos espacios al derecho a un ambiente sano y – desde ahora – a los derechos de la naturaleza y el buen vivir de los habitantes.

Durante esta transición, el arreglo institucional también ha ido cambiando. De la competencia inicialmente radicada en el Ministerio de Agricultura, a través de su Dirección Nacional Forestal, y luego del ex Instituto Nacional Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN, 1993), se pasó a la ejercida por el Ministerio del Ambiente (1996), a través de su Dirección Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas y demás oficinas regionales competentes.

En este contexto, son algunos los gobiernos locales del Ecuador que han liderado iniciativas de conservación a nivel cantonal con el fin de fortalecer los esfuerzos nacionales de protección de ecosistemas frágiles, garantizando así la conservación de la diversidad biológica del Ecuador. En efecto, durante la última década, la legislación ha complementado históricas competencias municipales de planificación y ordenamiento territorial, con aquellas relativas a delimitación, manejo y administración de áreas protegidas a nivel cantonal.

El fortalecimiento del papel municipal en la gestión de áreas protegidas en el Ecuador refleja, además, los procesos desarrollados en el ámbito internacional para promover una gestión más participativa de los gobiernos locales. Los documentos adoptados en el marco de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, en 1992, dan cuenta de ello.

En el marco de las Políticas Nacionales, esta tendencia también es notoria. Tanto la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001-2010¹ cuanto el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007-2016 destacan el importante papel de los gobiernos autónomos descentralizados en la declaratoria, delimitación y manejo de áreas protegidas.

1 POLÍTICA Y ESTRATEGIA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD DEL ECUADOR.





2. Marco político y legal de las APMs

Si bien la competencia nace de la Constitución y la Ley, en la actual coyuntura del Estado ecuatoriano es prioritario focalizar la atención en las directrices que ha definido la nueva Ley Suprema para la administración de las APs. En este sentido, se debe advertir que la Constitución establece como el principal lineamiento para la administración y manejo del territorio a la división política del mismo compuesta de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (Artículo 242), a los cuales se suman los denominados regímenes especiales. Esta característica, que en principio puede ser observada como un elemento ya tradicional en el esquema político-administrativo del Ecuador, ha tenido importantes cambios en la actual Carta Magna, al tratarse de las competencias que se les asignan a cada nivel territorial.

En el caso de las competencias municipales, entre aquellas que asigna la nueva Constitución como exclusivas de dichos gobiernos (Artículo 264), se destacan las siguientes:

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.
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.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
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.

A estas disposiciones se debe sumar la atribución prevista en el Artículo 376 del mismo texto constitucional, donde se establece que:

“ Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley...”.

17

En este contexto, la gestión de áreas protegidas municipales se circunscribe al ámbito de la gestión municipal autónoma, pero se desarrolla a partir de los principios de coordinación y de cooperación con los demás niveles de gobierno y, particularmente, con la Autoridad Ambiental Nacional. Esa es la tendencia delineada por el ordenamiento jurídico nacional y expresamente formulada en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007-2016.

Mirando el conjunto de políticas, normas e instituciones que a nivel nacional e internacional se han desplegado en esta materia, resulta evidente que los procesos normativos que se desarrollan en el Ecuador avanzan hacia la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que, de conformidad con la Constitución de la República, tiene por objetivo fundamental garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, para lo cual se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado².

Las normas anotadas establecen el marco jurídico constitucional a partir del que deberá desarrollarse el régimen legal de competencias previsto en la Constitución de la República y que debe promulgarse en el corto plazo. En este marco, la ratificación constitucional de las

2 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Art. 405.





atribuciones municipales en la gestión de áreas protegidas, reconocidas en constituciones anteriores que sentaron un antecedente normativo fundamental para consolidar el papel municipal en este ámbito, es de suma importancia para el fortalecimiento del papel de los gobiernos locales en la gestión de áreas naturales.

Conforme se analiza a continuación, esto se refleja en la legislación ambiental y en las reformas incorporadas a la legislación aplicable al régimen municipal.

2.1 Ley Orgánica de Régimen Municipal

El régimen jurídico aplicable a la gestión municipal está contenido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal³ que, por su carácter de orgánica, prevalece sobre leyes ordinarias, como la Ley de Gestión Ambiental⁴.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece los fines municipales, las funciones de la administración municipal y las atribuciones legales del Concejo Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial. Dentro de este marco legal, corresponde a las administraciones municipales satisfacer las necesidades colectivas del cantón, a través de la promoción del desarrollo económico, social, ambiental y cultural dentro de su jurisdicción⁵.

Para cumplir los fines esenciales municipales, la Ley Orgánica de Régimen Municipal otorga a las administraciones municipales importantes funciones en materia de planificación del desarrollo cantonal y regulación del uso del suelo⁶, entre ellas, la dirección del desarrollo físico cantonal, la ordenación urbana y el control del uso del suelo⁷. Estas atribuciones municipales han adquirido especial relevancia en el marco de la gestión ambiental municipal, en la medida en que deben ejecutarse conforme a los principios fundamentales del desarrollo sostenible.

Así, la Ley Orgánica de Régimen Municipal textualmente dispone que:

“Los municipios y distritos metropolitanos efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”⁸.

3 LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL. Codificación 2005-16. Registro Oficial Suplemento No.159 de 5 de Diciembre del 2005.

4 LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL. Codificación 2004-019. Registro Oficial Suplemento No. 418 de 10 de Septiembre del 2004.

5 LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL. Artículo 11, numeral 4.

6 Ibidem. Artículo 14, numerales 12 y 13.

7 Ibidem. Artículo 63, numerales 3 y 5.

8 Ibidem. Artículo 198.

En este contexto, es importante destacar que el Artículo 202 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal faculta a los municipios la adopción de normas especiales para la conservación, restauración y mejora de los elementos naturales ubicados en el cantón⁹. Esta disposición constituye una de las bases normativas fundamentales para asignar competencias específicas a las municipalidades en la gestión de áreas protegidas municipales.

2.2 Planes reguladores del desarrollo físico y urbanístico

Los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano¹⁰ constituyen instrumentos técnicos fundamentales para el planeamiento físico y urbanístico del territorio del cantón. En el marco de la gestión ambiental municipal, estos planes también constituyen instrumentos técnicos, ya que incorporan planes reguladores de reservaciones territoriales y espacios abiertos libres y arborizados.

2.3 Ley de Gestión Ambiental

La Ley de Gestión Ambiental, promulgada en 1999 y codificada en el año 2004, estableció el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) como un mecanismo de coordinación, integración y cooperación entre los distintos ámbitos y niveles de gestión ambiental¹¹. Las entidades que integran el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, que son todas las instituciones del sector público competentes en materia ambiental, están obligadas a proteger la diversidad biológica y a garantizar la permanencia de los ecosistemas¹².

Estas obligaciones legales reflejan el importante papel reconocido a los municipios y otras entidades públicas en la conservación de la diversidad biológica. En este marco, el Artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental establece atribuciones específicas en la gestión de áreas protegidas municipales:

“Los consejos provinciales y los municipios, dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución de la República y a la presente Ley. Respetarán las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas para determinar los usos de suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica”.

9 Ibidem. Artículo 202.

10 Ibidem. Artículo 146, literal c).

11 LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL. Artículo 10.

12 Ibidem. Artículo 12, literal e.





Cabe destacar dos elementos importantes implícitos en esta norma:

- a. La norma se refiere, de forma separada, a la obligación municipal de respetar las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio Nacional de Áreas Naturales y a las facultades legales de los municipios para delimitar, manejar y administrar áreas de conservación y reserva ecológica. Si se concuerda esta facultad con aquella prevista en el Artículo 202 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, queda claro que la Ley de Gestión Ambiental se refiere a una facultad municipal para delimitar, manejar y administrar áreas protegidas dentro de territorio cantonal.
- b. La Ley de Gestión Ambiental, al complementar la facultad otorgada a los municipios por la Ley Orgánica de Régimen Municipal para dictar normas especiales de conservación, establece las siguientes clases de áreas protegidas municipales: áreas de conservación y áreas de reserva ecológica. Cabe anotar que estas áreas no son aquellas a las que se refiere la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, como áreas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales; y tampoco son las propuestas para el manejo de áreas municipales en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

CUADRO: NORMAS APLICABLES

20

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA	LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL	LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL
Art. 376	Art. 202	Art. 13
“Para hacer efectivo el derecho a (...) la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas...”	“ (...) [P]odrán dictarse normas especiales para la conservación, restauración y mejora de (...) elementos naturales ...”	“(...) [L]os municipios (...) consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica”

Finalmente, cabe destacar que la declaratoria de áreas protegidas municipales presenta una importante ventaja normativa frente a otros regímenes jurídicos de áreas protegidas. Esta consiste en la relativa flexibilidad normativa de la que dependerán sus objetivos así como su alcance y ámbito de su aplicación. Así, los municipios pueden evaluar la aplicación de esta atribución legal en el contexto de escenarios tan diversos como las circunstancias lo ameriten.

Por ejemplo, un municipio podría declarar al área protegida a partir del reconocimiento de derechos de propiedad preexistentes y, por ende, integrar a los propietarios en la gestión del área protegida. Otro municipio, por el contrario, podría aplicar esquemas de expropiación a fin de consolidar la propiedad de la tierra y, con ello, redefinir sus usos con fines de protección. Esto dependerá de las condiciones, circunstancias y contexto socio-político de la decisión municipal¹³.

13 El alcance y límites de esta competencia municipal puede sufrir modificaciones una vez que entre en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.





3. Experiencias nacionales de APMs

Como quedó indicado, en la última década existen en el país una serie de experiencias vinculadas a la conservación de espacios naturales cuyo origen radica en la voluntad o iniciativa de los municipios –gobiernos municipales autónomos-. Varias de ellas han permanecido en el tiempo, constituyéndose en experiencias exitosas con características replicables en otros escenarios del contexto nacional.

A continuación se muestran algunos ejemplos de dicha iniciativas, los cuales, para facilitar su comprensión, han sido diferenciados en términos de viabilidad temporal, siendo tres los criterios seleccionados para dicho fin:

- a. **Viabilidad en el corto plazo:** Se incluyen bajo este título, iniciativas actuales –de reciente data–, cuyas condiciones se presentan como favorables para mantenerse y prosperar en el corto plazo, en términos de ser sostenibles y ejecutables por parte del gobierno municipal que las encabeza, y de contar con una voluntad política local real y fuentes de financiamiento.
- b. **Viabilidad a mediano plazo:** Esta categoría identifica a iniciativas que si bien tienen un potencial interesante, no son viables en el corto plazo, pero sí en un mediano plazo, sea debido a condiciones económicas, políticas o sociales.
- c. **Viabilidad en el largo plazo:** En este caso, se encuentran iniciativas que se han comenzado pero no han tenido un nivel de sostenibilidad deseable. Son, por tanto, poco viables por haberse perdido la voluntad política y el soporte financiero para impulsarlas, o viables en el largo plazo (más de 3 años). Se han incluido además ejemplos de instrumentos municipales –ordenanzas– que han sido expedidos por municipios y que hasta la fecha no se han ejecutado.

3.I Iniciativas Identificadas como viables en el corto plazo

En este grupo se ubican de preferencia las acciones que al momento de la presente revisión cuentan tanto con apoyo político de parte de las autoridades locales –e incluso nacionales–, lo cual les asegura un nivel de implementación deseable, o aquellas que plasman el ejercicio de las competencias que respecto de áreas protegidas tienen, a la fecha, los gobiernos municipales.

Entre ellas se señalan las experiencias de los Municipios de Limón Indanza y San Juan Bosco. Ambas han sido apoyadas por sus respectivos alcaldes y concejos. Tienen por finalidad, en el caso de la primera, la administración de un bosque protector, y en la segunda, la creación de un área de conservación. Estas dos iniciativas, a su vez, cuentan con un componente importante de apoyo financiero desde diversas fuentes¹⁴, lo cual constituye un factor de éxito para el avance de las mismas. Adicionalmente, poseen planes de manejo que definen las acciones requeridas para fortalecer su accionar.

Otro caso interesante constituye el de la declaratoria de área de conservación y reserva ecológica del Municipio de Mera, que opera como un corredor ecológico entre dos grandes áreas protegidas estatales (Parque Nacional Sangay y Parque Nacional Llanganates). Esta figura es un ejemplo de cómo, con fundamento en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley de Gestión Ambiental, pueden los municipios ejercer competencias relacionadas con áreas de conservación. Además, es un caso en el cual, con apoyo en las normas vigentes, se da viabilidad a una herramienta de conservación, como son los corredores ecológicos.

14 Principalmente de origen estatal y de organismos de cooperación internacional.





Cabe destacar el caso del Distrito Metropolitano de Quito, experiencia única en su tipo, debido a que constituye el primer municipio que mediante Ordenanza crea su propio subsistema de áreas metropolitanas protegidas, llegando a determinar los principios y políticas del mismo, las categorías aplicables a las futuras áreas –a crearse bajo este régimen–, el procedimiento aplicable a dicha creación y declaratoria, y el esquema institucional a cargo de dictar las políticas, controlar, y monitorear la constitución del mencionado subsistema.

Todas estas iniciativas cuentan con fuentes de financiamiento identificables; de hecho, casi la mayoría han sido impulsadas y han llegado al nivel en el que actualmente se encuentran, gracias a una estabilidad económica proveniente de un presupuesto asegurado.

Adicionalmente, los espacios identificados para estas herramientas de conservación han sido objeto de evaluaciones de índole biológico y social, reconociéndose su valor innato tanto por las especies como por los ecosistemas que albergan. Responden por tanto no sólo a criterios de elegibilidad político - económico, sino también biológica, física e incluso social. Un ejemplo interesante de ello constituye el monitoreo biológico que se ha realizado respecto de las áreas de Quito que potencialmente deben ser objeto de conservación e incluso partes del subsistema antes mencionado.

Desde una perspectiva legal, los mecanismos utilizados para darles sustento jurídico, se resumen básicamente en: ordenanzas municipales (utilizadas para viabilizar el área, crearla o determinar la actuación del municipio respecto del área), acuerdos ministeriales (como antecedentes de un proceso de delegación de la administración), o convenios interinstitucionales (por los cuales se efectivizan procesos de manejo compartido para la gestión y administración de las áreas protegidas).

Todos estos elementos hacen que estas iniciativas sean las que en el corto plazo y en el marco del análisis en curso tengan una perspectiva favorable respecto de su permanencia en el tiempo y éxito en el cumplimiento de sus objetivos.

3.2 Iniciativas identificadas como viables a mediano plazo

Bajo este criterio se localizan básicamente iniciativas que al momento se las puede calificar como "en fase inicial" o de construcción. Esto implica que no se han concretado, no obstante existe de hecho la voluntad política y los recursos económicos para que puedan concretarse en el mediano plazo, esto es dentro de un periodo de años. Casi todas ellas han tenido sus inicios en el 2008.

En estas iniciativas, la voluntad política no se ha formalizado aún, pero existe el interés por parte de las autoridades locales de darles su apoyo a todo nivel.

Se encuentran entre ellas áreas de interés para la conservación, que van desde ecosistemas como los bosques secos de la costa hasta áreas con un valor histórico – cultural significativo.

Un caso interesante es el relacionado con la Mancomunidad del Río Jubones, creada para la organización y facilitación de procesos asociados a la cuenca del Río Jubones, desde una perspectiva de manejo integral de la misma.

En dicho caso, se identifica al tema de "cuenca" como articulador y escenario interesante para que en el futuro puedan impulsarse iniciativas de conservación como creación de áreas protegidas municipales. El agua cada día va tomando más importancia como objeto de conservación y esta coyuntura potencia la conservación in situ, en particular en espacios locales como son las jurisdicciones de los municipios.

Dicha coyuntura resulta atractiva en especial al hablar de recursos y ecosistemas marinos y costeros, identificados en el respectivo estudio de vacíos de representatividad, mediante los cuales se pueden aplicar los compromisos internacionales asumidos por el país en términos de incrementar el porcentaje de espacios sujetos a conservación en el país.

De los casos mencionados, las categorías de figuras jurídicas que potencialmente serán utilizadas para plasmarse en áreas de protección o mecanismos de gestión son similares a los identificados para las iniciativas viables en el corto plazo.

A efectos de declarar las mencionadas áreas protegidas municipales, el instrumento idóneo será igualmente el hacerlo mediante ordenanzas municipales. En caso de que el objetivo sea asumir la administración y manejo de un área protegida del PANE, podría acudir a la expedición de un Acuerdo Ministerial o Convenio de Delegación con la AAN.

Desde otra perspectiva, al hablar del denominado Plan Estratégico Ambiental Regional (PEAR), si bien este es un esfuerzo interesante debido a la dinámica de las provincias involucradas, la identificación de potenciales áreas prioritarias para la conservación y su proceso de construcción participativa, su nivel de implementación y puesta en marcha ha sido pausado. No obstante, constituye un escenario prometedor para el impulso de iniciativas de conservación municipales a mediano plazo.

3.3 Iniciativas identificadas como viables en el largo plazo

En este bloque la variedad de iniciativas –siempre en relación al número total de casos de estudio– es importante. Por una parte, se identifican sendas ordenanzas que contemplan la posibilidad de que las municipalidades declaren sus propias áreas protegidas.

Se las ha catalogado como viables en el largo plazo, ya que si bien en dichos cantones no se ha podido identificar un esfuerzo para la implementación de estas iniciativas, existen ordenanzas que configuran parte de la base legal para que, en el futuro, puedan plasmarse en los hechos áreas de conservación declaradas por un gobierno municipal.

Por otra parte, se ha incluido una iniciativa en concreto de la cual existen lecciones aprendidas importantes a efectos de rescatar lo favorable o positivo de las mismas, e identificar potenciales factores negativos que podrían afectar su declaración.





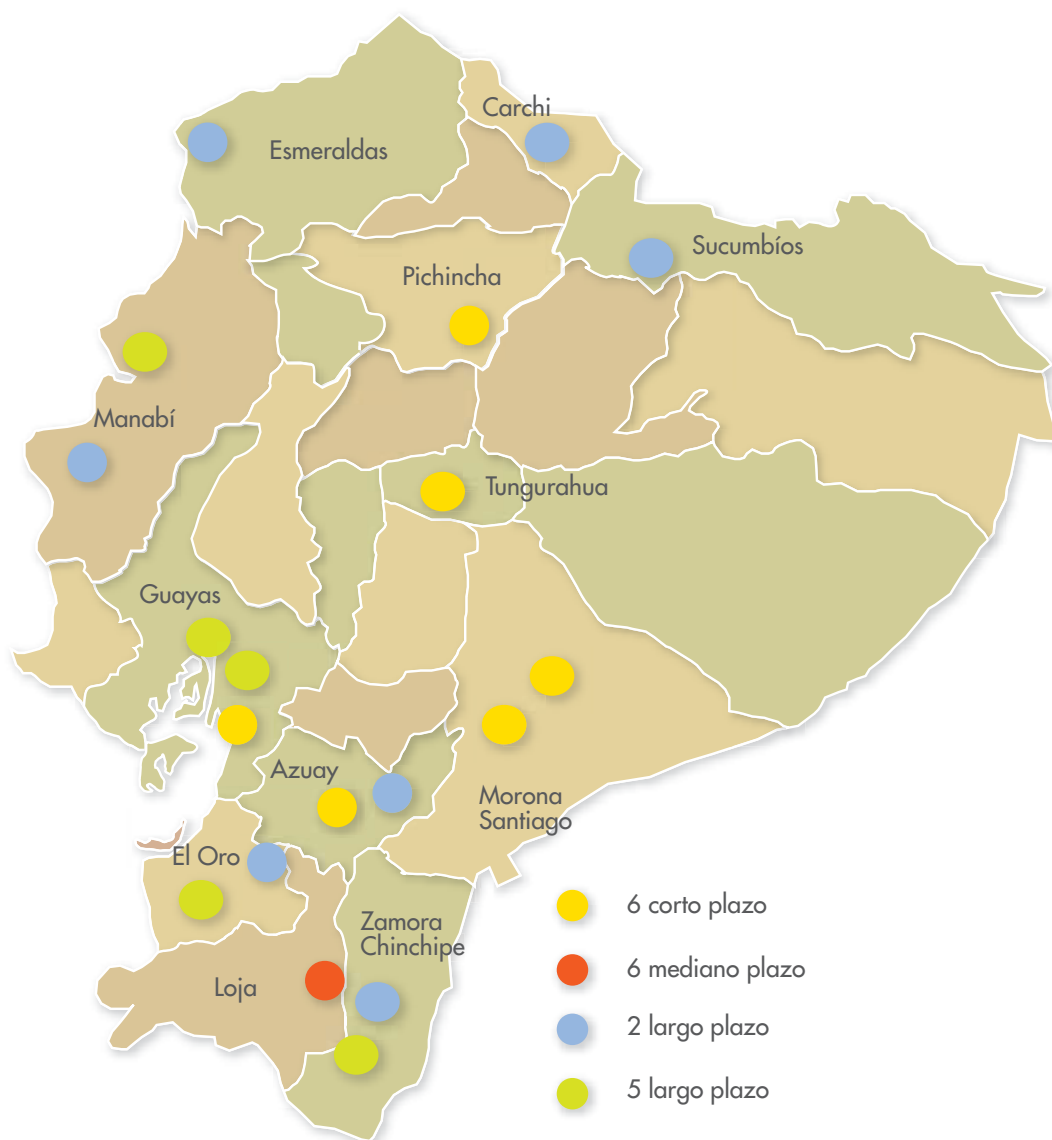
Es el caso de la Mancomunidad creada para el manejo y administración de la Reserva Ecológica El Ángel, que tuvo un inicio prometedor y su finalidad estuvo directamente relacionada con la administración conjunta de esta área protegida y sus recursos por parte de los municipios ubicados en la zona. Se entiende que esta iniciativa no tuvo el impacto deseado, sobre todo por aspectos relacionados con la voluntad política de los actores que la impulsaron. Cabe señalar que esta iniciativa, en inicio, estuvo encabezada por el Gobierno Provincial de Carchi.

Un factor que incidió en el letargo a esta iniciativa en términos operativos, constituyó la no aprobación de los documentos organizativos y operativos de la mancomunidad. Estas circunstancias muestran ciertos desacuerdos entre la iniciativa como tal y las autoridades competentes.

No obstante, como experiencia constituye un antecedente que podría retomarse para que en el largo plazo se concrete en una iniciativa de protección municipal, ya que se han logrado implementar acciones vinculadas a otros espacios de intervención relacionados, como son reforestación y viveros forestales, educación ambiental, protección de cejas de montaña, estudios de impacto ambiental, planes de manejo, entre los más importantes.

Este tipo de socios está además supeditado al cambio de autoridades y, por ende, a líneas y prioridades de acción, factores que en general debilitan este tipo de iniciativas, tanto en el nivel nacional como en el local, salvando los casos en los cuales la temática de la iniciativa ha sido fuertemente posicionada y tienen un respaldo importante desde la sociedad civil.

MAPA: APMs Identificadas



3.4 Matriz de Iniciativas de APMs Identificadas

No.	UBICACIÓN	INICIATIVA	RESPONSABLE/ ACTORES RELEVANTES	OBSERVACIONES
VIABILIDAD EN EL CORTO PLAZO				
1.	Cantón Limón Indanza	Administración del Área de Bosque y Vegetación Protectores Tinajillas Río Gualaceño, declarada por el MAE. RO.597, 14 de junio de 2002.	Gobierno Municipal Limón Indanza: Alcalde-Concejo. Declaratoria realizada teniendo como antecedente el pedido del Alcalde. GTZ con apoyo de CI – CEDA	- Plan de manejo elaborado por el Municipio de Limón Indanza - Convenio de Cooperación con el MAE, suscrito en marzo de 2009.
2.	Cantón San Juan Bosco	Declaratoria del Área Ecológica de Conservación Municipal Siete Iglesias, mediante Ordenanza Municipal	Municipio de San Juan Bosco GTZ con apoyo de CI – CEDA	Estudio de alternativas y plan de manejo, elaborados. Entregado estudios al MAE. Esta constituye la primer área declarada bajo jurisdicción del Municipio del cantón San Juan Bosco incorporada al SNAP

3.	Distrito Metropolitano de Quito – DMQ Ordenanza Municipal No. 206, RO. 111, 22 de junio de 2007	Conformación del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito – SMAP-DMQ, mediante Ordenanza Municipal	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Dirección Metropolitana de Medio Ambiente Fondo Ambiental DMQ Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales	En proceso de elaboración: - Políticas y Plan Estratégico del SNAP-DMQ - Manual de procedimiento para declaratoria - Se han identificado áreas prioritarias para la conservación
4.	Cantón Cuenca	Convenio para el Manejo descentralizado del Parque Nacional El Cajas	Ministerio de Ambiente I. Municipalidad de Cuenca ETAPA Corporación Municipal Parque Nacional Cajas. DED	Inicialmente, se suscribió un contrato de comodato, luego un convenio con la Municipalidad de Cuenca, que posteriormente delegó a ETAPA (empresa municipal) la gestión y manejo del Parque, que se ejerce a través de la actual Corporación Municipal Parque Nacional Cajas.
5.	Cantón Mera RO.10, 29 de enero de 2003.	Declaratoria de un área de conservación y reserva ecológica, integrante del Corredor Ecológico Sangay – Llanganates	Municipio de Mera Municipio de Baños Municipio de Palora	Se establece que el área será manejada y administrada por el Municipio de Mera, en coordinación con los Municipios de Baños y Palora, y con el Ministerio del Ambiente y de Defensa.





VIABILIDAD EN EL MEDIANO PLAZO

6.	Cantón Guayaquil	Apoyo en la formulación e implementación de Planes de Manejo para AP's y bosques protectores / Redes cantonales de AP's.	Municipio de Guayaquil CI-TNC	En inicio. Formulación. Se espera contar con presupuesto proveniente –entre otros- de fondos GEF para implementar esta iniciativa
7.	Cantón Cuenca	Proceso de declaratoria del Área Protegida Municipal Chanlud	Municipio de Cuenca ETAPA FONAG TNC	En proceso. Por plantarse la declaratoria de un área de conservación municipal, al amparo de la Ley de Orgánica de Régimen Municipal y la Ley de Gestión Ambiental
8.	Cantones Espíndola, Palanda, Gonzanamá, Quilanga, Loja y Chinchipe	Propuesta de manejo descentralizado del Área de Conservación Colambo Yacuri	Municipio de Palanda Municipio de Chinchipe Municipio de Espíndola Municipio de Quilanga Municipio de Gonzanamá Municipio de Loja Fundación Arco Iris TNC	Entregado expediente técnico al MAE para declararse como AP del PANE. Se solicitará posterior delegación de la administración y manejo a la mancomunidad a ser conformada por los municipios involucrados.

9.	Cantón Sucumbíos	Convenio "Hacia la Constitución del Área de Conservación Municipal del Cantón Sucumbíos"	Gobierno Municipal de Sucumbíos, Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y cultural FEINCE Federación Indígena de la Nacionalidad COFAN	Acta de compromiso "Para el Manejo Ambiental de los Recursos Naturales del Área adyacente a la propiedad COFÁN" firmada en enero de 2008
10.	Cantones Manta y Montecristi	Conservación de los bosques occidentales de Manta y Montecristi. Declarada área prioritaria para la conservación y uso sustentable de recursos naturales por el MAE. RO. 409, 22 de agosto de 2008.	Municipio de Manta Municipio de Montecristi TNC CI	Iniciativa pendiente. Por elaborarse análisis de factibilidad para ampliación del área terrestre (bosque seco y marino costeros). Con la posterior declaratoria del AP Pacoche (AM.131, de 2 de sept de 08) el Municipio de Manta dejó de impulsar esta iniciativa.
11.	Cantones del Azuay, Loja y El Oro.	Mancomunidad para la administración de la Cuenca del Río Jubones, legalizada mediante AM No. 0231 de 25 de octubre de 2005.	3 provincias: Azuay, Loja y El Oro Municipios de El Guabo, Machala, Pasaje, Pucará, Santa Isabel, Zaruma, Saraguro, Oña, Nabón, Girón, San Francisco, Chilla, Ponce Enríquez.	Constituida para el manejo integral de recursos hídricos. Se toma como elemento de cohesión las dinámicas existentes en torno a la Cuenca del Río Jubones.





12.	Cantón Muisne	Apoyo en la potencial ampliación del área terrestre de la Reserva Marina Galera San Francisco	Municipio de Muisne Pobladores Locales CI – TNC	Iniciativa en construcción. Se espera potenciarla en el marco del proyecto GEF marino costero.
13.	Provincia de El Carchi	Propuesta de Ordenanza del Subsistema Provincial de áreas protegidas	Consejo Provincial de Carchi Municipios de Tulcán, Huaca y Montúfar Ecociencia (Proyecto Páramo Andino) Fundación Altrópico	La propuesta de Ordenanza se encuentra pendiente para segundo debate en el Consejo Provincial.
14.	Provincia de Napo	Propuesta de Ordenanza para el establecimiento de la Dirección Provincial de Medio Ambiente. En el marco de la ordenanza se abre la posibilidad de la creación de áreas protegidas municipales.	Consejo Provincial Napo Dirección Regional del MAE Ecociencia TNC (Proyecto Parques en Peligro)	Propuesta para primer debate. En el marco de la ordenanza se abre la posibilidad de la creación de áreas protegidas municipales.
15.	Provincias de Loja y Zamora	Plan Estratégico Ambiental Regional PEAR	Consejo Ambiental Regional CAR Gobierno Provincial de Loja Consejo Provincial de Zamora Chinchipe Ministerio del Ambiente	Plan en proceso de implementación. Esfuerzo en el cual se identificaron áreas potenciales para ser declaradas como protegidas

VIABILIDAD A LARGO PLAZO				
16.	Provincia de El Carchi	Mancomunidad para el manejo de la Reserva Ecológica El Ángel	Consejo Provincial de Carchi Municipio de Espejo Municipio de Mira Municipio de Bolívar Municipio de Tulcán Municipio de San Pedro de Huaca Municipio de Montúfar Ministerio del Ambiente	Convenio de delegación a la mancomunidad (19 de nov. de 2001) Primera mancomunidad conformada para el manejo y administración de un espacio integrante del PANE. Iniciativa que no prosperó, debido a diferencias políticas entre actores institucionales.





OTRAS ORDENANZAS IDENTIFICADAS (VIABILIDAD A MEDIANO - LARGO PLAZO)

No.	Lugar	Norma	Contenidos relevantes
1.	CANTÓN PORTOVELO PROVINCIA DE EL ORO R.O.S. 38, 31 de marzo de 2008	ORDENANZA QUE REGLAMENTA LA PRESERVACIÓN Y CONTROL DEL MEDIO AMBIENTE, ÁREAS VERDES, PARQUES Y JARDINES EN EL CANTÓN PORTOVELO	Establece como objetivo de la ordenanza la regulación para el establecimiento de un sistema cantonal de áreas naturales protegidas. No obstante, no se establece un procedimiento para dicho efecto. Plantea el establecimiento de estímulos tributarios para las acciones amigables con el ambiente.
2.	CANTÓN GUAYAQUIL PROVINCIA DEL GUAYAS R.O.S. 187, 9 de octubre de 2007	REGLAMENTO ORGÁNICO FUNCIONAL DE LA M. I. MUNICIPALIDAD DE GUAYAQUIL	El Departamento de Capital Natural del Municipio de Guayaquil tiene como una de sus funciones preparar informes técnicos tendientes a lograr la declaratoria de nuevas áreas protegidas a nivel del cantón, supervisar las evaluaciones de efectividad en el manejo de ap's, efectuar el control de la integridad de ap's y bosques protectores, entre otras vinculadas con la conservación.
3.	CANTÓN DURÁN PROVINCIA DEL GUAYAS R.O.285, 4 de marzo de 2004	ORDENANZA QUE CREA LA DIRECCIÓN DEL AMBIENTE DEL I. MUNICIPIO DE DURÁN	Entre las funciones de la Dirección se encuentra el declarar, crear, determinar y delimitar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.
4.	CANTÓN SAN VICENTE, PROVINCIA DE MANABÍ R.O. 76, 5 de mayo de 2007.	ORDENANZA QUE REGULA EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN TODAS LAS ÁREAS QUE CONSTITUYEN SITIOS PALEONTOLÓGICOS, ARQUEOLÓGICOS E HISTÓRICOS, ASÍ COMO ELEMENTOS NATURALES DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA DE LAS ÁREAS DE INCIDENCIA Y CIRCUNDANTES	Determina la existencia de áreas de elementos naturales de protección ecológica en el cantón, que por su riqueza son considerados como parte de los bienes culturales y patrimoniales del estado; a efectos de lo cual se zonificarán dichos espacios y se someten a la regulación por parte del municipio respecto de los usos permitidos y no permitidos.
5.	CANTÓN CHAGUAR-PAMBA PROVINCIA DE LOJA R.O. 182, de 2 de octubre de 2007	ORDENANZA QUE NORMA LA GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICA EN EL CANTÓN CHAGUARPAMBA	Se establece la descentralización en la administración y manejo de las áreas naturales protegidas cantonales. Se explicita la competencia para delimitar y determinar nuevas AP's según lo dispuesto en el Artículo 67 de la Ley Forestal (categorías de manejo) y declarar bosques y vegetación protectores dentro de su jurisdicción.

3.5 La experiencia de “Siete Iglesias”, Cantón San Juan Bosco

El cantón San Juan Bosco se encuentra ubicado en la provincia de Morona Santiago. Dentro de dicho cantón se localiza la denominada Cordillera de Siete Iglesias, espacio que por sus características físicas no es apto para tareas como agricultura o ganadería, pero es rico en biodiversidad, principalmente aves, y que aloja un área de fuentes hídricas que abastecen al cantón San Juan Bosco.

A decir de uno de sus actuales habitantes, este fue uno de los motivos por los cuales en la época en que se colonizó el área, los primeros pobladores decidieron conservar dicha zona –no poblarla ni utilizarla– con miras a que se asegure la provisión del agua para la zona baja del lugar. Es así que a la fecha, no existen asentamientos humanos sino en la zona “de amortiguamiento” entre el área que se busca declarar bajo régimen de conservación, en donde moran 52 familias.

El trabajo de intervención con dichas familias, que puede identificarse como antecedente remoto de la iniciativa, es el realizado en el marco del Proyecto Cóndor- Programa GESOREN (GTZ-COSUDE), con el cual se brindó apoyo a la población local en diversas acciones en la zona, vinculadas a temas agroforestales y agroproductivos. El tema de la conservación surgió después de estas iniciativas, y se inicia con el trabajo en una ordenanza para regular la gestión ambiental local. De esta forma, se fue posicionando el tema en la zona. A esto se sumó la constatación de una serie de riesgos que podían implicar presión sobre los recursos, lo cual hizo que el gobierno local adoptara la decisión de conservar la zona¹⁵.

Para contar con la decisión y el impulso del Gobierno Municipal a esta iniciativa, un factor clave fue el apoyo y asistencia técnica brindada por GTZ y su Programa Gesoren. A este se sumó la intervención de Conservación Internacional quien contrató al Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), para apoyar en el desarrollo del análisis legal que permitiría encontrar la viabilidad de la declaratoria de un área protegida municipal en la zona. De otro lado, a raíz de la elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo Cantonal y de la Ordenanza de Gestión Ambiental en el 2006, en los cuales se planteó la política cantonal de conservación, se habla de la creación de un departamento de gestión ambiental, esfuerzo cristalizado en enero de 2007.

Si bien al principio esta nueva dependencia municipal exploraba más el tema de iniciativas productivas y de calidad ambiental, que el de experiencias de conservación del medio natural, progresivamente este último tópico se fue posicionando. Luego, tanto la preocupación por la conservación del medio natural cuanto la iniciativa de crear el APM de Siete Iglesias fue recibiendo el apoyo del Concejo Municipal y su Alcalde. Ambos resolvieron materializar su declaratoria formal y viabilizar la administración y manejo por parte del Gobierno Municipal de San Juan Bosco y su Dirección de Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable.

¹⁵ Se debe destacar que tanto la administración municipal saliente como la entrante para el periodo 2009-2014 han apoyado esta iniciativa y mostrado su interés por profundizar la política de conservación y gestión ambiental en esta localidad.





4. Elementos fundamentales y ruta crítica para la creación de APMs

En el marco de la competencia municipal de planeamiento físico cantonal, la creación de áreas protegidas municipales debería considerar las siguientes fases:

- a. Fase preliminar;
- b. Fase de creación del área;
- c. Fase de manejo; y,
- d. Fase de implementación, seguimiento y evaluación.

4.I. Fase preliminar

Esta fase se cataloga como “preliminar” pues cumpliría fines tales como la identificación del área, la determinación preliminar de los valores ecológicos (p.e. valores de biodiversidad, bienes y servicios ambientales, bienes culturales, etc.) que justificarían su protección, el sondeo

de la voluntad de las comunidades, propietarios privados y actores locales hacia la creación, la disposición de la autoridad municipal para asumir el reto, entre los aspectos más significativos. La ejecución de estos y otros pasos preliminares corresponderían a un promotor que podría ser:

- El propio municipio;
- Los propietarios privados u otros sujetos de derechos de posesión o propiedad; o,
- Terceras personas interesadas en el desarrollo de iniciativas de protección de áreas naturales.

4.2. Fase de creación del área

Esta fase es la más importante, pues determina los pasos a seguir para la creación del área protegida municipal. A continuación, se los precisa y explica:

Esquema de Pasos para la Creación del APM's

- Realización de estudios técnicos preliminares
- Determinación de la voluntad institucional
- Análisis de la capacidad institucional
- Determinación legal del régimen de tenencia de la tierra dentro del área
- Participación ciudadana
- Expedición de Ordenanza Municipal

4.2.1. Realización de estudios técnicos preliminares

La declaratoria de un área protegida municipal supone el desarrollo de estudios técnicos preliminares para determinar las características de una zona identificada como potencial área protegida, pero también para informar y fundamentar la voluntad institucional dirigida a la protección de un espacio natural ubicado dentro de la jurisdicción cantonal.

Los estudios técnicos preliminares deberían proveer información básica sobre aspectos geográficos, ecológicos, socioeconómicos y legales del área identificada. En este contexto, tomando en cuenta que al momento no existen lineamientos específicos aplicables a las áreas protegidas municipales y, por tanto, se hace necesario acudir a los lineamientos generales del marco normativo vigente¹⁶, los estudios técnicos preliminares deberían generar un Expediente Técnico que incluya las siguientes secciones:

¹⁶ Ver, por ejemplo: TEXTO UNIFICADO DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECUNDARIA (2002). Libro III Del Régimen Forestal. Guía Interna para la Declaratoria de Bosques y Vegetación Protectores. Registro Oficial 725 de 16 de diciembre del 2002.





- Datos generales
- Características ambientales
- Aspectos físicos
- Uso del suelo
- Presencia institucional

El Expediente Técnico¹⁷ debería incluir al menos la siguiente información:

EXPEDIENTE TÉCNICO				
A. DATOS GENERALES:				
Superficie:		Ubicación:		Accesibilidad:
Localización Política:		Provincia:	Cantón:	Parroquia:
Localización Geográfica		(cuadrante):		Latitud/Longitud UT
Norte:	Sur:	Este:	Oeste:	
Régimen de tenencia del área: Estatal (incluida municipal):			Privada:	Mixta:
Población estimada por tipo de propiedad:				
Servicios de infraestructura física y social:				
B. CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES				
Altitud:	Precipitación:	Temperatura:	Tipos de vegetación:	
Presencia de especies amenazadas:				
Presencia de especies endémicas:				
C. ASPECTOS FÍSICOS				
Sistema hidrográfico:		Relieve:		Erosión:
Ecosistemas / hábitat de importancia especial para la conservación:				
Recursos naturales especialmente importantes:				
D. USO DEL SUELO				
Uso actual del suelo y tipo de cobertura:				
Zona de vida y cobertura vegetal existente:				
% estimado del área protegida:				
Forestal:		Agropecuario:		Sistemas agroforestales:
Infraestructura:		Uso actual de suelo urbano:		Otros:
Principales actividades productivas de la población que vive dentro del área protegida:				
E. PRESENCIA INSTITUCIONAL				
Instituciones presentes en el área o su zona de influencia:				
Tipo de actividad institucional:				

¹⁷ Basado en: TEXTO UNIFICADO DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECUNDARIA (2002). Libro III Del Régimen Forestal. Anexo 3.

La realización de los estudios técnicos preliminares y la preparación del respectivo Expediente Técnico corresponderían a la Unidad de Gestión Ambiental y/o a la Dirección de Planeamiento del Municipio, órgano al que también correspondería la emisión del respectivo Informe Técnico. Dicho informe debería someterse a consideración del Concejo Cantonal.

En caso de que la iniciativa de creación de áreas protegidas municipales sea de terceros, la realización de los estudios técnicos preliminares correspondería a los interesados. Sin embargo, los resultados (i.e. Expediente Técnico) deberían ser presentados a la Unidad de Gestión Ambiental y/o a la Dirección de Planeamiento del Municipio, para que dicho órgano emita el respectivo Informe Técnico a ser presentado al Concejo Cantonal.

Como su nombre lo indica, el ámbito de estos estudios sería preliminar y estarían enfocados hacia una identificación geográfica, ecológica, socioeconómica y legal que permita al Concejo Cantonal analizar la posibilidad de manifestar y comprometer su voluntad institucional para efectos de proteger el área identificada.

Cabe anotar, finalmente que –en caso de planificar la incorporación del área al subsistema de áreas protegidas de gobiernos autónomos descentralizados del SNAP– los estudios técnicos preliminares deberían ser compatibles con las respectivas normas nacionales. De allí la importancia de regular los parámetros que deberán observar las áreas que se incorporen a dicho subsistema, en función de las necesidades o intereses locales, con requisitos sencillos y con un criterio de costo-beneficio.

4.2.2. Determinación de la voluntad institucional

La voluntad institucional es uno de los aspectos más importantes para la creación de áreas protegidas municipales, pues refleja el consenso institucional necesario para promover un proyecto de esta naturaleza. La experiencia en el Ecuador, reflejada en la declaratoria de una “zona de protección ecológica” en el cantón Guamote¹⁸, indica que, desde una perspectiva jurídica, dicha voluntad se exterioriza a través de una Resolución expedida por el Concejo Municipal.

Las Resoluciones son actos decisorios que versan sobre asuntos de interés especial¹⁹. De conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, le corresponde al Concejo Municipal, en su calidad de órgano legislativo del gobierno cantonal, la expedición de Resoluciones²⁰. En este contexto, se recomienda que, por tratarse de proyectos de interés cantonal, la voluntad institucional se manifieste a través del Concejo Municipal y no, de forma individual, a través de Concejales o del Alcalde.

18 ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA EN EL CANTÓN GUAMOTE. Registro Oficial No. 3 de 13 de Agosto de 1998.

19 LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL. Artículo 123.

20 Ibidem. Artículo 63, numeral 1.





La finalidad de que el interés institucional y el compromiso de constituir una área protegida municipal se viabilice a partir de la expedición de una resolución del Concejo es el de respaldar este tipo de iniciativas al más alto nivel así, como el de servir como un antecedente normativo de la Ordenanza Municipal que en su momento creará oficialmente el área protegida municipal.

En el Anexo 1 se ha incluido un modelo de Resolución de Concejo Municipal de declaratoria de interés institucional previo a la creación de áreas protegidas municipales.

4.2.3. Análisis de la capacidad institucional

La determinación de la voluntad institucional debería complementarse con un análisis de la capacidad institucional para manejar un área protegida municipal. En este contexto, procede también la definición de aspectos claves relativos a la gobernanza del área protegida con la finalidad de involucrar a la ciudadanía en la gestión municipal del área protegida. Entre estos aspectos claves está la determinación del nivel de interés ciudadano por participar, los mecanismos y espacios de participación y la necesidad de definir esquemas de manejo participativo del área protegida, por ejemplo, a través de la creación de comités de apoyo a la gestión del área²¹.

Así, la determinación de la capacidad institucional debería tomar en cuenta los siguientes aspectos mínimos:

40

- a. Existencia de marco normativo ambiental cantonal
¿Ha expedido el municipio normas ambientales?
- b. Existencia de marco institucional ambiental cantonal
¿Ha constituido el municipio la Unidad y/o Dirección de Gestión Ambiental?
- c. Desarrollo de iniciativas previas de manejo de áreas protegidas
¿Tiene experiencia el municipio en la gestión de áreas protegidas?
- d. Voluntad de constituir espacios de participación ciudadana en la gestión de áreas protegidas
¿Ha previsto el municipio la posibilidad de desarrollar esquemas participativos de gestión ambiental y/o de gestión de áreas protegidas; cuál sería el ámbito de tales esquemas?
- e. Presupuesto y/o voluntad de asociación con entidades privadas
¿Ha asignado el municipio presupuesto para la gestión ambiental y/o se ha asociado con entidades para financiar actividades y proyectos ambientales?

²¹ Los aspectos de gobernanza también podrían analizarse en el marco del desarrollo de la consulta previa, que se analiza más adelante.

Cabe destacar que estas preguntas cumplen la finalidad de identificar la capacidad institucional del municipio para efecto de emprender iniciativas de protección de áreas naturales cantonales. Si el municipio no cuenta, por ejemplo, con una unidad de gestión ambiental, o no cuenta con un marco normativo ambiental ni con experiencias de proyectos análogos, las autoridades locales deberían revisar la viabilidad de creación de áreas protegidas municipales, toda vez que tales decisiones requieren un compromiso institucional sólido.

4.2.4. Determinación legal del régimen de tenencia de tierra dentro del área

La selección del área que será objeto de protección también debería considerar la determinación de los diversos regímenes de tenencia de la tierra, preexistentes a la declaratoria municipal. Las áreas naturales ubicadas dentro del territorio municipal se encuentran bajo diversos regímenes de tenencia que, a su vez, derivan en diversas clases de propiedad de la tierra y en diversos usos del suelo.

En este contexto, la determinación de los regímenes de tenencia de la tierra debería constituir un elemento fundamental para que un municipio adopte políticas de gestión del área que reconozca los derechos de propiedad y los usos de suelo preexistentes a una declaratoria. En este escenario, el manejo del área protegida enfatizaría una gestión flexible y participativa. En un escenario distinto, un municipio podría decidir una política de gestión que priorice la protección estricta del área. Para ello, podría aplicar esquemas de expropiación a fin de consolidar la propiedad de la tierra y, con ello, redefinir sus usos con fines de protección. Esto dependerá siempre de la determinación legal del régimen de tenencia de tierra dentro del área y de los objetivos y las alternativas de uso a las que se quiera destinar el área, por ejemplo, conservación estricta, uso recreativo, educación ambiental, etc. Todo esto en función del mandato constitucional que destaca la función social y ambiental del derecho de propiedad, en todas sus formas²²; y, de la declaratoria de interés público y de prioridad nacional a la conservación del suelo²³.

Cabe destacar que, si bien es cierto que la determinación de los regímenes de tenencia de la tierra pudiera constituir una tarea que trascienda los objetivos de creación de áreas protegidas municipales (catastros, censos, etc.), ésta se sugiere por tratarse de un componente fundamental, incluso, para fines de cumplimiento de derechos constitucionales de participación ciudadana en la gestión del área protegida. En este marco deberían considerarse los siguientes regímenes de tenencia de tierra:

22 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008 Artículo 321.

23 Ibidem. Artículo 409.





- Áreas bajo el régimen constitucional de propiedad de tierras comunitarias
- Áreas bajo el régimen de posesión ancestral de tierras comunitarias
- Áreas bajo el régimen de posesión o propiedad colectiva de comunas legalmente constituidas
- Áreas bajo el régimen de Patrimonio Forestal del Estado
- Áreas silvestres prioritarias para la conservación
- Áreas bajo el régimen de Patrimonio Nacional de Áreas Naturales
- Áreas que integran el Patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Desarrollo Agrario
- Áreas bajo el régimen de propiedad privada

A continuación se desarrolla una matriz para determinar la base legal de cada uno de los regímenes de tenencia de la tierra.

Tierras Comunitarias y Posesión Ancestral de Tierras Comunitarias	Propiedad Colectiva	Patrimonio Forestal del Estado	Patrimonio Nacional de Áreas Naturales	Bosques y Vegetación Protectores	Patrimonio del INDA	Propiedad Privada
La Constitución reconoce el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades a conservar la propiedad imprescriptible de tierras comunitarias (Art. 57 Constitución)	La Constitución reconoce como una forma ancestral de organización territorial la propiedad colectiva de la tierra que tienen las comunas (Art. 60 Constitución)	Constituyen patrimonio forestal del Estado: Las tierras forestales, bosques naturales que existan en ellas y los cultivados, bosques plantados en terrenos del Estado, tierras del Estado, marginales para el aprovechamiento agrícola o ganadero, tierras que se encuentren en estado natural y que deban mantenerse en estado silvestre, tierras forestales y bosques que en el futuro ingresen a su dominio, y los manglares, incluso los que existen en propiedades particulares (Art. 1 Ley Forestal)	El Patrimonio Nacional de Áreas Naturales se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente (Art. 66 Ley Forestal)	Son bosques y vegetación protectores las formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que ayudan a la conservación del suelo y la vida silvestre; las que permitan controlar fenómenos pluviales o la preservación de cuencas hidrográficas, las que constituyen cortinas rompevientos o de protección; las que están en áreas de investigación hidrológico – forestal y las que constituyen un factor de defensa de los recursos naturales (Art. 6 Ley Forestal)	Forman patrimonio del INDA las tierras rústicas que carecen de otro dueño, las tierras que pertenecían al IERAC y aún no han sido adjudicadas, las tierras que sean expropiadas (Art. 38 Ley de Desarrollo Agrario)	La propiedad privada hace referencia a la propiedad individual de los particulares conocida como el dominio
Las tierras comunitarias son inalienables, inembargables e indivisibles, y están exentas del pago del impuesto predial (Art. 57 Constitución)	Son bienes colectivos de las Comunas las tierras de labranza y pastoreo (Art. 6 Ley de Organización y de Régimen de Comunas)	El Ministerio del Ambiente tiene la competencia para delimitar las áreas que constituyen el Patrimonio Forestal del Estado (Art. 8, Libro III TULAS)	El Ministerio del Ambiente, mediante Acuerdo determina y delimita las áreas que forman este patrimonio	Las funciones principales de los bosques y vegetaciones protectoras son las de conservar el agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre (Art. 16, Libro III TULAS)	Son tierras baldías las tierras rústicas que carecen de otro dueño, las que han revertido o reversion al Estado, las tierras incultas y la parte de los terrenos adjudicados por el Estado, que no corresponden a los títulos de propiedad o a la cabida real y justa que deben tener (Art. 1 Ley de Tierras Baldías y Colonización)	El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social (Art. 599 Código Civil)
La legalización de las tierras de las comunidades o etnias que han estado en posesión ancestral se realiza a través de la adjudicación gratuita que realiza el INDA (Art. 49 Ley de Desarrollo Agrario)	Las Comunas dependen administrativamente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, por lo que los derechos que tienen están supervisados por éste Ministerio (Art. 4 Ley de Organización y de Régimen de Comunas)	Las tierras con los siguientes requisitos son las que se incluyen en el Patrimonio Forestal: - Tener aptitud forestal de acuerdo a la clasificación agroclimática - Estar cubiertas de bosques protectores o productores - Estar cubiertas de vegetación protectora (Art. 8, Libro III TULAS)	Las tierras y recursos naturales pertenecientes a propietarios privados que se encuentran dentro del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales son expropiadas o reierte su dominio al Estado (Art. 70 Ley Forestal)	La declaratoria de bosque protector procede de oficio o a petición de cualquier interesado, siempre y cuando se pruebe el dominio (Art. 20, Libro III TULAS)	El título de propiedad de los terrenos particulares es la escritura del predio que debe estar inscrita en el Registro de la Propiedad	

Elaboración: CEDA, Hugo Echeverría.





4.2.5. Participación ciudadana

La participación ciudadana es fundamental para involucrar a la ciudadanía en la adopción de decisiones de carácter ambiental, legitimar la decisión municipal de crear áreas protegidas y prevenir y/o minimizar posibles conflictos socio-ambientales relacionados con el establecimiento y mantenimiento a largo plazo de la nueva área protegida.

Desde una perspectiva jurídica, la participación ciudadana se fundamenta en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo (1992), que establece como premisa básica que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados...”²⁴.

El Principio 10 se refleja en varios instrumentos jurídicos internacionales, entre ellos el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado en 1989, y la recientemente adoptada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

En el Ecuador, la participación ciudadana en temas ambientales constituye un derecho constitucional, reconocido expresamente desde hace una década. En este marco, la Constitución de la República garantiza derechos específicos de acceso a la información y consulta previa a la adopción de decisiones en materia ambiental, que se desarrollan a través de la Ley de Gestión Ambiental y su reglamentación respectiva.

Es importante observar que la expedición de una ordenanza para la creación de un área protegida municipal, por tratarse de un acto normativo de carácter municipal, debe necesariamente desarrollar procesos previos de información y consulta ciudadana, de conformidad con lo previsto por los Artículos 4 y 13 de la Ley de Gestión Ambiental, que disponen:

Artículo 4: “Los reglamentos, instructivos, regulaciones y ordenanzas que, dentro del ámbito de su competencia, expidan las instituciones del Estado en materia ambiental, deberán observar las siguientes etapas, según corresponda: desarrollo de estudios técnicos sectoriales, económicos, de relaciones comunitarias, de capacidad institucional y consultas a organismos pertinentes e información a los sectores ciudadanos”.

Artículo 13: Los consejos provinciales y los municipios dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la República y a la presente Ley. Respetarán las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas para determinar los usos del suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica”.

24 DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO SOBRE AMBIENTE Y DESARROLLO. La Declaración de Río fue adoptada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en 1992.

A partir de estas consideraciones, se recomienda el desarrollo de procesos de participación social y consulta para efectos de establecer mecanismos de socialización de la iniciativa municipal y de análisis y discusión del papel de la ciudadanía involucrada en la gestión del área protegida municipal.

Si se considera que dentro del área protegida pueden existir varios regímenes de tenencia de la tierra, es menester involucrar a quienes ejercen derechos de propiedad o posesión en el área, no solo como una medida de prevención de conflictos socio ambientales sino, sobre todo, como un mecanismo que asegure una buena gobernanza del área protegida municipal.

4.2.6. Expedición de la Ordenanza Municipal

La expedición de la Ordenanza Municipal constituye el último elemento de la fase de creación del área protegida municipal y se fundamenta en todos los aspectos previamente detallados que proveen insumos técnicos y legales al contenido normativo de la ordenanza.

El procedimiento para la expedición de una Ordenanza Municipal está previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y requiere dos debates en sesiones distintas, verificadas con veinticuatro horas de intervalo²⁵.

Las ordenanzas aprobadas requieren la sanción del Alcalde²⁶ y su posterior promulgación en el Registro Oficial²⁷ para su entrada en vigencia.

A continuación se detalla el procedimiento para la expedición de Ordenanzas Municipales, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

25 LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL. Artículo 124.

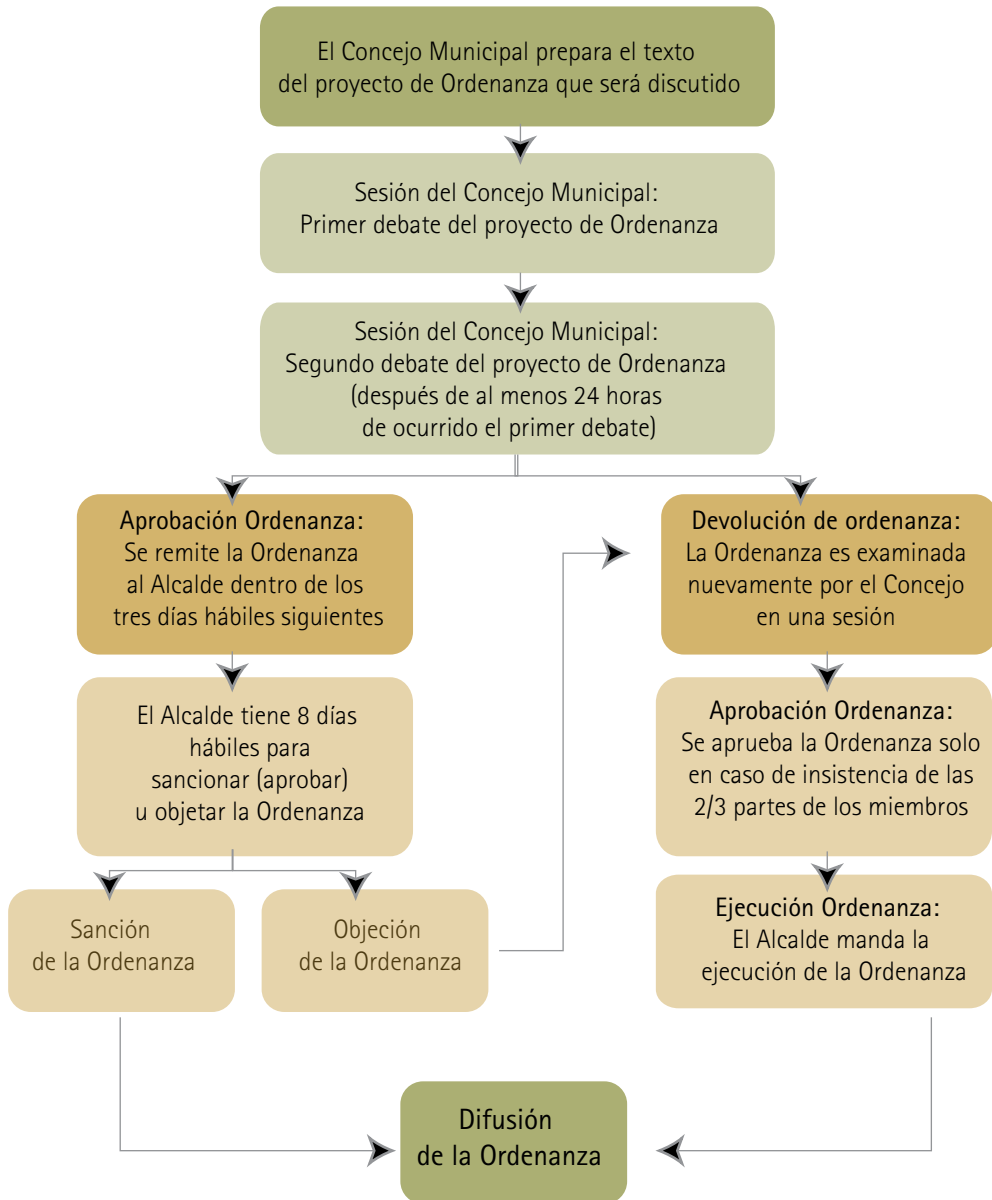
26 Ibidem. Artículo 125.

27 Ibidem. Artículo 126.





PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE ORDENANZAS



4.2.7. Contenido básico de la Ordenanza Municipal

La experiencia normativa de los municipios de cantones que han desarrollado iniciativas de protección de áreas naturales indica que una Ordenanza Municipal para este objetivo debe contener los siguientes elementos básicos:

- Declaratoria, denominación y objetivos
- Jurisdicción, régimen de tenencia de tierra y usos permitidos
- Marco institucional
- Financiamiento
- Incentivos
- Sanciones
- Disposiciones generales y transitorias

En el Anexo 2 se incluye un modelo de Ordenanza Municipal para la creación de áreas protegidas municipales, basada en la experiencia de la APM de Siete Iglesias.

4.3. Fase de manejo

La fase de manejo está caracterizada por la ejecución del Plan de Manejo del área protegida municipal. La situación ideal para garantizar la mejor gestión del área es que en el momento de la creación, la nueva área ya cuente con un plan de manejo y plan financiero diseñados participativamente y adoptado por los pobladores locales. Si no es así y dado que el plan de manejo constituye una herramienta fundamental para la gestión del área protegida municipal, su elaboración debería estar prevista en la Ordenanza de creación del área, la que debería establecer un plazo razonable para tal efecto.

Al momento de la realización de esta publicación, existen iniciativas para uniformar el contenido de planes de manejo. En el futuro se espera que dichas iniciativas se oficialicen no solo para áreas nacionales y bosques protectores sino también para áreas protegidas municipales. Sin perjuicio de las directrices que establezca la Autoridad Ambiental Nacional para el SNAP, en el siguiente recuadro se enlistan los contenidos básicos que debe reunir el plan de manejo de una APM.





PLAN DE MANEJO²⁸

1. Resumen Ejecutivo
2. Antecedentes del área protegida
 - Objetivos del área protegida
 - Ubicación y límites
 - Evaluación de la información existente sobre el área protegida
3. Marco legal
4. Diagnóstico del área protegida
 - Diagnóstico físico y climático
 - Diagnóstico ambiental y biológico
 - Diagnóstico socio-económico
 - Diagnóstico socio-organizativo
 - Diagnóstico político-legal
 - Caracterización de las potencialidades del área
5. Propuesta de zonificación y normas de uso
6. Estrategia del área protegida
7. Referencias bibliográficas

Parte importante del Plan de Manejo es el diseño de una estrategia de sostenibilidad financiera, a través de la elaboración de un Plan Financiero del área, que debería incluir lo siguiente:

1. Determinación de disponibilidad presupuestaria
2. Análisis de necesidades, ingresos y brechas financieras
3. Identificación y selección de mecanismos financieros
4. Estrategias de financiamiento: identificación de opciones de mecanismos financieros, análisis de factibilidad de mecanismos, selección de mecanismos prioritarios
5. Plan de implementación de estrategia financiera (pasos a seguir para implementar el plan)

²⁸ Fuente: ORDENANZA 0213 DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO: SUSTITUTIVA DEL TÍTULO V, DEL MEDIO AMBIENTE, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL. Registro Oficial Edición Especial No. 4 de 10 de Septiembre del 2007.

4.4. Fase de implementación, seguimiento y evaluación

Esta fase estaría caracterizada por el desarrollo de un mecanismo de implementación, que podría consistir en la elaboración de un Plan Operativo Anual. Paralelamente, y para efectos del seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos que justificaron la creación del área protegida municipal, se podría otorgar atribuciones al Comité de Apoyo, las que deberían estar previstas en la Ordenanza Municipal.

4.5. La ruta crítica para la creación de un Área Protegida Municipal

Conforme a lo anotado, para la creación de un Área Protegida Municipal deberían considerarse al menos los siguientes pasos que, a manera de ruta crítica, se presentan a continuación:

4.5.1. Realización de estudios técnicos preliminares:

En los estudios técnicos se determinan las características de una zona identificada como potencial área protegida y deberían proveer información básica sobre aspectos geográficos, ecológicos, socioeconómicos y legales del área identificada.

4.5.2. Determinación de la voluntad institucional:

La voluntad institucional refleja el consenso de la municipalidad, que es necesario para promover un proyecto de esta naturaleza; dicha voluntad se exterioriza a través de una Resolución expedida por el Concejo Municipal, a través de la cual se realiza una declaratoria oficial del interés institucional y del compromiso de crear el área protegida municipal.

4.5.3. Análisis de la capacidad institucional:

El análisis de la capacidad institucional para manejar un área protegida municipal debería considerar aspectos clave relativos a la gobernanza del área, con la finalidad de involucrar a la ciudadanía en la gestión municipal del área protegida.

4.5.4. Determinación legal del régimen de tenencia de la tierra dentro del área:

Previo a la creación del área protegida municipal, se debería considerar la determinación de los diversos regímenes de tenencia de la tierra, con el fin de tener conocimiento de las clases de propiedad de la tierra y los usos del suelo.





4.5.5. Participación ciudadana:

La participación ciudadana es fundamental para involucrar a la ciudadanía en la adopción de decisiones de carácter ambiental, legitimar la decisión municipal de crear áreas protegidas y prevenir y/o minimizar posibles conflictos socio-ambientales relacionados con el establecimiento y mantenimiento de la nueva área protegida. Se debe tener en cuenta la ejecución de procesos previos de información y consulta ciudadana, de conformidad con la Ley de Gestión Ambiental. En consecuencia, se debe observar el desarrollo de procesos de participación social en torno a la iniciativa municipal y de análisis y discusión del papel de la ciudadanía involucrada en la gestión del área protegida municipal.

4.5.6. Expedición Ordenanza

La elaboración de la ordenanza está a cargo del Concejo Municipal. El texto de la ordenanza se discute en dos debates diferentes realizados con al menos 24 horas de intervalo para su aprobación. Posteriormente, el Alcalde es el llamado a sancionar la ordenanza para su posterior promulgación y difusión.

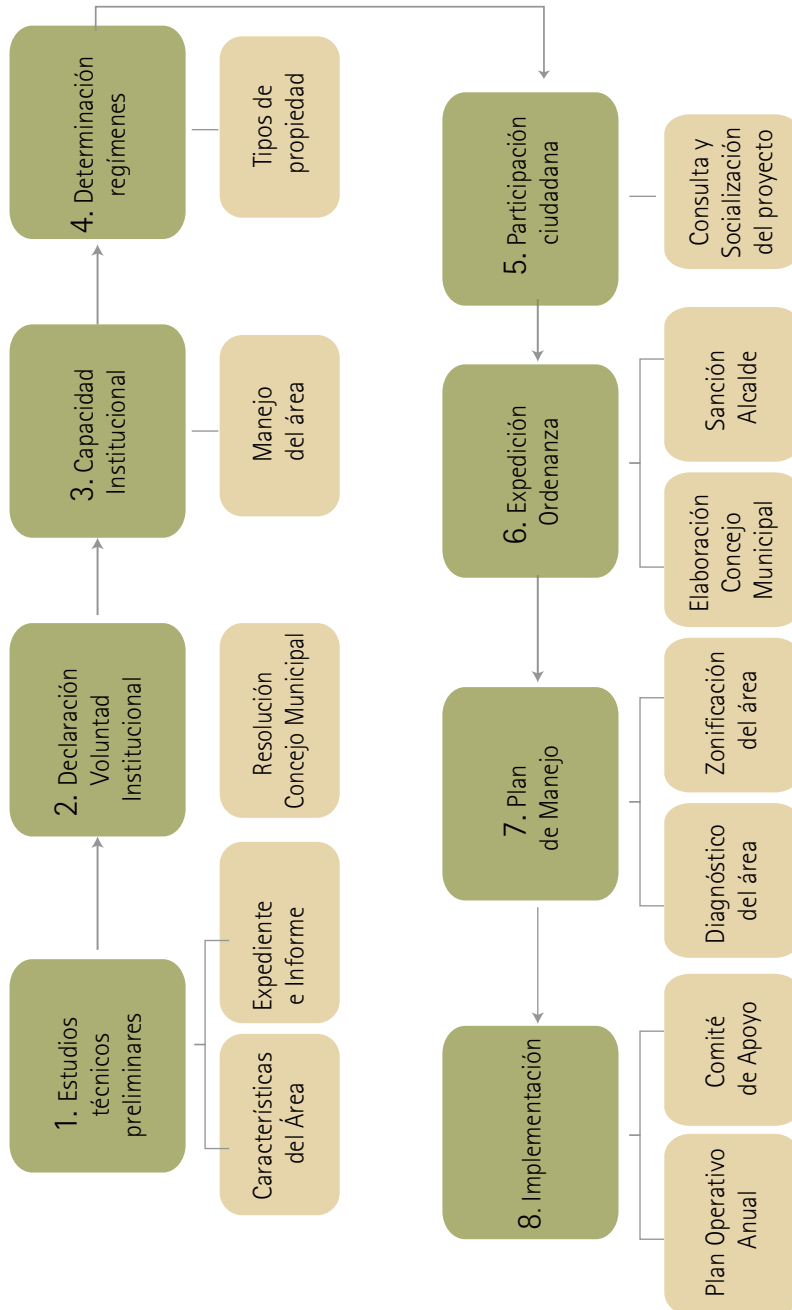
4.5.7. Plan de Manejo

El plan de manejo es una herramienta a través de la cual se presenta un diagnóstico general del área que se pretende conservar; contiene los aspectos físicos, biológicos, económicos, sociales, políticos y culturales del lugar. Su función es desarrollar una zonificación del área con las correspondientes actividades permitidas.

4.5.8. Implementación

Un mecanismo de implementación podría consistir en la elaboración de un Plan Operativo Anual. Adicionalmente, se podría otorgar atribuciones al comité de apoyo para efectos del seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos que justificaron la creación del área protegida municipal.

Aspectos mínimos a considerarse para la creación de Áreas Protegidas Municipales²⁹



Elaboración: CEDA.

29 No excluyen el cumplimiento de otros requisitos, como en el caso del Estudio de Alternativas de Manejo, que pueden ser exigidos por la Autoridad Ambiental Nacional para aceptar la incorporación de una APM al Subsistema de AP-GAD del SNAP.





5. Procedimiento general de incorporación de las APMs al subsistema de GAD del SNAP

En esta parte se identifican y desarrollan los principales elementos y directrices que deberían guiar la incorporación de las APMs, una vez declaradas, al Subsistema de GAD del SNAP.

5.1 Compatibilidad de enfoques entre AP y APMs

Acorde al análisis y experiencias recabadas por GTZ (GTZ-CoopeSoliDar, 2008) en Latinoamérica y el Caribe, y basándose en los planteamientos emanados del II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas (Bariloche, 2007), las APMs se han definido como:

"Espacios naturales o modificados, marinos o continentales, que contienen biodiversidad y/o valores naturales importantes, prestan servicios ecosistémicos y/o poseen valores culturales. Son establecidas o reconocidas por el Municipio mediante un instrumento legal municipal en concordancia con las políticas ambientales, territoriales y de desarrollo del país y el sistema de áreas de protegidas."³⁰

Dicha acepción es compatible con el enfoque que ofrecen las PPE-SNAP, al referirse a los espacios que integrarían el denominado Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales, que lo concibe como:

"Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales, APGS.- Conformado por áreas de interés regional o local, bajo el soporte técnico y legal de la AAN. Las áreas protegidas de este subsistema pueden ser declaradas por los gobiernos seccionales, pero su incorporación al SNAP será realizada por la AAN sobre la base de los estudios de alternativas de manejo presentados por los interesados. Su administración y manejo estará a cargo de los gobiernos seccionales³¹."

Cabe aclarar que la denominación de Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales, adoptada por el PPE-SNAP, aprobado mediante Acuerdo Ministerial No. 009 del 10 de marzo del 2008, y publicado en el Registro Oficial No. 343 de fecha 22 de mayo del 2008, ha sido tácitamente modificada por las disposiciones del Título V "Organización Territorial del Estado" de la nueva Constitución de la República y, más específicamente, por el Artículo 405 del mismo texto constitucional, donde expresamente se hace referencia al Subsistema Autónomo Descentralizado. En concordancia con esta modificación proponemos la denominación de Subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados del SNAP (GAD-SNAP). Esta u otra denominación que se adopte en adelante deberá ser convalidada por el instrumento legal que secunde a la Constitución en la regulación del SNAP.

Sin embargo, en la práctica se advierten algunas características entre las APMs que las distinguen del resto de las AP como tal. Esta situación se puede denotar al atender, primeramente, a la definición que prevé el CDB sobre las AP: "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación".

30 GTZ-CoopeSolidAR. R.L. 2008. Áreas de Conservación Municipal: Reflexiones y experiencias desde América Latina y el Caribe. Grupo de Trabajo "Biodiversidad" de la Cooperación Alemana en América Latina y El Caribe.

31 Política y Plan Estratégico del SNAP 2007-2016, p.82.





En similar línea, la UICN comprende a las AP como:

“un espacio geográfico claramente definido que es reconocido, dedicado y manejado, a través de medios legales u otros medios eficaces, para alcanzar la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y valores culturales asociados”.

En ambas definiciones se destaca a la AP como una figura destinada a la conservación. Ciertamente, esta finalidad puede ser compatible y concurrente con los fines que adicionalmente a los de conservación buscarían las municipalidades al declarar una APM, como pueden ser los referentes a la planificación y regulación de su espacio territorial.

Al análisis de las acepciones antes citadas, habría que agregar las connotaciones que atribuye a una AP la nueva Constitución ecuatoriana (Artículo 398, numeral 4.), relativas a su “intangibilidad” y – sobre todo – a que son instrumentos para garantizar los derechos del buen vivir y, especialmente, el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Bajo estos señalamientos, el reconocimiento de las APMs como AP implica que las primeras se orienten desde su declaratoria y a lo largo de su gestión, hacia la mencionada garantía constitucional, así como a estar sujetas a las restricciones de uso que son propias de las AP, en forma indefinida o a un “largo plazo”.

Concluyendo, el enfoque que sustenta a las APMs como un medio para variados fines de una política local, donde se fusionan los propósitos del ordenamiento territorial con los propios de la conservación de una muestra de biodiversidad del cantón, es una estrategia pertinente y debe ser alentada. Sin perjuicio de su validez, para que la APMs sea compatible con el régimen que actualmente rige para las AP, deberá observarse su alineación esencial con el enfoque de derechos y de conservación (ecosistémico) que se exige para estas últimas, acorde a los actuales mandatos constitucionales.

5.2 Competencias exclusivas y concurrentes sobre las APs y territorios

De acuerdo al texto Constitucional vigente, la competencia para el establecimiento y administración de las AP le pertenece en forma exclusiva al Estado Central (Artículo 261, numeral 7). Una interpretación restringida o descontextualizada de esta disposición dejaría sin piso la viabilidad de un SNAP donde participen tanto en la declaración, como en la administración y manejo de sus áreas los gobiernos autónomos descentralizados, tal como lo prevé el Artículo 405 de la misma ley suprema. La disposición que permite aclarar esta situación se halla en el Artículo 260 de la Constitución, que admite la concurrencia de responsabilidades respecto a las llamadas competencias exclusivas, así como en el Artículo 399 donde expresamente se reconoce que la tutela integral sobre el ambiente se ejercerá de manera descentralizada. Sin embargo, para una mayor clarificación de esta concurrencia será indispensable una precisión

de orden legal, preferiblemente en el cuerpo normativo que deberá expedirse para regular el SNAP, a tono con el nuevo marco constitucional.

En este sentido, debe colegirse que el Estado Central, a través de la Autoridad Ambiental Nacional, como es el Ministerio del Ambiente, ejerce de manera originaria la administración y manejo de las AP creadas y de las nuevas que se integren al SNAP. Por ello, ostenta la función indelegable de la rectoría del sistema, que le faculta a establecer la política, planificación y normativa nacionales que constituyen los parámetros generales y obligatorios para todos los actores institucionales y sociales³². Luego, mantiene la competencia privativa para la administración y manejo de los espacios que integran el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) y es corresponsable respecto a la administración y manejo de las áreas que se creen en el marco del resto de subsistemas que integran el SNAP. Decimos que mantiene una corresponsabilidad, porque si bien en dichos casos el ejercicio principal de la competencia recaerá sobre los gobiernos autónomos descentralizados, o se compartirá con comunidades o propietarios privados, según les corresponda, se entiende que el Estado Central ejercerá para todos esos casos una responsabilidad subsidiaria³³.

Complementariamente, el nuevo texto constitucional reconoce antiguas y nuevas formas de división política del territorio, como son las regiones, provincias, cantones, parroquias y regímenes especiales. En el caso de los cantones, son las municipalidades quienes ejercen la competencia de administración política, con autonomía financiera, política, administrativa y legislativa. De esta capacidad se deriva la facultad de planificar y regular el uso y ocupación del territorio. Bajo esta facultad, como se ha explicado anteriormente, se han desarrollado y podrán seguir desarrollándose experiencias legislativas mediante las cuales los concejos municipales establezcan un régimen de protección de la biodiversidad y recursos naturales presentes en sus circunscripciones. Dichas experiencias son verdaderas iniciativas de APMs, que mantienen altas probabilidades de ser reconocidas e integrarse al Subsistema de GAD del SNAP.

32 Buena parte de esta política, planificación y normativa, aunque debe ser ajustada y complementada mediante un nuevo cuerpo de ley acorde a los lineamientos del nuevo texto constitucional, se encuentra ya desarrollada en la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad, Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, en los Libros III y IV del TULAS, pero sobre todo en las PPE-SNAP 2007-20016.

33 La Constitución establece en su Artículo 268 "La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención."





5.3 Participación ciudadana en las APs y APMs

Si bien la Constitución otorga al Estado un rol protagónico en la administración y manejo de las APs en general, aquello no excluye la participación de los actores sociales en dichos espacios. Al contrario, esta última ha sido fortalecida en la propia ley suprema, donde no solo se la reconoce como un medio indispensable para el ejercicio de la soberanía y el funcionamiento del sistema de gobierno (Artículo 1), sino que se desarrollan una serie de garantías y mecanismos conexos en torno a los derechos de participación (Artículo 61), a un ambiente sano (Artículos 14, 395.3, 399), al agua (Artículo 318) y de la naturaleza (Artículo 71).

En este sentido, el involucramiento de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos sociales, más que una posibilidad, es un factor fundamental que debe estar considerado en el desarrollo de todos los subsistemas del SNAP y en la gestión de sus respectivas áreas, y mucho más en las que corresponden a los subsistemas comunitario y privado (Artículo 405).

Bajo esta última comprensión, debe concluirse que la articulación y funcionamiento de los subsistemas del SNAP y de las áreas que los integran, poseen un determinado margen de flexibilidad en cuanto a la administración y manejo de dichos espacios. De ahí que en el caso concreto de las APMs, guardando el enfoque ponderado en el numeral anterior, pueden ser incluidas como APs del Subsistema de GAD del SNAP y, además, pueden ser administradas y manejadas no solo por las municipalidades que las declaren, sino por las propias comunidades locales o propietarios privados que han promovido la declaratoria³⁴.

En esta línea, las PPE-SNAP han dejado en claro que la participación ciudadana y los valores culturales, son un principio y una política central del SNAP, en concordancia con los lineamientos que sobre esta materia provienen de instrumentos como la Declaración de Río de 1992, o del CDB y su Programa de Trabajo sobre AP. Este elemento es compartido por las iniciativas que promueven la creación de APMs, especialmente en lo que refiere al proceso de su gobernanza. Luego, la posibilidad de que las APMs creadas puedan ser administradas y manejadas por las propias comunidades locales y propietarios privados, dependerá de los objetivos que se definan para cada caso.

5.4 Financiamiento de las APs y las APMs

En consecuencia con el enfoque de derechos y de conservación ya indicado anteriormente, así como con la tutela estatal e interés público que garantiza la Constitución ecuatoriana sobre la biodiversidad y las APs, el Artículo 405 dispone que "El Estado asignará los recursos económi-

³⁴ Es el caso del funcionamiento del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas creado por la Municipalidad de Quito, cuya respectiva ordenanza reconoce y estimula la participación de los propietarios y comunidades en el proceso de declaratoria de las AP, y posteriormente en su administración y manejo.

cos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema". A este enunciado debe vincularse la disposición constitucional del Artículo 74 donde se aclara que "Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación".

Por la trascendencia que tienen ambas disposiciones citadas, en lo atinente al financiamiento de la conservación de las APs, es necesario repensar las estrategias y propuestas que se habían estructurado en los últimos años en torno a la sostenibilidad financiera del SNAP. Si bien estas últimas no pierden vigencia y utilidad, sí ameritan una revisión de los énfasis con los que enfocan las opciones para atender los escenarios del financiamiento de las APs.

En este sentido, conviene recalcar que el financiamiento estatal no se restringe únicamente a los espacios del PANE, sino que incluye al conjunto de áreas que formalmente se integren al SNAP. Si bien ante ello se advierte el riesgo de que las posibilidades presupuestarias del Estado se vean desbordadas por la magnitud de este compromiso, será indispensable mitigarlo a partir del diseño sustentado de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SNAP, donde se cuantifiquen los gastos y las inversiones, así como las opciones complementarias al financiamiento estatal, donde se puedan incluir fórmulas como la de un Programa de Enfoque Sectorial (PESA) para el SNAP o la de un Contrato Social Forestal (MAE-SNAP/GEF, 2007).

En lo referente a las APMs, una vez incorporadas al Subsistema de GAD del SNAP, se prevé igualmente una cobertura principal de sus gastos e inversiones, con base al presupuesto estatal, en este caso, del que corresponda al respectivo gobierno. No obstante, como queda dicho, deben analizarse figuras complementarias, con base a estrategias financieras locales.

5.5 Criterios para la incorporación del APMs al Subsistema de GAD del SNAP

Las PPE-SNAP contemplan un avance en esta materia. Si bien no se ha agotado la definición de los parámetros que deben ser considerados para el reconocimiento de un espacio como una AP, y por consiguiente integrante del SNAP, el instrumento citado ofrece un punto de partida. Se establecen, entonces, como principales parámetros, los siguientes:

El nivel de importancia del objeto principal. Un elemento de conservación único para el país y que por sus características se reconoce como de importancia nacional deberá ser cubierto por el PANE. Las áreas que contengan objetos de conservación de interés regional y/o cantonal, tales como fuentes hídricas, entre otros, deberán ser incluidas dentro del subsistema de áreas protegidas de gobiernos seccionales; por su parte, las áreas protegidas comunitarias y/o privadas, deben contener objetos de conservación de importancia local.

Sus dimensiones espaciales. Un elemento de conservación relacionado con menos de 1000 ha. y cuyos valores están cubiertos parcial o totalmente en otras unidades de





conservación será cubierto por un subsistema diferente al PANE, dependiendo del nivel de interés y de las capacidades del o los interesados.

Las capacidades de las diferentes instancias relacionadas con los subsistemas determinarán que ciertos elementos de conservación estén temporalmente a cargo de la AAN, hasta que se asegure un nivel apropiado de gestión, administración y manejo. Esto sin perjuicio de que la AAN ofrezca el asesoramiento necesario.

Para aquellos casos en los que el elemento a ser protegido es de importancia nacional, pero está en una jurisdicción o es objeto de interés privado, comunitario o de un gobierno seccional, se propone que sea incorporado al PANE y que se definan mecanismos adecuados de manejo compartido entre la AAN y el interesado.

(Política y Plan Estratégico del SNAP 2007-2016, p.80)

Los criterios citados no son del todo precisos. Hace falta analizarlos con mayor detenimiento, desarrollarlos e incluir otros en la normativa competente del SNAP.

Sin embargo, como antes habíamos anotado, el no cumplir con el enfoque adecuado o con estos y otros criterios que la ley determine en el futuro, no impediría que se declaren APMs que, por otra parte, cumplan con fines de protección y coadyuven con otros fines como la regulación y planificación del territorio cantonal. Si bien no podrían formalmente integrarse al Subsistema de GAD y, por tanto, al SNAP, sería perfectamente viable que sean consideradas como parte de los instrumentos que los municipios utilicen como una estrategia local de conservación de la biodiversidad y del patrimonio natural.

5.6 Categorías de Manejo de AP para APMs

Al igual que en los criterios de selección, las PPE-SNAP prevén aquellas categorías de manejo del SNAP que podrían viabilizar la creación de APMs dentro del Subsistema de GAD. Cualquiera de las categorías propuestas por dicho instrumento, pueden ser compatibles con un APMs.

Categorías de Manejo para APMs

- Monumento natural y cultural
- Área Natural de Recreación
- Reserva Marino-Costera
- Reserva de Producción de Flora y Fauna
- Área de Recursos Manejados /Área Ecológica de conservación

(Política y Plan Estratégico del SNAP 2007-2016, p.81)

Es posible que no solo estas categorías señaladas por las PPE-SNAP puedan ser compatibles con APMs del Subsistema de GAD del SNAP. De hecho, según el análisis realizado por GTZ (GTZ-CoopeSoliDar, 2008), cualquiera de las categorías de AP propuestas por la UICN, y que son de referencia a nivel internacional, podrían aplicar para la declaratoria de una APMs. No obstante, esa podría ser una eventual modificación a incorporarse dentro del proceso de estructuración del SNAP. Por el momento, con el ánimo de dar viabilidad a la implementación del Sistema y a la incorporación de las APMs al Subsistema de GAD del SNAP, el elemento que actualmente ofrece la PPE-SNAP sobre las categorías de manejo apropiadas, debe ser acogido.

5.7 Metodología de incorporación de las APMs al Subsistema de GAD del SNAP

Sobre la base de los elementos que han quedado expuestos, la incorporación de las APMs al Subsistema de GAD del SNAP, se viabilizaría adoptando e implementando las herramientas metodológicas que a continuación desarrollamos. Dichas herramientas se enmarcan dentro del procedimiento general de estructuración y funcionamiento formal del SNAP, que demandará el despliegue de esfuerzos de corto y mediano plazo, tal como lo prevé el Cronograma de las PPE-SNAP.

Siguiendo esta lógica progresiva, las acciones y metodología que aquí recomendamos permitirán priorizar y adecuar dos escenarios que, sin perjuicio del avance paralelo de otras acciones complementarias, deben estar habilitados para que surta efecto la aludida incorporación de las APMs. Tales escenarios son: la existencia y funcionamiento de un procedimiento formal de conformación del Subsistema de GAD del SNAP y el establecimiento de criterios y condiciones mínimas e indispensables para reconocer a las APMs como AP integrantes del SNAP.

5.7.I Proceso de conformación del Subsistema de GAD del SNAP

Como se desprende del análisis hasta ahora presentado, la creación y funcionamiento de una AP que forme parte del SNAP deben enmarcarse en los lineamientos y directrices de dicho sistema, partiendo de los postulados que al respecto define la propia Constitución, y siguiendo con las demás disposiciones previstas en los instrumentos internacionales, leyes, reglamentos y planes pertinentes.

En esta línea, un primer elemento es que las AP deben ser creadas dentro de alguno de los cuatro subsistemas que, de manera taxativa, plantea su Artículo 405 de la Ley Suprema del Estado. Siendo establecidas las APMs como efecto de la decisión de un gobierno municipal, para poder incorporarlas al SNAP, una vez que han sido declaradas, es condición necesaria que la municipalidad de que





se trate, cuente con un Subsistema de GAD, establecido formalmente acorde a los parámetros definidos por la ley y la Autoridad Ambiental Nacional que rige el SNAP³⁵.

Esta condición necesaria conlleva una clarificación inicial: el "subsistema autónomo descentralizado" previsto por la Constitución, es una denominación genérica para hacer alusión a una de las divisiones en que se clasifican a los subsistemas del SNAP. Por tanto, no significa en esencia que existe un solo Subsistema de GAD, si no que pueden ser tantos como el número de GAD existentes, bajo los parámetros y limitaciones que la ley establezca. Lo contrario, implicaría una interpretación que podría coartar o sesgar innecesariamente la participación de dichos gobiernos en el SNAP, precisamente con un carácter autónomo y descentralizado. Además, las diferencias notables tanto de territorios, colectivos sociales y ecosistemas, como de capacidades institucionales, no podrían ser reconocidas a través de un solo "molde", si se trata de ajustar cualquier iniciativa de un GAD a un mismo subsistema³⁶. Lo que sí debe asegurarse, es que tanto la ley como las directrices de la Autoridad Ambiental Nacional rectora del SNAP, definan de una manera clara e inequívoca los parámetros que no podrán ser inobservados por un GAD para poder reconocer su Subsistema y, posteriormente, la declaración de una AP como parte del SNAP.

En este sentido, la conformación de los Subsistemas de GAD debe darse de la mano con los lineamientos que vaya definiendo el proceso de estructuración y funcionamiento del SNAP. Para ello, será necesario aplicar lo previsto por las PPE-SNAP, cuando aborda la "Estrategia para el Fortalecimiento de la Estructura e Institucionalidad del SNAP" (Sección 4), con los ajustes indispensables para estar a tono con el mandato constitucional.

Por tanto, corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional rectora del SNAP, como es el MAE a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad, tomar la iniciativa de este proceso identificando los aludidos lineamientos y parámetros para la conformación de los Subsistemas de GAD, e impulsando las acciones necesarias para su establecimiento. Complementariamente, se requerirá de la voluntad política y cumplimiento de los indicados parámetros, por parte de los GAD que decidan estructurar un subsistema dentro de su jurisdicción.

Bajo esta comprensión, el proceso de conformación de un Subsistema de GAD implica básicamente la adopción de las siguientes acciones:

35 Un ejemplo en este sentido es el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas, establecido en el Capítulo VIII, del Título V, Libro Segundo, del Código Metropolitano de Quito.

36 Diferente es el caso de los subsistemas "comunitario y privado", también previstos por el Artículo 405 de la Constitución. En estos casos, ni las comunidades ni los propietarios de la tierra interesados en la declaración de un AP, ostentan la competencia estatal de administración y manejo del área. Comparten el ejercicio de dicha competencia, por una delegación de la autoridad competente y de manera excepcional. Sin desviarnos del objetivo central de esta propuesta, lo que se puede adelantar es que la conformación de estos subsistemas sí debe implicar una sola normativa nacional que los establezca.

I. Identificación de parámetros básicos para conformar un Subsistema de GAD

Los parámetros básicos a exigirse para la conformación de un Subsistema de APs de GAD del SNAP deben ser identificados y establecidos en concordancia con lo previsto en la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad, el Programa de Trabajo de AP del CDB y, particularmente, de lo contemplado en las PPE-SNAP. Todo ello siempre en seguimiento de los lineamientos previstos en la Constitución y la ley. Dichos parámetros son:

Dependencia nacional responsable. Corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional rectora del SNAP, contar con políticas, normativas y procedimientos funcionales, y con una instancia técnica-administrativa a cargo de la coordinación, información, seguimiento y evaluación en lo atinente a las iniciativas de APs provenientes de GAD.

Política y estrategia local. El GAD interesado debe contar con una declaración formal de política pública y estrategia de conservación de la biodiversidad a nivel de la circunscripción que le corresponda. Dicho instrumento debe prever la creación del Subsistema de GAD para la declaración de AP, exponiendo sus principios y objetivos, así como las principales metas, acciones y los medios que aseguren su sostenibilidad. Debe, además, haber existido como antecedente un proceso de información y participación a nivel de la población local, y una coordinación con las políticas, estrategias y planes nacionales, territoriales y sectoriales.

Designación de Responsable Institucional y equipo técnico. Igualmente, será necesario que el GAD interesado disponga de una instancia administrativa con un equipo técnico competente, sobre el cual haya recaído la responsabilidad de dar seguimiento a la aplicación de la política y estrategia local de conservación de la biodiversidad y del respectivo subsistema.

Regulación del Subsistema de GAD. Un parámetro clave es que el Subsistema de GAD se halle regulado mediante el instrumento normativo de mayor jerarquía a nivel local, que en la mayoría de casos constituyen las ordenanzas. Esta regulación debe, principalmente, prever las categorías de manejo de las futuras APs, el procedimiento de declaración y las condiciones para su administración y manejo. Esta normativa no podrá establecer procedimientos o requisitos menos exigentes que los definidos por la norma nacional del SNAP. Además, precisará los mecanismos de participación ciudadana y de coordinación con otros espacios naturales de la misma circunscripción que se hallen dentro del SNAP o sujetos a otro régimen de protección.

II. Registro Nacional de APs

Uno de los pasos indispensables para la estructuración y funcionamiento del SNAP, especialmente para dar viabilidad a los nuevos subsistemas, será habilitar un instrumento de registro de las APs y de los subsistemas a los que éstas se pertenecen. Incluye la creación de una oficina nacional, bajo administración exclusiva de la Autoridad Ambiental Nacional rectora del





Sistema, cuya responsabilidad específica será la de inscribir y clasificar en un libro único, los subsistemas y sus respectivas APMs que se hayan reconocido como tal por el MAE.

El procedimiento del registro de los subsistemas y sus áreas debe estar regulado. Para tal efecto, el procedimiento deberá establecer, al menos, los siguientes requisitos:

- Solicitud de registro a cargo de la máxima autoridad del GAD, acompañada del expediente documental de soporte;
- Informe técnico favorable del responsable de la autoridad nacional sobre subsistemas de GAD
- Resolución de la Autoridad Nacional Rectora, disponiendo el registro;
- Emisión del certificado de registro a favor del interesado; y,
- Publicación del registro del Subsistema o del área, en el Registro Oficial del Estado.

III. Regulación de la Estructura y funcionamiento del SNAP

Tratándose de un proceso de interés público que afecta a los derechos del buen vivir garantizados por la Ley Suprema, el proceso de conformación de los Subsistemas de GAD del SNAP y las acciones antes descritas deben insertarse en la regulación general de la estructura y funcionamiento del SNAP. Dicha regulación debe constar en un cuerpo legal que, acorde a la investigación realizada, tiene dos principales vías de expedición:

- a. La inserción de las disposiciones que regulan la estructura y funcionamiento del SNAP como un capítulo del Título sobre la "Biodiversidad" que acoja el denominado Código del Ambiente; o,
- b. La expedición de una Ley de Biodiversidad, que incorpore el título referido al SNAP.

No obstante, si bien la consecución de este código o ley que respalde la estructuración y funcionamiento del SNAP puede ser un escenario de corto plazo dada la actual coyuntura política del país, también podría ser de mediano plazo. Esta posibilidad obliga a la Autoridad Ambiental Nacional rectora del Sistema a pensar en la adopción de una alternativa. Decimos que obliga no solo porque la propia Constitución no exime de responsabilidades a las autoridades estatales cuando se trata de aplicar los derechos y los mecanismos que ha previsto para

garantizarlos³⁷, sino porque la demanda de participación de los GAD en la creación, administración y manejo de las APs es creciente y amerita un tratamiento oportuno y adecuado.

Ante la comentada posibilidad, la alternativa recomendada es que la estructuración y funcionamiento del SNAP se desarrolle en el corto plazo, de forma paralela y complementaria a la elaboración del ya indicado código o ante-proyecto de ley, a través de la elaboración y expedición de una norma reglamentaria, vía Acuerdo Ministerial o, preferiblemente, Decreto Ejecutivo. Esta norma podría reemplazar varias de las disposiciones que ahora contemplan los Libros III y IV del TULAS, referidos a las áreas del SNAP y ajustarían y complementarían el Acuerdo que ha puesto en vigencia las PPE-SNAP. Posteriormente, esta normativa, una vez aprobado el Código del Ambiente o Ley de Biodiversidad, según sea el caso, podría servir de base para la debida reglamentación de dichos cuerpos legales en su parte pertinente.

5.7.2 Condiciones para reconocer e incorporar las APMs al Subsistema de GAD del SNAP

Dejando expuestos los elementos básicos para la conformación de un Subsistema de GAD del SNAP, resta precisar las condiciones que complementariamente deben cumplirse para reconocer e integrar a las APMs a dicho subsistema. Esas condiciones hacen relación al procedimiento y los requisitos bajo los cuales debe producirse la declaratoria del APMs y, posteriormente, su reconocimiento por parte de la Autoridad Ambiental Nacional rectora del SNAP y su inscripción en el correspondiente Registro de APs.

Como dijimos, las APMs son iniciativas que, en su mayoría, dan lugar a una activa y directa participación ciudadana en la conservación de la biodiversidad local. Dicha característica es convergente con el enfoque moderno de manejo de las APs. En tal sentido, el alcance de los requisitos que se exijan en el procedimiento de declaratoria debe cuidar el mantenimiento de un equilibrio entre la exigencia de los parámetros esenciales que debe reunir una APMs para ser reconocida como AP y la definición de condiciones que permitan seguir alentando la participación de los ciudadanos como artífices y corresponsables de la conservación.

De igual modo, así como es potestativo del gobierno municipal el procedimiento de la declaratoria de una APM, igualmente lo es de la autoridad nacional rectora del SNAP el reconocerla como una AP y, por tanto, integrarla al SNAP. En este sentido, no deben ser necesariamente coincidentes sino exclusivamente para producir este último efecto. Dicha coincidencia y, más aún, complementariedad de atribuciones, se logrará en la medida en que se construya una visión común respecto al alcance de los requisitos o parámetros exigidos por la normativa

37 Al respecto, el Artículo 11, numeral 3. de la Constitución, dispone: "El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento."





general del SNAP para considerar que un determinado espacio del territorio reúne los criterios y características necesarias para ser reconocido como una AP.

Bajo estas consideraciones, la declaratoria debe ser entendida como el acto administrativo mediante el cual la autoridad competente reconoce los atributos de un espacio natural y lo establece como AP. Sin embargo, su incorporación al SNAP se perfeccionará el momento en que se inscriba tal declaratoria en el Registro del Sistema, por resolución de la Autoridad Ambiental Nacional rectora.

Para el caso de las APMs y en general de los demás espacios que promuevan los GAD como APs, el impulso del procedimiento de la declaratoria es compartido. En un primer momento, esto es, desde el nacimiento de la iniciativa hasta la expedición del instrumento jurídico por el que se produce la declaratoria y su inscripción en el registro de la propiedad, se encuentra a cargo del GAD y sus instancias correspondientes. El siguiente momento, es decir, desde que se recibe la solicitud del GAD para la inscripción de la respectiva declaratoria en el Registro del SNAP hasta que se emite el respectivo certificado de inscripción, el impulso se traslada a la Autoridad Ambiental Nacional rectora del Sistema.

En lo que compete a los gobiernos municipales interesados en crear una APM como AP integrante del SNAP, la primera parte del procedimiento de declaratoria antes mencionado, debería estar regulado mediante ordenanza, guardando al menos los elementos y ruta crítica desarrollados previamente por este documento.

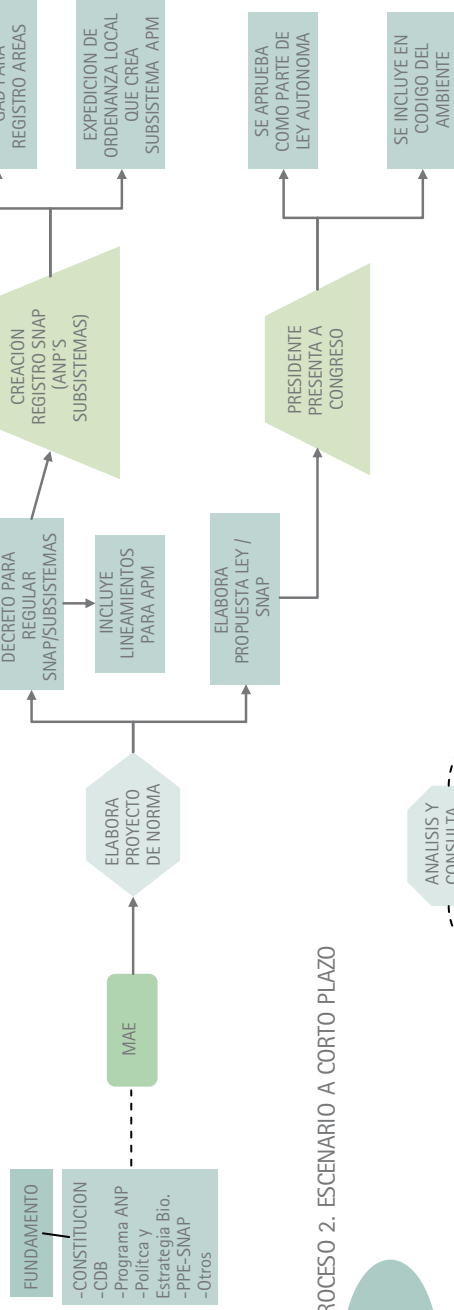
Sobre esta base, y una vez presentados al máximo representante de la Autoridad Ambiental Nacional rectora del SNAP, la solicitud y expediente para el registro de las APMs en el sistema se instruirá a la dependencia técnica-administrativa responsable de la coordinación de los Subsistemas de GAD, la revisión y elaboración del informe de admisibilidad, para lo cual se hará un análisis cotejando el respectivo expediente únicamente con los parámetros establecidos en la normativa general del SNAP. De haber observaciones, se las notificará al GAD para realizar los ajustes del caso. De ser favorable el informe, la autoridad nacional rectora, a través de su máximo representante, emitirá una resolución disponiendo la inscripción de la declaratoria de APMs en el Registro del SNAP y su publicación en el Registro Oficial del Estado.

Las herramientas y formulaciones metodológicas que quedan mencionadas pueden ser visualizadas como un esquema de procesos paralelos que conducen, por una parte, al establecimiento del marco general del Subsistema de GAD del SNAP y, por otra, al reconocimiento e incorporación de las APMs en el referido Subsistema del SNAP.

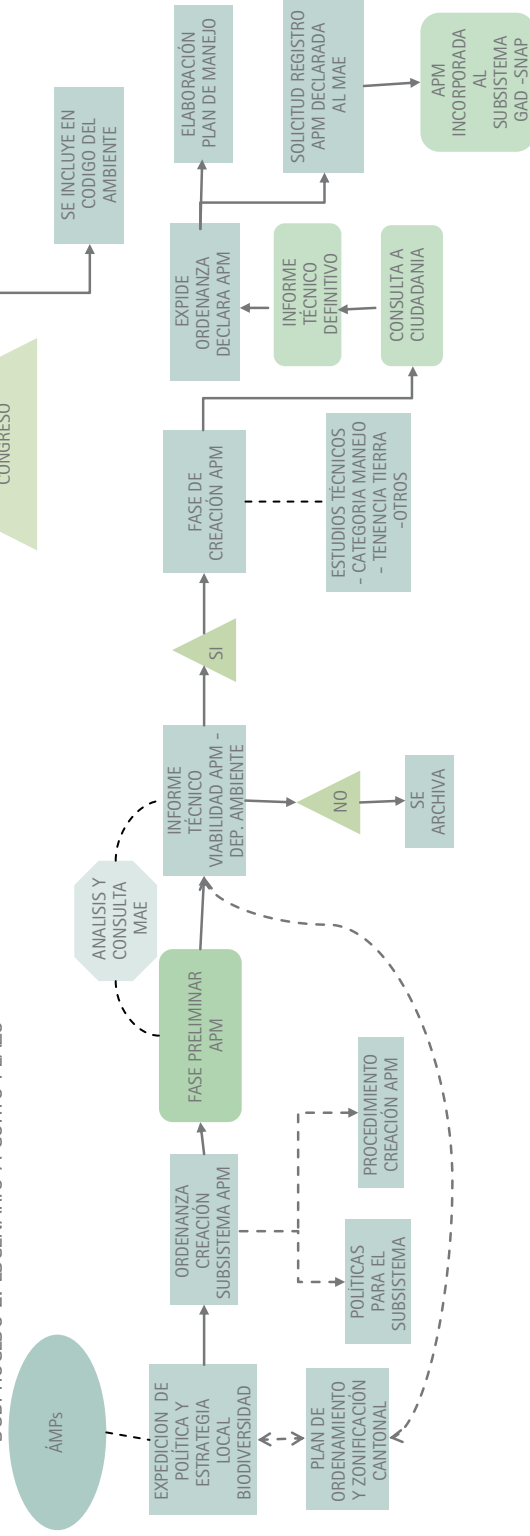
Con el ánimo de priorizar la secuencia metodológica que, especialmente en el tiempo, deberán observar los procesos propuestos para dar viabilidad a la incorporación de las APMs dentro del Subsistema de GAD del SNAP, seguidamente exponemos el gráfico que permite apreciar su desarrollo y concatenación:

GRAFICO: PROCEDIMIENTO GENERAL DE INCORPORACIÓN DE APMs AL SUBSISTEMA DE GAD DEL SNAP

SUBPROCESO 1. ESCENARIO A CORTO / MEDIANO PLAZO



SUBPROCESO 2. ESCENARIO A CORTO PLAZO



Elaboración: GTZ, Hernández-Factos.





6. Conclusiones

- La Constitución de la República del Estado, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley de Gestión Ambiental reconocen el papel municipal en la gestión ambiental y asignan competencias específicas a los concejos cantonales en la gestión de áreas protegidas municipales. Las atribuciones municipales en la gestión de áreas protegidas deben, por tanto, desarrollarse a partir de la naturaleza jurídica del municipio como sociedad política autónoma.
- La Ordenanza Municipal constituye la herramienta jurídica idónea para viabilizar la creación de áreas protegidas municipales en el marco del escenario seccional autónomo municipal.

- La creación de un área protegida municipal requiere de un procedimiento que va más allá de la sola expedición de una Ordenanza Municipal. La decisión de declarar áreas protegidas municipales, mediante ordenanza, debería fundamentarse en el desarrollo de un procedimiento previo de identificación y justificación de aspectos geográficos, ecológicos, ambientales, socioeconómicos y legales.
- Las áreas protegidas municipales pueden incorporarse al SNAP a través de la normativa que establezca el Ministerio del Ambiente para el Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Autónomos Descentralizados. No obstante, debe diferenciarse con claridad la potestad autónoma que tienen los Municipios para crear áreas protegidas en sus cantones, de la posibilidad de incorporar dichas áreas al SNAP, a través del subsistema de AP-GAD.
- El reto que de partida plantea el procedimiento general para incorporar las APMs al SNAP es reconocer que existen nuevas definiciones en el marco político y conceptual de este sistema, fundamentalmente provenientes del nuevo texto constitucional. El enfoque de derechos (de los ciudadanos y de la naturaleza) y de conservación de la biodiversidad como una garantía del buen vivir, debe aún ser procesado y asimilado por la propia institucionalidad estatal y los actores sociales. No obstante, no se puede esperar a que madure esta comprensión, pues las respuestas oportunas a las demandas de aplicación de estos derechos y garantías, dentro de lo cual se halla la de estructurar y dar un funcionamiento cabal al SNAP, no pueden quedar en suspenso a la espera de aquello.
- Con ese enfoque de partida, la viabilidad de la incorporación de las APMs al Subsistema de GAD del SNAP dependerá del impulso y encausamiento de los subprocesos paralelos que se han descrito antes. A su vez, que esto suceda requerirá de un esfuerzo conjunto entre los GAD interesados y la Autoridad Ambiental Nacional rectora del Sistema, acorde a las orientaciones y directrices que ésta última proponga. En esta línea, es recomendable avanzar con los mencionados procesos buscando que sus elementos se vayan adecuando de manera progresiva y, preferiblemente, mediante estrategias paralelas.
- Transitar estos procesos implica también una coherencia y rigurosidad en el desarrollo de las acciones recomendadas. Más allá de los imponderables que impone la coyuntura política, deben extremarse medidas pragmáticas para dar seguimiento a las metas y cronograma definido por las PPE-SNAP, así como a los lineamientos que ha definido la Constitución.
- Un ejemplo de pragmatismo y coherencia debe ser el asumir de manera conjunta las opciones de regulación del SNAP que se sugieren en la propuesta. Sin duda, el momento político induce a apresurar propuestas de ley que implementen el nuevo marco constitucional, y puede parecer prioritario "lanzar" a ese escenario un proyecto de ley en materia ambiental que abarque los temas biodiversidad. No obstante, es muy posible que aquello no siga el mismo ritmo de otros cuerpos legales con mayor posicionamiento. Frente a ello, sin dejar de impulsar lo primero, es indispensable trabajar para el corto plazo con una normativa reglamentaria que permita estructurar el SNAP y sus subsistemas.





- Un aspecto que no alcanza mediana clarificación es la estrategia financiera que permita la sostenibilidad del SNAP. En principio podría decirse que nunca antes, desde el punto de vista oficial del Estado, estuvo tan despejado el panorama del financiamiento. La Constitución no admite lugar a divagaciones cuando expresamente refiere a la responsabilidad estatal de cubrir con los costos de administración y manejo del SNAP. Sin embargo, la experiencia vivida y el incierto panorama económico inmediato vuelven a posicionar las dudas. Frente a ello, la propuesta es clara: agotar la vía del financiamiento estatal es la prioridad y una obligación, y sobre esa base buscar alternativas complementarias.
- Buena parte de las iniciativas de APMs identificadas en el documento pueden ser viabilizadas como APs del Subsistema de GAD del SNAP en el corto plazo. El seguimiento de los procesos sugeridos es una opción para que esto suceda. En todo caso, sin plantear una suspensión a estas iniciativas, será indispensable buscar en los respectivos gobiernos municipales una disposición para revisar y, de ser el caso, ajustar sus procedimientos en torno a las directrices que vaya definiendo el MAE, en el proceso de estructuración del respectivo subsistema.

7. Bibliografía y fuentes consultadas

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador. 1993. Ley de Modernización del Estado. Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador. 1997. Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador. 2003. Proyecto de Ley para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad. Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador. 2004. Codificación de Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador. 2004. Codificación de Ley de Gestión Ambiental. Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador. 2005. Codificación de Ley Orgánica de Régimen Municipal. Quito.
- Declaración de Curitiba sobre Ciudades y Biodiversidad. 2007. Curitiba, Brasil.
- Echeverría, H. 2009. Lineamientos para la creación de áreas protegidas municipales. CE-DA-AME-CI-TNC. Quito, Ecuador.
- FLACSO Sede Ecuador. 2008. Revista Letras Verdes, No.2. Quito.
- GTZ-CoopeSolidAR. R.L. 2008. Áreas de Conservación Municipal: Reflexiones y experiencias desde América Latina y el Caribe. Grupo de Trabajo "Biodiversidad" de la Cooperación Alemana en América Latina y El Caribe.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2001. Acuerdo Ministerial No. 055. Quito.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2001. Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001-2010. Quito.





- Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2003. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria. Quito.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2005. Análisis de las Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador. Quito.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2006. Acuerdo Ministerial No. 106. Quito.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2006. Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador 2007-2016. Proyecto GEF. Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador-Proyecto Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 2007. Valoración económica de los bienes y servicios ambientales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Informe Final. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador-Programa GESOREN/GTZ. 2008. Propuesta Técnica, Legal, Social, Económica y Política para la Incorporación de las Áreas de Conservación Municipal dentro del Subsistema de Áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito, Ecuador.
- Municipio del Cantón Guamote. Ordenanza Municipal para la Protección del Ecosistema en el Cantón Guamote. Guamote, Ecuador.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2006. Dirección Metropolitana de Medio Ambiente. Plan De Gestión Integral De La Biodiversidad. Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2007. Ordenanza 0213 Sustitutiva del Título V, Del Medio Ambiente, Libro Segundo, del Código Municipal. Quito.
- Mosquera, G. 2006. Marco general para la planificación estratégica del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, la aproximación y actitud ecosistémica en la planificación del territorio. Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alcalá, Fundación Gonzalo Fernández Bernáldez y EUROPARC, España.
- Naciones Unidas. 1992. Agenda 21. Río de Janeiro, Brasil.
- Naciones Unidas. 1992. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro, Brasil.
- Naciones Unidas. 1992. Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil.

- Naciones Unidas. 2007. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Nueva York, EE.UU.
- Organización Internacional del Trabajo. 1989. Convenio 169: Pueblos Indígenas y Tribales. Ginebra, Suiza.
- Presidencia de la República. 2007. Reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental. Quito.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2004. Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Quito.





8. Anexos

ANEXO I

MODELO DE RESOLUCIÓN DE CONCEJO CANTONAL DECLARATORIA DE INTERÉS INSTITUCIONAL³⁸

I. MUNICIPALIDAD DE EL ILUSTRE CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTÓN... CONSIDERANDO:

Que el Artículo 376 de la Constitución de la República faculta a las municipalidades la reserva y control de áreas con fines de conservación;

Que los Artículos 63 y 198 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal facultan al Concejo Municipal la dirección de la planificación física cantonal, que debe efectuarse siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable;

Que, en el ejercicio de las competencias relativas a la planificación física cantonal, el Artículo 202 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal faculta a los municipios la expedición de normas especiales para la conservación de elementos naturales;

Que el Artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental faculta a las municipalidades la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica;

Que es necesario conservar las áreas naturales del cantón que destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, por su diversidad biológica y por los servicios ambientales que prestan;

Que dentro de los límites territoriales del cantón se encuentra el área denominada " ... ", que se caracteriza por su extraordinaria riqueza natural y condiciones de preservación; y,

En ejercicio de la autonomía legislativa prevista en el Artículo 264 de la Constitución de la República y en los Artículos 63, numeral 1 y 123 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal

38 Modelo basado en la experiencia de la declaratoria del APM de "Siete Iglesias" por parte del Concejo Municipal del Cantón San Juan Bosco, y en el estudio "Definición del marco normativo para la creación de Áreas Protegidas Municipales: lineamientos para la creación de áreas protegidas municipales" (CEDA-CI-TNC, 2007).





RESUELVE

Artículo 1: El Concejo Municipal declara su voluntad institucional de promover la protección del área "... " a través de todos los mecanismos jurídicos y técnicos disponibles.

Artículo 2: El Municipio del cantón, declarará al área denominada "... " como AREA MUNICIPAL PROTEGIDA, sujeta a una regulación especial de uso de suelo para garantizar la conservación de la diversidad biológica y el uso sustentable de los recursos naturales.

Artículo 3: En el plazo máximo de 90 días, el Concejo Municipal expedirá la Ordenanza Municipal de creación del Área Protegida Municipal "... ".

Dada y firmada en la Sala de Sesiones del Ilustre Concejo Cantonal, el...

ANEXO 2

MODELO DE ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES³⁹

I. MUNICIPALIDAD DE EL ILUSTRE CONCEJO MUNICIPAL DE

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 14 de la Constitución de la República declara de interés público el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los tratados y convenios internacionales;

Que el Ecuador ha ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica, cuyo Artículo 8 dispone el establecimiento de un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

Que de conformidad con el Artículo 225 de la Constitución de la República los municipios como entidades que integran el régimen autónomo descentralizado forman parte del sector público;

Que el papel protagónico de los municipios en la gestión de áreas protegidas ha sido reconocido en la Política y Estrategia de Biodiversidad del Ecuador 2001-2010, la que remite la gestión municipal en el marco del fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas;

Que el Artículo 376 de la Constitución de la República faculta a las municipalidades la reserva y control de áreas con fines de conservación;

Que el Artículo 63 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal faculta al Concejo Municipal la dirección de la planificación física cantonal;

Que, en el ejercicio de las competencias relativas a la planificación física cantonal, el Artículo 202 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal faculta a los municipios la expedición de normas especiales para la conservación de elementos naturales;

³⁹ Modelo basado en la experiencia de la declaratoria del APM de "Siete Iglesias" por parte del Concejo Municipal del Cantón San Juan Bosco. MAE-GTZ, 2009.





Que el Artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental faculta a las municipalidades la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica;

Que es necesario conservar las áreas naturales del cantón que destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, por su diversidad biológica y por los servicios ambientales que prestan;

Que es necesario regular el uso del suelo para fines de conservación y promover el uso sostenible de los recursos naturales por parte de la población local;

Que la Unidad de Gestión Ambiental y la Dirección de Planeamiento, luego de haber cumplido con los requisitos de ley, recomiendan la creación del área protegida municipal;

Que el Concejo Municipal mediante Resolución No..... de fecha..., ha manifestado la voluntad institucional de conservar el área y proteger la diversidad biológica representativa de la región

Que se ha seguido un proceso participativo de elaboración y consulta con la comunidad para la creación del Área Protegida Municipal.

En ejercicio de la autonomía legislativa prevista en el Artículo 264 de la Constitución y en los Artículos 63 y 123 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal

EXPIDE

LA ORDENANZA DE CREACIÓN DEL ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL DEL CANTON

CAPÍTULO I MARCO NORMATIVO

Artículo 1.- Declárese AREA PROTEGIDA MUNICIPAL al área natural ubicada dentro de los siguientes linderos y comprendida entre las siguientes coordenadas:

El ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL se denominará:

El ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL se crea con la finalidad de conservar los siguientes ecosistemas característicos del cantón:

Artículo 2.- EL ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL tendrá como objetivos la conservación de la diversidad biológica, la protección de la fauna y flora silvestres, la prevención de la contaminación de los recursos naturales y el uso sostenible de los mismos por parte de la población local⁴⁰.

40 Los objetivos del área deberían ser conforme a lo estipulado en las recomendaciones de la creación del área.

Artículo 3.- Se reconocen y garantizan los derechos de posesión y propiedad preexistentes. En caso que así requiera la ejecución del plan de manejo, y previo acuerdo con los afectados, se limitarán los derechos de uso de los recursos naturales existentes en el área.

Artículo 4.- La planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL estará a cargo del municipio y se regirá por las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esta Ordenanza, el Plan de Manejo y demás normas que sean aplicables.

Estas actividades se realizarán con la participación del sector privado y comunidades locales.

Artículo 5.- Las actividades permitidas dentro del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL son: preservación, protección, investigación, recuperación y restauración, educación y cultura, recreación y turismo, aprovechamiento autorizado de fauna y flora silvestre por parte de la población local y otros usos que serán expresamente autorizados en el Plan de Manejo⁴¹.

Estas actividades serán autorizadas por el Municipio a través de la Unidad de Gestión Ambiental.

Artículo 6.- La administración del área protegida municipal se regirá a partir de la categoría de manejo seleccionada, la cual será compatible con la clasificación que presenta el Plan Estratégico del SNAP 2007 – 2016 y la clasificación internacional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y con el Artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental. Dicha área no constituye ni integra el Patrimonio Nacional de Áreas Naturales previsto en la Ley Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

Artículo 7.- El ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL será administrada en sujeción al plan de manejo que contendrá al menos: resumen ejecutivo, antecedentes del área, marco legal, análisis de situación de límites, diagnósticos del área, zonificación, normas de uso de suelo, estrategia, referencias bibliográficas y anexos. El Plan de Manejo tomará en cuenta el desarrollo de las actividades existentes en la zona y los hábitos y costumbres de las comunidades.

Artículo 8.- Existirá una zona de amortiguamiento que será definida en el Plan de Manejo cuya función es....

Artículo 9.- En ejercicio de la facultad prevista en el Artículo 14 numeral 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las actividades extractivas de recursos naturales renovables y no renovables que hayan sido permitidas por autoridad competente serán controladas dentro del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL con fines de prevención de contaminación ambiental y de preservación del ecosistema.

41 Ibidem.





CAPÍTULO II MARCO INSTITUCIONAL

Artículo 10.- Las competencias municipales previstas en esta Ordenanza se aplicarán a través de la Unidad de Gestión Ambiental. En caso de no existir Unidad de Gestión Ambiental, actuará la Dirección de Planeamiento Municipal.

Artículo 11.- La Unidad de Gestión Ambiental ejercerá sus competencias en coordinación con otras dependencias municipales.

Artículo 12.- El Municipio asignará una partida presupuestaria para el financiamiento del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL. El monto de la partida será determinado por un estudio desarrollado por la Unidad de Gestión Ambiental y la respectiva dependencia financiera. La Unidad de Gestión Ambiental administrará la partida presupuestaria.

Artículo 13.- Constitúyese una Junta de Manejo del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL integrada por todos los actores involucrados en la gestión del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL. Su integración será voluntaria y su funcionamiento y actividades se registrarán a las disposiciones establecidas por el Concejo Municipal, mediante Resolución

CAPÍTULO III INCENTIVOS

Artículo 14.- Los predios bajo el régimen de propiedad privada dedicados a objetivos de conservación gozarán de la excepción del pago del impuesto a la propiedad rural en los términos del Artículo 54 de la Ley Forestal.

Artículo 15.- El Municipio, a través del respectivo Departamento, efectuará el catastro de los predios de la zona rural del área protegida y promoverá y facilitará la legalización de tierras, priorizando a los propietarios ancestrales y poseedores que demuestren su calidad de conformidad con la Ley.

Artículo 16.- Mediante estudios de valoración económica que desarrollará el Municipio, se determinarán los incentivos que se aplicarán a quienes, de manera voluntaria, deseen participar en programas y proyectos de conservación del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL.

CAPÍTULO IV DE LAS INFRACCIONES, SANCIONES, COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

Artículo 17.- Son infracciones dentro del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL, las siguientes:

Las actividades que se realicen dentro del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL sin la respectiva autorización municipal.

Las actividades que contravengan las regulaciones de uso de suelo dispuestas en la zonificación del área, en particular aquellas que atenten contra la integridad de los ecosistemas y la flora y fauna silvestres

Las actividades que se realicen dentro del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL que infrinjan las disposiciones del PLAN DE MANEJO.

Artículo 18.- Las infracciones tipificadas en el Artículo precedente se impondrá multa de [.....] y se dispondrá la suspensión de la ejecución del proyecto, obra y actividad no autorizada.

Artículo 19.- De conformidad con el Artículo 154 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las sanciones serán impuestas por los comisarios municipales, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Penal para el juzgamiento de las contravenciones

Artículo 20.- Lo recaudado por concepto de multas, ingresará directamente al presupuesto asignado para el ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL.

DISPOSICIONES GENERALES:

PRIMERA: PROHIBICIÓN DE CAMBIO DE USO DEL SUELO

En el marco de la planificación del desarrollo cantonal, a partir de la vigencia de esta ordenanza queda prohibido el cambio de uso del suelo del área sujeta a la presente declaratoria; así como la construcción en su interior de obras públicas o privadas que puedan causar impacto ambiental, sin contar con la respectiva licencia ambiental.

SEGUNDA: DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA

A efectos de garantizar la integridad el Área Protegida Municipal, el Concejo Municipal podrá declarar la utilidad pública de los predios que se encuentren en su interior o de aquellos que por el mismo fin deban pasar a formar parte de la misma, según lo determinen los respectivos estudios de factibilidad o el Plan de Manejo.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA: NOTIFICACIÓN A LA Autoridad Ambiental Nacional

De conformidad con lo previsto por el Artículo 12 de la Ley de Gestión Ambiental, la creación de áreas protegidas municipales será notificada, con fines informativos, a la autoridad nacional ambiental, en un plazo de treinta días.





SEGUNDA: DE LA INCORPORACIÓN AL SUBSISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

De conformidad con lo previsto en el Artículo 405 de la Constitución de la República y en aplicación del Plan Estratégico del SNAP, el Alcalde, previa Resolución favorable del Concejo Municipal, solicitará al Ministerio del Ambiente la incorporación del ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL al Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Autónomos Descentralizados del SNAP. Para ello seguirá el procedimiento establecido por el Ministerio del Ambiente.

TERCERA: El Municipio realizará la respectiva delimitación de las zonas y categorías de uso determinadas en el plan de manejo. Para llevar a cabo dichas actividades el Municipio puede suscribir convenios con instituciones públicas o privadas.

CUARTA: A partir de la fecha de expedición de esta Ordenanza, y en un plazo no mayor de 120 días, se elaborará el Plan de Manejo. Para llevar a cabo dichas actividades el Municipio puede suscribir convenios con instituciones públicas o privadas.

QUINTA: Para los fines legales consiguientes, la presente ordenanza será notificada a la Registrador de la Propiedad del cantón.

Dada y firmada en la sala de Sesiones del Ilustre Concejo Cantonal, el

Con el apoyo de:

