



# UNIVERSIDAD DE CUENCA

## **Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales**

### **Carrera de Derecho**

#### **Manejo de áreas protegidas dentro del Sistema Nacional. Caso Parque Nacional Cajas.**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogada de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales.**

**Autora:**

**María Elissa Monsalve Espinoza**

**CI: 0106750359**

**Correo: marielimons@gmail.com**

**Director:**

**PhD. Fernando Andrés Martínez Moscoso**

**CI: 0103793444**

**Cuenca - Ecuador**

**25-enero-2021**



**Resumen:** El presente trabajo tuvo como objetivo general identificar las características determinantes para la construcción de un modelo de gestión para la administración del Parque Nacional Cajas, que permita garantizar su conservación y sostenibilidad, se empleó el método histórico que nos permitió analizar el avance de la normatividad a lo largo del tiempo en cuanto a la administración de áreas protegidas; de igual forma, se aplicó el método dogmático que permitió tener un conocimiento sobre los fundamentos, principios y nociones generales sobre las áreas protegidas, y mediante la exegesis para interpretar los textos legislativos.

Así mismo, la investigación se enfocó en el estudio tanto de la normativa nacional, local e internacional.

Al emplear el método analítico se utilizó como herramienta la entrevista para obtener los datos necesarios, esto a través de la formulación de preguntas abiertas a los entrevistados, los mismos que son expertos en el tema.

Como resultado de esta investigación se pudo observar que la figura adecuada para el manejo y administración del Parque Nacional Cajas es la descentralización, en razón de que al tratarse de la transferencia definitiva y regular de las atribuciones y facultades administrativas propias del gobierno central en favor de entidades con personalidad jurídica propia, estas actúan en nombre y por cuenta propia, y el órgano superior sólo tiene facultades de supervisión, mientras que si seguiríamos con la figura de delegación el órgano superior podría en cualquier momento retomar la competencia que él ha conferido al órgano inferior, y atribuírsela a otro órgano o ejercerla él mismo, lo que significaría un retroceso.

**Palabras claves:** Derecho ambiental. Derechos de la naturaleza. Biodiversidad. Conservación. Ecosistema. Humedales. Parque nacional. Biosfera. Macizo. Áreas protegidas. Descentralización. Delegación.



**Abstract:** The general objective of the present work was to identify the determining characteristics for the construction of a management model for the administration of the Cajas National Park, which allows guaranteeing its conservation and sustainability, the historical method was used that will allow us to analyze the advance of the regulations to over time in terms of the administration of protected areas; in the same way, the dogmatic method was applied that will have knowledge about the fundamentals, principles and general notions about protected areas, and through exegesis to interpret the legislative texts.

Likewise, the research focused on the study of both national, local and international regulations.

When using the analytical method, the interview was used as a tool to obtain the necessary data, this through the formulation of open questions to the interviewees, the same who are experts on the subject.

As a result of this research, it could be observed that the appropriate figure for the management and administration of the Cajas National Park is decentralization, since it is the definitive and regular transfer of the attributions and administrative powers of the central government in favor of entities with their own legal personality, they act in their own name and on their own behalf, and the higher body only has supervisory powers, while if we continue with the figure of delegation, the higher body could at any time resume the competence that it has conferred on the body inferior, and attribute it to another organ or exercise it himself, which would mean a setback.

**Keywords:** Environmental law. Rights of nature. Biodiversity. Conservation. Ecosystem. Wetlands. National park. Biosphere. Massif. Protected areas. Decentralization. Delegation.



## ÍNDICE DEL TRABAJO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>1. DERECHO AMBIENTAL .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 NOCIONES GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1.1. EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL .....</b>	<b>16</b>
<b>1.1.2 DERECHO AMBIENTAL EN EL ECUADOR .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1.2.1 DERECHOS AMBIENTALES RECONOCIDOS EN ECUADOR .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2 DERECHOS DE LA NATURALEZA .....</b>	<b>24</b>
<b>1.3 BIODIVERSIDAD .....</b>	<b>25</b>
<b>1.3.1 NOCIONES GENERALES DE LA BIODIVERSIDAD .....</b>	<b>25</b>
<b>1.3.2 NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE BIODIVERSIDAD .....</b>	<b>26</b>
<b>1.3.3 CONVENIOS EN BIODIVERSIDAD.....</b>	<b>27</b>
<b>1.3.4 MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD .....</b>	<b>28</b>
<b>2. ÁREAS PROTEGIDAS .....</b>	<b>30</b>
<b>2.1 NOCIONES GENERALES DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS. ....</b>	<b>30</b>
<b>2.1.1 HISTORIA Y TENDENCIAS EN LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS EN EL MUNDO .....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.2 HISTORIA Y TENDENCIAS EN LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ECUADOR .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2 TRÁMITE PARA LA DECLARATORIA DE UN ÁREA PROTEGIDA.....</b>	<b>41</b>
<b>2.3 CATEGORÍAS DE MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS .....</b>	<b>42</b>
<b>2.4 PARQUE NACIONAL.....</b>	<b>46</b>
<b>2.4.1 NOCIONES GENERALES DE UN PARQUE NACIONAL. ....</b>	<b>46</b>
<b>2.4.2 PARQUE NACIONAL CAJAS.....</b>	<b>47</b>
<b>2.4.3 ADMINISTRACIÓN DEL PARQUE NACIONAL CAJAS .....</b>	<b>51</b>
<b>3. DESCENTRALIZACIÓN .....</b>	<b>55</b>
<b>3.1 NOCIONES GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN .....</b>	<b>55</b>
<b>3.1.1 DIFERENCIAS ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y DELEGACIÓN .....</b>	<b>56</b>
<b>3.2 DESCENTRALIZACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS.....</b>	<b>60</b>
<b>3.3 DESCENTRALIZACIÓN DEL PARQUE NACIONAL CAJAS .....</b>	<b>62</b>



<b>4. GOBERNANZA AMBIENTAL.....</b>	<b>66</b>
<b>4.1 NOCIONES GENERALES DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL .....</b>	<b>66</b>
<b>4.2 LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL ECUADOR.....</b>	<b>67</b>
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>74</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>76</b>
<b>NORMATIVA.....</b>	<b>79</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS .....</b>	<b>80</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>81</b>



## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

**CRE:** Constitución de la República del Ecuador.

**CODA:** Código Orgánico del Ambiente.

**RAE:** Real Academia Española.

**COOTAD:** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.



### Cláusula de Propiedad Intelectual

---

María Elissa Monsalve, autora del trabajo de titulación "Manejo de áreas protegidas dentro del Sistema Nacional. Caso Parque Nacional Cajas." Certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 25 de enero de 2021.

*María Elissa Monsalve*  
María Elissa Monsalve Espinoza  
C.I: 0106750359



### Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

---

María Elissa Monsalve Espinoza, en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "Manejo de áreas protegidas dentro del Sistema Nacional. Caso Parque Nacional Cajas", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 25 de enero de 2021.

María Elissa Monsalve

María Elissa Monsalve Espinoza

C.I: 0106750359





## *DEDICATORIA*

Este trabajo de investigación dedico a mis padres Fabián Monsalve Malo y María Augusta Espinoza Molina quiénes son un pilar fundamental en mi vida, pues han sido quiénes siempre me han brindado su apoyo y me han motivado a seguir adelante a pesar de los momentos difíciles, y gracias a su esfuerzo y sacrificio me pudieron ayudar en la educación de toda mi vida.

Agradezco a Dios por la vida.

A mis hermanos que desde el inicio me brindaron todo su apoyo y cariño.

A mi abuelito Claudio Monsalve y su esposa María Cecilia Moscoso, a mi abuelita María del Pilar Molina quienes están conmigo para poder celebrar esta meta que he cumplido y a mis abuelitos que no se encuentran conmigo, pero estarán orgullosos de que haya alcanzado una meta más en mi vida Domingo Espinoza (+) y Lolita Malo (+).



## *AGRADECIMIENTO*

Agradezco a la Universidad de Cuenca y a los profesores que supieron guiarme en este gran camino de esfuerzo y dedicación, con sus conocimientos y enseñanzas.

En especial a mi director de tesis PhD. Andrés Martínez Moscoso, quién desde un principio estuvo dispuesto a brindarme su tiempo, apoyo y conocimientos para poder desarrollar el presente trabajo.

A mis compañeros y amigos, y a todas las personas que fueron parte de mi vida estudiantil y formaron parte de esta gran meta.



## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia el ser humano ha provocado grandes cambios en su entorno, lo que ha desencadenado un gran impacto ambiental, se han infringido las leyes de la naturaleza, se ha desequilibrado la armonía con la naturaleza, por lo que ha habido una notable preocupación por la protección del ambiente.

Es así que la Constitución de la República del Ecuador de 2008 propone un modelo de desarrollo denominado el Buen Vivir o Sumak Kawsay, e incluye una serie de principios y garantías en materia ambiental, siendo el Ecuador uno de los primeros países en reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos.

Al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos se debe respetar íntegramente su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones, y procesos evolutivos, y su derecho a su restauración.

Por consiguiente, la conservación de la biodiversidad ha sido un tema trascendental, en razón de que tiene como principal objetivo su preservación, la utilización sustentable de sus componentes, un acceso adecuado a sus recursos, etc; por lo que se ha establecido medidas para su conservación, siendo éstas la conservación in situ y ex situ, siendo elementos claves para la conservación de los ecosistemas.

Una de las medidas de conservación de la biodiversidad in situ, es el establecimiento y la creación de áreas protegidas, con el objetivo de conservar los ecosistemas dentro de su hábitat natural, manteniendo sus territorios, ecosistemas, flora y fauna.

El Ecuador se encuentra catalogado como uno de los países mega diversos del mundo, y es por esta razón que gran parte de su patrimonio natural se encuentra en las áreas protegidas.

En el caso del Parque Nacional Cajas, al ser un área protegida, debe ser administrado por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pero al momento se encuentra administrado por el Municipio de Cuenca, por lo tanto, se debe establecer un modelo de gestión que garantice



su protección, conservación, recuperación y promoción con sujeción a los principios y garantías consagradas en la Constitución, así como también con normativa secundaria.

Es por esto que el objetivo general del presente trabajo es identificar cuáles son las características determinantes para la construcción de un modelo de gestión para la administración del Parque Nacional Cajas, y los objetivos específicos se centran en analizar las características; y definir un modelo de gestión que garantice la conservación y sostenibilidad del Parque Nacional Cajas haciendo hincapié en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En consecuencia, la presente investigación se desarrollará a través de cuatro capítulos, que permitirán conocer a fondo sobre el manejo de las áreas protegidas en el Ecuador, siendo necesario entender primero las nociones generales del derecho ambiental, su evolución, la diferencia con los derechos de la naturaleza y la biodiversidad.

Teniendo claro las nociones generales de estos términos, el segundo capítulo se centra en las áreas protegidas, su historia, creación y las categorías de manejo, prestando mayor atención a los Parques Nacionales y de manera especial en el Parque Nacional Cajas que es el centro de esta investigación.

El tercer capítulo tiene un enfoque en las figuras de descentralización y delegación, puesto que han sido utilizadas en varias ocasiones para el manejo de las áreas protegidas.

Y el último capítulo, se refiere a la gobernanza ambiental, siendo esencial para la gestión de los recursos naturales en estas áreas.



## CAPÍTULO I

### DERECHO AMBIENTAL

#### 1.1 NOCIONES GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL

El derecho ambiental es una rama del derecho que abarca al medio ambiente, siendo este todo lo que rodea a un organismo; los componentes vivos y los abióticos. Es todo lo que naturalmente nos rodea y que permite el desarrollo de la vida y se refiere tanto a la atmósfera y sus capas superiores, como la tierra y sus aguas, a la flora y fauna; a los recursos naturales, todo lo cual conforma la naturaleza con su sistema ecológico de equilibrio entre los organismos y el medio en que vive. (Restrepo, 2007)

También se considera al medio ambiente como el conjunto de circunstancias exteriores a un ser vivo. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua, 2020)

Teniendo claro el concepto de medio ambiente, es importante ahondar en el derecho ambiental, haciendo énfasis en que puede tener diferentes denominaciones como, por ejemplo: derecho de entorno, derecho ecológico, derecho del desarrollo sustentable, derecho de la biosfera.

Martín Mateo define el derecho del entorno como aquel que incluye elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas; en definitiva, el agua, el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del ser humano sobre la tierra. (Mateo, 2017)

Raúl Brañes considera que el derecho ecológico es el grupo de reglas que resuelven problemas relacionados con la conservación y protección del ambiente natural y de lucha



contra la contaminación. Es decir, es el conjunto de normas jurídicas que regulan conductas humanas que pueden influir de manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos. (Brañes, 2017)

La asamblea general de las Naciones Unidas en 1986 aprobó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

Y, por último, el derecho de la biósfera es el ámbito natural en el que aparece el ser humano y constituye el elemento primero que condiciona su existencia como ser ético, físico. (Pigretti, 2017)

La denominación aceptada en la actualidad es la de Derecho Ambiental, y en este sentido Prieur indica que es aquel que por su contenido contribuye a la salud pública y al mantenimiento de los equilibrios ecológicos, la protección de la naturaleza y los recursos, la lucha contra la contaminación y los daños y el mejoramiento de la calidad de vida. (Prieur, 2017)

Eduardo García Maynes describe al derecho ambiental como el conjunto de normas que rigen en el país las relaciones del hombre con el entorno en el propósito de regular la conservación de los recursos naturales, su manejo adecuado y el ordenar las conductas que sobre él incidan. (Maynes, 2017)

Por otro lado, Efraín Pérez considera al derecho ambiental como el conjunto de doctrinas, normas, instituciones y principios jurídicos que ordenan las actividades del Estado y de los particulares en la implementación del desarrollo sustentable. (Pérez E. , "Legislación Ambiental del Ecuador" Compendio, Análisis y Comentario Legal, 2017)



*Tabla 1 Denominaciones del Derecho Ambiental*

Derecho de entorno	Derecho ecológico	Derecho del desarrollo sustentable	Derecho de la biosfera.	Derecho Ambiental
Es el que incluye elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas.	Es el conjunto de normas jurídicas que regulan conductas humanas que pueden influir de manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente.	La Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1986 aprobó este término.	Es el ámbito natural en el que aparece el ser humano y constituye el elemento primero que condiciona su existencia como ser ético, físico	Es el el conjunto de normas que rigen en el país las relaciones del hombre con el entorno.



**Fuentes:**

(Mateo, 2017)

(Brañes, 2017)

(Pigretti, 2017)

(Maynes, 2017)

### 1.1.1. EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL

Si bien es reciente la comprensión que el derecho ambiental tiene su propio ámbito de ejercicio, los indicios protectores no son recientes, sino que se remontan incluso a épocas antes de la era cristiana, cuando filósofos griegos como Platón se preocupaban de la destrucción de los árboles; igualmente en el Imperio Romano, protegían los bosques a fin de procurarse madera para sus construcciones navales; o cuando en las monarquías medievales se protegían grandes extensiones boscosas como muestra viviente de antigua vegetación arbórea. (Morales, El Derecho Ambiental en el Ecuador, 2013)

Es relevante mencionar la evolución que ha tenido el derecho ambiental a lo largo de la historia, y se destacan cuatro etapas del desarrollo normativo del derecho ambiental.

La primera etapa que va desde el año de 1972, hasta el año de 1992 en Río de Janeiro, la cual arranca con la Declaración de Estocolmo. En el Ecuador existe la primera Ley ambiental con el nombre de Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de 1976. Esta etapa tiene un enfoque antropocentrista, sanitarista, recursista.

La segunda etapa, que va desde el año de 1992, en donde se reúnen los líderes mundiales, en Río de Janeiro, bajo la convocatoria de Naciones Unidas y se suscriben los más importantes instrumentos internacionales sobre medio ambiente, vigentes hasta la fecha.





En esta etapa se reconoce el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y empieza la creación de un marco institucional para la gestión ambiental, en el caso de Ecuador en este período tuvimos una nueva Constitución, así como con la Ley de Gestión Ambiental.

La tercera etapa, en el año de 1999, en la cual se incluye un proceso de desarrollo reglamentario, y de descentralización de competencias ambientales, implementación de declaraciones, una mejor definición del Sistema Unificado de Manejo Ambiental SUMA, la elaboración de las Estrategias Nacionales para el Desarrollo Forestal Sustentable y de Biodiversidad, y la tipificación de los delitos ambientales en el Código Penal.

Una cuarta etapa que continúa en desarrollo, es la que inaugura la actual Constitución de la República, por tanto, que ha comenzado en el año 2008, y que nos propone nuevos Principios y Derechos en materia ambiental, la Imprescriptibilidad de acciones ambientales; los Derechos de la Naturaleza; nuevos temas como la observancia a la Función Social y Ambiental de la propiedad; la regulación de nuevos temas como el Calentamiento global, mecanismos REED, entre otros grandes temas. (Morales, El Derecho Ambiental en el Ecuador, 2013)

### 1.1.2 DERECHO AMBIENTAL EN EL ECUADOR

Ecuador al ser uno de los primeros países en promulgar los derechos de la naturaleza en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, ha incluido varios artículos predestinados a la protección, cuidado y control del medio ambiente y la naturaleza.

Por ejemplo, el artículo 14 de este cuerpo legal indica que: “Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”.



El artículo 71 del mismo cuerpo legal menciona que: “La Naturaleza o Pacha Mama, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”.

De igual manera el artículo 72 establece que: “La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados”.

En el artículo 73 del mismo cuerpo normativo se establece que: “El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.”

El artículo 74 de la CRE indica que: “Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir”.

En el artículo 395 se reconoce los siguientes principios ambientales:

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



Asimismo, existen varios instrumentos internacionales ambientales que han sido ratificados por el Ecuador.

En el año de 1971, en la ciudad de Ramsar-Irán se firma el Convenio RAMSAR o Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas, ratificado de manera total en el Ecuador en el año de 1990; en este convenio se regula la conservación de humedales su uso.

En 1972, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, que hace referencia a principios, derechos, conservación de recursos, contaminación, desarrollo, asuntos específicos sin implicación legal y responsabilidad estatal.

En el mismo año, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural que fue publicado en el Registro Oficial en el año de 1974, en donde se propone conservar el patrimonio mundial.

En el año de 1980, la Estrategia Mundial para la Conservación, que tiene prioridades como: el mantenimiento de los procesos ecológicos, la preservación de la diversidad genética y el uso sustentable de especies y ecosistemas.

En el año de 1982, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, conocida como CONVEMAR.

En el mismo año, se redacta la Carta de la Naturaleza, en donde tiene como principios: el ser humano es parte de la naturaleza, el respeto de la naturaleza y sus procesos esenciales, la protección de la viabilidad genéticas y hábitats, etc.

En el año de 1987, el informe de Brutland, en donde se definió el término de desarrollo sustentable, como el que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.



En 1989, la Declaración de la Haya, y se hizo énfasis en los problemas ambientales globales.

En 1991, el documento Cuidar la Tierra, que tiene como enfoque: la energía, comercio e industria, asentamientos humanos, agricultura, bosques, agua dulce, océanos y áreas costeras.

En 1992 la Conferencia de Río- La Cumbre de Río, en donde se crearon cinco instrumentos internacionales tales como: La Declaración de Río, Los Principios sobre los Bosques, Convenio sobre Diversidad Biológica, Convenio sobre Cambio Climático y la Agenda 21.

Y en el año de 2002, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible que busca la protección del ambiente, erradicación de la pobreza, y profundizar la asistencia y transferencia de recursos hacia los países en vías de desarrollo y a la conformación de alianzas globales. (Galarza M. A., "Legislación Ambiental del Ecuador" Compendio, Análisis y Comentario Legal, 2017)

#### 1.1.2.1 DERECHOS AMBIENTALES RECONOCIDOS EN ECUADOR

Al hablar del Derecho Ambiental en el Ecuador la titularidad de los mismos radica en el ser humano, a diferencia de los Derechos de la naturaleza que es la propia naturaleza su titular de derechos. Teniendo clara la diferencia en cuanto a su titularidad, se reconoce los siguientes derechos ambientales a la población en general, el derecho a un ambiente sano, a la participación social, acceso a la información y acceso a la justicia.

El derecho a un ambiente sano se encuentra reconocido en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 14: "Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*."



El CODA en su artículo 5 establece lo que comprende un ambiente sano, siendo las siguientes:

- La conservación, manejo sostenible y recuperación del patrimonio natural, así como de la biodiversidad y todos sus componentes;
- El manejo sostenible de los ecosistemas.
- La intangibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- La conservación, preservación y recuperación de los recursos hídricos.
- La conservación y uso sostenible del suelo para prevenir erosión, degradación y desertificación;
- La prevención, control y reparación integral de los daños ambientales;
- Sujeción de toda obra, actividad o proyecto al sistema de evaluación de impactos ambientales;
- El desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas.
- Uso, experimentación y el desarrollo de la biotecnología y la comercialización de sus productos, bajo estrictas normas de bioseguridad;
- Participación social en obras actividades o proyectos que generen daños o impactos ambientales.

Conforme se puede apreciar, este derecho ha sido dotado de contenido a través de normativa infra constitucional, por lo que a nivel jurisdiccional los jueces cuentan con elementos para determinar, dentro de un caso puesto a su conocimiento, si ha existido un acto atentatorio contra el derecho al ambiente sano; situación que no ocurre con los derechos de la naturaleza. (Bustamante, Justicia Constitucional aplicada a la defensa y protección de los Derechos Ambientales y de la Naturaleza, 2018)

La CRE, reconoce como principio a la participación social en temas ambientales, y de manera exacta en el artículo 395 numeral 3, donde se menciona que el Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades



afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.

La participación social se puede llevar a cabo de dos formas, la primera hace referencia al derecho a la consulta, recogida en los artículos 57 numeral 7 y 398 de la Constitución, como mecanismo de participación y decisión frente a obras, actividades o proyectos que pudiesen generar impactos ambientales. Este derecho a la consulta previa se encuentra reconocido también en favor de comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, en el numeral 7 del artículo 57 ibídem, además de reconocerse el derecho a participar en los beneficios que los proyectos de explotación de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras generen.

Sin embargo, es necesario anotar que ambos artículos contienen una excepción, en caso de existir oposición mayoritaria a la decisión de ejecutar o no el proyecto –a raíz de haberse efectuado el proceso de consulta– al final de cuentas será el propio Estado quien tome la decisión final respecto de su ejecución. No obstante, es preciso señalar que la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, obligan a obtener el consentimiento, informado y previo, siendo esta la norma que debería prevalecer considerando que los tratados internacionales de derechos humanos se encuentran al mismo que la Constitución; además de ser un parámetro más garantista por lo que debería prevalecer para llevar a cabo dichos procesos de participación.

La segunda forma de participación social consagrado dentro del mismo capítulo de derechos de pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas se encuentra la consulta pre legislativa la cual implica que las comunidades deberán ser consultadas antes de la adopción de cualquier proyecto de ley que pudiese afectar cualquiera de sus derechos.



Finalmente, es importante señalar que la participación social no se agota en las instancias antes señaladas, en tanto la propia Constitución otorga un rol activo a la ciudadanía frente a la defensa de los derechos ambientales y de la naturaleza. Por ejemplo, dentro de los derechos de participación se consagra el derecho de fiscalizar los actos del poder público y en contexto, cualquier obra, actividad o proyecto, que haya tenido efectos sobre el ambiente y la naturaleza. Así mismo, la ciudadanía podrá denunciar ante los órganos competentes cualquier hecho que afecte al ambiente o a la naturaleza. (Bustamante, Justicia Constitucional aplicada a la defensa y protección de los Derechos Ambientales y de la Naturaleza, 2018)

El derecho al acceso a la información se encuentra reconocido en el Artículo 18 de la CRE: “Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.
2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.”

El derecho a acceder a la información en materia ambiental, se encuentra estrictamente vinculado al ejercicio de la consulta previa, pues es a través del estudio de impacto ambiental que se pone a consideración de la comunidad información respecto a una proyecto, obra o actividad a ejecutarse y de este modo poder expresar sus criterios y observaciones, pese a que como se revisó con anterioridad, la decisión final de ejecutar el proyecto la tiene el propio Estado. (Bustamante, Justicia Constitucional aplicada a la defensa y protección de los Derechos Ambientales y de la Naturaleza, 2018)



Por último, el derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en el Artículo 397: “En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.”

Mediante este derecho las personas se encuentran facultadas para acceder a los órganos jurisdiccionales y obtener de ellos la tutela de sus derechos en materia ambiental.

(Bustamante, 2018)

### 1.2 DERECHOS DE LA NATURALEZA

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 abre un cambio en el modelo de desarrollo orientado hacia el Sumak Kawsay o buen vivir, que significa vida armoniosa, armonía entre nosotros y armonía con la naturaleza, que nos engendra, nos alimenta y nos abriga y que tiene vida propia, y valores propios, más allá de nosotros. (Galarza M. A., "Legislación Ambiental del Ecuador" Compendio, Análisis y Comentario Legal, 2017)

Es así que la constitución reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, y por lo tanto se debe respetar íntegramente su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones, y procesos evolutivos. Asimismo, tiene derecho a su restauración.

El Estado debe garantizar un modelo sustentable de desarrollo que sea ambientalmente equilibrado, y que garantice el buen vivir.

Los derechos de la naturaleza, son una manifestación del reconocimiento al derecho de existir o valor de existencia. Podemos decir que el fin último del reconocimiento de la





naturaleza como sujeto de derecho es forjar un cambio en la cultura, en los valores de la sociedad, en definitiva, en los hábitos de las personas, que nos permita vivir en armonía con todas las formas de vida. (Morales, El Derecho Ambiental en el Ecuador, 2013)

**Tabla 2 Diferencias entre los Derechos Ambientales y Derechos de la Naturaleza**

DIFERENCIAS ENTRE LOS DERECHOS AMBIENTALES Y DERECHOS DE LA NATURALEZA	
DERECHOS AMBIENTALES	DERECHOS DE LA NATURALEZA
<ul style="list-style-type: none"><li>• El titular es el ser humano.</li><li>• Los derechos ambientales reconocidos en la Constitución son el ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a la consulta previa y consulta pre legislativa, acceso a información de carácter ambiental y acceso a la justicia ante la ocurrencia de un evento dañoso o vulneratorio.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El titular la naturaleza.</li><li>• Los derechos de la naturaleza son el respeto integral a su existencia; mantenimiento y regeneración de ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; así como el derecho a ser restaurada.</li></ul>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de: (Bustamante, 2018).

### 1.3 BIODIVERSIDAD

#### 1.3.1 NOCIONES GENERALES DE LA BIODIVERSIDAD



Efraín Pérez considera a la diversidad biológica o biodiversidad, como la multiplicidad de la vida en todas sus formas, niveles y combinaciones; incluye la diversidad de ecosistemas, de especies y genética. (Pérez E. , Derecho Ambiental, 2008)

El Convenio sobre Diversidad Biológica indica que la biodiversidad es la variedad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; esto comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas. (Convenio sobre Diversidad Biológica, 1992)

La biodiversidad es la variedad de especies animales y vegetales en su medio ambiente. (Diccionario de la Lengua Española, 2020)

### 1.3.2 NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE BIODIVERSIDAD

En la constitución de la República del Ecuador se encuentran varias normas en cuanto a la biodiversidad, es así que en el artículo 395 de los principios ambientales en el numeral uno, nos menciona que: “El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

El artículo 400 de la CRE, Soberanía sobre la Biodiversidad. - El estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional.

Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.

El Artículo. 401.- Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas.



El Artículo. 402.- Se prohíbe el otorgamiento de derechos sobre productos derivados o sintetizados, obtenidos a partir del conocimiento colectivo asociado a la biodiversidad nacional.

El Artículo. 403.- El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza.

### 1.3.3 CONVENIOS EN BIODIVERSIDAD

Existen varios convenios en biodiversidad, entre los más importantes se puede destacar los siguientes:

**Tabla 3 Convenios en Biodiversidad.**

<b>AÑO</b>	<b>TIPO DE INSTRUMENTO</b>
1940	Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América.
1943	Convención sobre la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las bellezas escénicas de los Países de América.
1972	Convenio sobre la Protección de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.
1975	Convenio de Washington (CITES) sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Flora y Fauna Silvestres.
1983	Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología.



1992	Convenio sobre Diversidad Biológica.
1996	Régimen Común sobre acceso a los recursos genéticos.
2003	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
2004	Convenio de Bonn sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres.
2004	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

**Fuente:** (Galarza M. , 2017)

#### 1.3.4 MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

El Convenio sobre Diversidad Biológica tiene como objetivo en su artículo 1: “La conservación de la diversidad biológica, la utilización sustentable de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”.

Asimismo, el referido convenio establece las medidas para la conservación y utilización sustentable de la diversidad biológica, que son las siguientes:

- La identificación y seguimiento de los componentes de la diversidad biológica. (Artículo 7).



- La conservación in situ, que hace referencia a conservar los ecosistemas y mantener el equilibrio natural de sus poblaciones, dentro de sus hábitats naturales. (Artículo 8).
- La conservación ex situ, que tiende a la conservación de componentes de diversidad biológica fuera de sus hábitats naturales. (Artículo 9).
- Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica. (Artículo 10).
- Incentivos, es decir adoptando medidas económica y socialmente idóneas para que actúen como un estímulo para la conservación de la biodiversidad. (Artículo 11).
- Investigación y capacitación, estableciendo programas de educación y capacitación científica, promoviendo y fomentando la investigación para contribuir a la conservación de la biosiversidad. (Artículo 12).
- Educación y conciencia pública, promoviendo la comprensión de la io importante que es la conservación de la biodiversidad, de igual manera la elacobración de programas educativos para sensibilizar al público en general. (Artículo 13).
- Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso. (Artículo 14).

En el caso del Parque Nacional Cajas para poder conservar su biodiversidad, el mecanismo utilizado es el de la conservación in situ, es decir, como lo indica la el Convenio sobre Diversidad Biológica es la conservación de los ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. (Convenio sobre Diversidad Biológica, 1992)

Una de las formas más relevantes de la conservación in situ es el establecimiento de las áreas protegidas.



## CAPÍTULO II.

### ÁREAS PROTEGIDAS

#### 2.1 NOCIONES GENERALES DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS.

Dudley define a las áreas naturales protegidas como espacios geográficos claramente definidos, reconocidos y gestionados, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados. (Dudley, 2020)

Es un área geográficamente definida que esta designada o regulada y gestionada para lograr específicos objetivos de conservación. (Convenio sobre Diversidad Biológica, 1992)

Miguel Galarza argumenta que el patrimonio de las áreas naturales del Estado ecuatoriano se halla constituido por un conjunto de áreas silvestres que se destacan principalmente por su valor protector, científico, escénico, educacional, recreacional y turístico, por su flora y fauna o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del ambiente.

Las áreas naturales protegidas tienen como fin supremo conservar muestras preciosas y representativas de los diferentes ecosistemas y especies de flora y fauna silvestres. (Galarza M. , 2017)



### 2.1.1 HISTORIA Y TENDENCIAS EN LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS EN EL MUNDO

La conservación de áreas naturales tiene antecedentes históricos desde hace varios siglos atrás. En Europa la nobleza reservó algunas áreas, tanto para la cacería deportiva como para la producción de madera. A inicios del siglo XIX la familia real portuguesa inició la restauración ecológica de las cuencas que proveen agua a Río de Janeiro, en una zona que hoy en día constituye el Parque Nacional Tijuca. En 1846 se promulga el decreto de conservación del Volcán Barva en Heredia, Costa Rica. En 1872 se crea el Parque Nacional Yellowstone en Estados Unidos y en la misma época Nueva Zelanda, Canadá y otros países estaban iniciando la tarea de reservar áreas bajo la denominación de parques y bosques nacionales. En Chile y Argentina se crean algunos parques nacionales en la primera década del siglo pasado. En 1934, el gobierno de Ecuador adopta el Decreto Ejecutivo 607 para proteger algunas especies claves y controlar el acceso de barcos a las Islas Galápagos y en 1959, se establece el Parque Nacional Galápagos. La mayoría de las áreas protegidas de América Latina han sido creadas en los últimos 30 años. (Colorado, 2013)

En los años 60, al desaparecer varias especies y ecosistemas por las diferentes actividades realizadas por el hombre surge la necesidad de la creación de proyectos sobre áreas protegidas. Posteriormente en los años 80 con el informe de Brutland hay un cambio en el enfoque de las áreas protegidas, y se define el término desarrollo sustentable, como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

En la actualidad, la mayoría de países posee un sistema nacional de áreas protegidas, que han sido el resultado de la preocupación por la conservación de la biodiversidad, a más del



compromiso de los países que han ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica del año 1992.

Con el fin de preservar la biodiversidad, proteger ecosistemas, en la actualidad hay aproximadamente 202.000 áreas protegidas en el mundo, las cuales cubren el 17,7 % del área total terrestre del planeta; pero a pesar de ser áreas protegidas hay actividades humanas en estas áreas, inclusive se han construido ciudades.

Tan solo en América Latina, la superficie protegida cubre más de 211 millones de hectáreas, lo que corresponde a un porcentaje del 10.4 de los 22 países que forman parte del segmento. Por su parte, la superficie marina bajo protección es de un 2.1 por ciento, o en grandes números, 29 millones de hectáreas. (GeoEnciclopedia, s.f.)

Colombia, cuenta con 1027 áreas protegidas que suman un total de 28 970 498 hectáreas. De este número, 59 áreas que suman 15 962 277 hectáreas corresponden al sistema de Parques Nacionales. “Estimamos que cerca de 500 000 hectáreas están siendo bastante afectadas por presión humana. Recientemente el proceso se ha disparado en el Parque Nacional Sierra de La Macarena, Tinigua y Picachos”.

Perú tiene a la fecha 77 áreas naturales protegidas en diferentes niveles de protección. En países como Bolivia se encuentran áreas protegidas con importantes poblaciones dentro de sus límites y es por esto que se han constituido en en “áreas protegidas con gente”. (Cardona, 2020)

Asia se clasifica como uno de los lugares más ricos de la Tierra, con miles de variedades de formas vivientes y un porcentaje no descubierto aún. De los 25 focos de biodiversidad que se encuentran en el mundo, siete están localizados en este continente. (GeoEnciclopedia, s.f.)





Se estima que África posee más de 1,200 áreas protegidas que comprenden dos millones de kilómetros cuadrados con gran porcentaje de animales salvajes, muchos de ellos en peligro de extinción que se encuentran bajo el resguardo de parques nacionales y otros tipos de áreas protegidas, pero la situación no es tan pacífica como parece. (GeoEnciclopedia, s.f.)

Europa es un continente con gran biodiversidad, sobre todo por mantener áreas extensas de bosques y montañas que sirven de hogar de miles de especies de flora y fauna. No obstante, como en otros continentes, la población humana ha provocado impactos negativos con muchas de sus actividades económicas. Por ello en el 2011 la Comisión Europea adoptó la Estrategia de biodiversidad de la UE para 2020, donde se busca proteger y mejorar las condiciones ecológicas hasta ese año. Pero la importancia del proyecto no está meramente enfocado al beneficio de los países europeos, sino también a las situaciones que ocurren en otras latitudes. El objetivo es adentrarse y contribuir en las problemáticas medioambientales fuera de Europa para evitar la pérdida de biodiversidad, que finalmente afecta a todos. La UE tiene antecedentes positivos en cuanto a su compromiso con la naturaleza, pues en los últimos 25 años ha diseñado una red de 26,000 áreas protegidas denominada “Red Natura 2000”, siendo la mayor red de áreas protegidas del mundo. Se espera que, con esto, gran parte de la fauna que se encuentra en peligro de extinción pueda volver a su estabilidad. Se estima que el 42 por ciento de los mamíferos, 15 por ciento de las aves, 45 por ciento de las mariposas y 45 por ciento de reptiles que forman parte de este continente están en riesgo de desaparecer.

(GeoEnciclopedia, s.f.)

### **2.1.2 HISTORIA Y TENDENCIAS EN LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ECUADOR**

En 1934, Ecuador inició la conservación de sus ecosistemas al emitir las primeras normas legales orientadas a la protección del archipiélago de Galápagos y algunas especies de flora



y fauna. Posteriormente en 1959, se estableció el Parque Nacional Galápagos. En 1966, se crea la Reserva Geobotánica Pululahua y en 1968, la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas.

El manejo institucional de las áreas protegidas se inicia en 1976 fundamentado en la Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador. La estrategia puso las pautas para avanzar desde una visión gubernamental predominantemente comercial de los “recursos forestales” hacia un enfoque de protección y conservación de la biodiversidad; estableció las bases para la promulgación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre en 1981, la que sigue vigente hasta la fecha.

En 1989, se elaboró la segunda estrategia para el sistema de áreas protegidas que propuso la incorporación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en los procesos de planificación y ordenamiento territorial y la participación comunitaria en el manejo y gestión de las áreas de conservación. En 1991, siguiendo las recomendaciones de las estrategias de 1976 y 1989, se creó el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN), adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Años más tarde, la Comisión Asesora Ambiental (CAAM), adscrita a la Presidencia de la República, formuló la base política para la creación del Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE), el cuál asume su rol de autoridad ambiental en el año 1996.

La Constitución Política del Ecuador promulgada de 1998 dio paso a la institucionalización del SNAP en el país al declarar “el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales” (Art. 86, numeral 3) y precisar el derecho soberano del Estado ecuatoriano sobre la diversidad bio-lógica, las reservas naturales, las áreas protegidas y los parques nacionales (Art. 248).

La Constitución Política del Ecuador del año 2008 reconoce los derechos de la naturaleza y destaca la importancia que tiene para el país la biodiversidad señalando específicamente



que “El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas.” De igual manera la Constitución define la estructura del SNAP, el cual está constituido por cuatro subsistemas 1) Estatal; 2) Autónomo descentralizado; 3) Comunitario y 4) Privado.

El subsistema estatal recibe la denominación de Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE). Este subsistema abarca 48 áreas protegidas que representan aproximadamente el 20% del territorio nacional. “Ecuador es uno de los países de América Latina con mayor territorio dedicado a la protección de los ecosistemas”

El subsistema autónomo descentralizado reúne las áreas protegidas declaradas por los gobiernos autónomos descentralizados. Se destacan algunas iniciativas como la primera área protegida declarada en el año 2012, “Siete Iglesias”.

El subsistema de áreas protegidas comunitarias indígenas y afroecuatorianas se encuentra en estructuración. Se destacan iniciativas como la del pueblo Shuar Arutam en la Cordillera del Cóndor, que tiene una propuesta de un territorio indígena protegido; la iniciativa de una gran reserva Chachi en la provincia de Esmeraldas, y las propuestas de áreas comunitarias para la conservación del manglar en varios puntos de la costa ecuatoriana.

El subsistema privado avanza igualmente hacia su consolidación. El Ministerio del Ambiente como Autoridad Ambiental Nacional, considera clave el involucramiento de la sociedad en las acciones de conservación y por eso se está trabajando en la generación de lineamientos para la declaración de áreas privadas. (Columba, 2013)

Dada la importancia de las áreas protegidas se debe tener en consideración que la gestión o manejo de las áreas protegidas es un proceso político, social, técnico y administrativo que se inicia con la creación y diseño del área protegida, continua con la planificación del manejo del área a través de una propuesta de largo plazo, y se concreta en la gestión operativa del área en la cual se implementan acciones de manejo y se cierra el ciclo de gestión con la evaluación de efectividad de manejo del área protegida.



El diseño del área protegida es el paso que formaliza la existencia del área. En esta fase se definen los objetivos de creación del área, los cuales generalmente están directamente vinculados con sus valores de conservación. De igual manera se define la categoría de manejo y los límites del área. Todo este proceso que contiene elementos técnicos, se respalda jurídicamente y se consolida en un instrumento legal que constituye el documento de creación del área.

Planificación del manejo del área protegida es el proceso de planificación estratégica del área. Implica una evaluación integral de todos los aspectos del área protegida y de su entorno; la selección de áreas de intervención; la propuesta de objetivos, estrategias, resultados/metas y actividades; la zonificación del área detallando el objetivo de cada zona, los tipos de uso permitidos y los mecanismos de monitoreo; y los elementos que se requieren para viabilizar la implementación del plan tales como financiamiento, actos administrativos, mecanismos de difusión y otros. El proceso se consolida en un plan de manejo del área protegida que generalmente es aprobado por resolución administrativa.

Manejo o gestión del área protegida es el proceso de implementación de acciones en y para el área protegida buscando alcanzar los objetivos para los cuales fue creada. Partiendo del contenido del plan de manejo en lo que respecta a objetivos, estrategias, resultados/metas y acciones, se elabora una programación anual detallando indicadores, tareas, cronograma, y requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros. Estos elementos se consolidan en un Plan de Gestión Operativa Anual (PGOA) que guía la ejecución física y presupuestaria. Para verificar el avance y la efectividad de la ejecución se diseña e implementa un sistema de monitoreo y evaluación de resultados. Este proceso se resume como la gestión operativa del área protegida.

Evaluación de efectividad de manejo es el proceso que nos permite evaluar el progreso del manejo del área protegida en relación con los objetivos de su creación y con la propuesta estratégica de manejo del área. Incluye el análisis de contexto del área, las metas de planificación sobre las que se realiza el manejo del área, los insumos con los que cuenta, los procesos que se utilizan y los resultados logrados en relación con los objetivos de creación



del área. Es un proceso que mide el impacto y por lo tanto se tendría que utilizar en periodos de mediano plazo. (Columba, 2013)

La Constitución de 2008 de Ecuador asigna al Estado un papel protagónico en el campo económico, no solo en la recuperación de las actividades relacionadas con la explotación de los recursos naturales y en especial en materia petrolera y minera, sino también con el campo de la prestación de servicios públicos y la preservación del medioambiente, en pro de lograr el ingreso de mayores recursos que se puedan destinar a los propósitos políticos del régimen y asignarlos al nuevo modelo que se pretende construir, todo ello sin alterar severamente los parámetros de la acumulación capitalista nacional e internacional.

La carta política de Montecristi devuelve al Estado su papel de interventor y regulador de la economía, disminuido por la Constitución de 1998 y en las leyes entonces vigentes, y lo incrementa con nuevas normas de carácter general sobre su función, asignando, en el derecho constitucional ecuatoriano, a la planificación y a las políticas públicas económicas y sociales un carácter vinculante, antes no establecido para las estructuras, órganos y decisiones del Estado.

Ese papel rector del Estado queda establecido en la Constitución del 2008 en el artículo 277, tanto para “garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza” como para “dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo”. En virtud de esta función económica se le asignan los deberes de “producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios”, lo que significa restablecer sus potestades económicas restringidas en el período neoliberal y además de ello ratificar su misión, para impulsar el desarrollo de todas las actividades económicas de los otros sectores comunitarios, cooperativos, asociativos y privados, mediante la legislación y las instituciones estatales, así como en el papel de promotor e impulsor de la “ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales”.

La actual Constitución restablece y amplía la planificación como una obligación general del Estado, cuyos objetivos son: dirigir y regular “el desarrollo del país”; “garantizar el ejercicio



de derechos”; la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en aquella; propiciar la “equidad social y territorial” y la “concertación”. La misma norma enumera las características de la planificación que será “participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”.

La carta política de 2008 (Art. 279) y luego el Código Orgánico de Planificación y Finanzas disponen la conformación de un Consejo Nacional de Planificación presidido por el presidente de la República; una Secretaría Técnica desempeñada por el secretario nacional de Planificación y Desarrollo; los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados presididos por sus máximos representantes y los consejos ciudadanos como instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo.

El Consejo Nacional de Planificación dicta las políticas que orientan el sistema y, fundamentalmente, el Plan Nacional de Desarrollo, que “es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”. La misma norma dispone “que el Plan Nacional de Desarrollo es de observancia obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores”.

Por ese motivo el instrumento principal de la conducción económica, financiera y política del Estado es el Plan Nacional de Desarrollo, al que se someten obligatoriamente todas las instituciones públicas, no solo de la administración central o institucional, sino las de los gobiernos autónomos descentralizados y todas las entidades que ejercen una potestad estatal incluyendo las universidades y escuelas politécnicas cuya autonomía, al igual que la de los GADS, queda reducida a la retórica y limitada para su organización, administración interna y cumplimiento de sus funciones específicas.

Para fortalecer el papel de la planificación en la política gubernamental se la asocia a las finanzas públicas, al quehacer de la totalidad del sector público y, obviamente, a la



satisfacción de los derechos individuales y sociales. En Ecuador tiene vital importancia el manejo casi absoluto del presidente de la República en la iniciativa, formulación, aprobación, ejecución y reformas, tanto de los ingresos públicos como del Presupuesto General del Estado, que por mandato constitucional queda íntimamente asociado a la planificación y a los planes de desarrollo definidos por el mismo mandatario.

Se reafirma además el papel soberano del Estado en la economía, en el control de los recursos naturales y en la regulación de la propiedad y uso de la tierra y el agua. De igual manera, la Constitución se refiere a la soberanía alimentaria -entendida esta como la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados a la que deben acceder las personas, comunidades y pueblos y nacionalidades del país-, y establece que alcanzarla es para el Estado un “objetivo estratégico y una obligación”, por lo que es de su responsabilidad emprender en varias actividades, políticas, fiscales, tributarias, arancelarias, tecnológicas, y en iniciativas de impulso y financiamiento a la producción y transformación agroalimentaria y pesquero nacional, especialmente las que ejecuten las pequeñas y medianas unidades económicas.

En ese mismo contexto, el Estado se propone “fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promuevan la equidad entre espacios rurales y urbanos”, impidiendo “prácticas monopólicas”, la “especulación con productos alimenticios” y el consumo de “alimentos contaminados”.

Afirmando el papel rector del Estado y para asegurar ingresos solventes para el cumplimiento de sus crecientes competencias, la Constitución dispone, en normas ubicadas posteriormente, que la propiedad pública de los recursos naturales no renovables son “inalienables, imprescriptibles e inembargables”. No excluye que esos recursos puedan ser explotados por cualquier empresa nacional o extranjera, siguiendo las normas y principios ambientales establecidos en la Constitución, pero otorgando al Estado una participación “en los beneficios de aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no sea inferior a los de la empresa que los explota”.



Al definir los “sectores estratégicos” que los considera de “decisión y control exclusivo del Estado”, se refiere a “aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental” y que deben “orientarse al pleno desarrollo de los derechos y el interés social”. Ellos son “la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que determine la ley”. Establece también como de responsabilidad del Estado: “la provisión de los servicios públicos, de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias y los demás que determine la ley” y dispone que esos servicios respondan a los principios universales que los identifican y que sus precios y tarifas, controlados y regulados por el propio Estado, “sean equitativos”.

La gestión de los sectores estratégicos y de los servicios públicos estará ahora en manos de “empresas públicas”, que cuenten con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales, pero autoriza a la vez la delegación de su gestión a “empresas mixtas” en las cuales el Estado tenga la mayoría accionaria” y de “forma excepcional” a las empresas de iniciativa privada y a la economía popular y solidaria “en los casos que establezca la ley”. Como se puede advertir, estas normas revierten el modelo de la Constitución de 1998 y retornan a las disposiciones originales de la Constitución de 1978, para que “sólo por ley y de manera excepcional” los sectores estratégicos y los servicios públicos puedan ser gestionados por sectores privados, incluyendo ahora “por los de la economía popular y solidaria”. La Constitución establece también una norma crucial para reafirmar el papel rector del Estado en el ámbito agrario sobre la propiedad y uso de la tierra y el agua. Reafirma que le corresponde normar el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental y mediante un fondo nacional de tierra regulará el acceso equitativo de las campesinas y campesinos; prohíbe, tal como lo han hecho las constituciones anteriores el latifundio y la concentración de la





tierra e incluye el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Las normas indicadas anteriormente son compatibles también con otras de la propia Constitución, en las que se proclama al agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida (Art. 12) y a su propiedad como imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de las tierras comunitarias”, manteniendo su posesión y propiedad y las de los territorios ancestrales y disponiendo su obtención mediante “adjudicación gratuita”.

No obstante, las disposiciones constitucionales anteriores no modifican sustancialmente el sistema y la estructuras de exclusión de los sectores mayoritarios de la población que caracterizan a los modelos económicos y políticos que se han implementado en las diferentes fases del constitucionalismo en América Latina, sino que sirven como un instrumento más eficaz para la reproducción del sistema, cuando aumenta la movilización y la conciencia social de las organizaciones populares y de los pueblos y nacionalidades de nuestra región y país. (Aguilar, 2018)

### 2.2 TRÁMITE PARA LA DECLARATORIA DE UN ÁREA PROTEGIDA

El trámite para la declaratoria de un área protegida se encuentra establecido en el Código Orgánico del Ambiente, en su artículo 40:

1. Es así que, el área en cuestión cuente con ecosistemas cuya representatividad sea escasa en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
2. Que contenga de forma prioritaria alguno de los ecosistemas frágiles y amenazados.
3. Que existan poblaciones de especies que tengan algún tipo de amenaza o endemismo.
4. Que genere servicios ecosistémicos, tales como recursos hídricos, recursos paisajísticos, prevención de desastres, mitigación.



5. Que contribuyan a la protección de valores culturales y espirituales asociados a la biodiversidad.
6. Otros que determine la Autoridad Ambiental Nacional.

### 2.3 CATEGORÍAS DE MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS

Artículo 41. Categorías de manejo. - Las categorías que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se administrarán de la siguiente manera:

1. Parque nacional;
2. Refugio de vida silvestre;
3. Reserva de producción de fauna;
4. Área nacional de recreación; y,
5. Reserva Marina.

Los requisitos mínimos para establecer las categorías de los subsistemas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se regularán mediante normativa secundaria emitida por la Autoridad Ambiental Nacional.

Las áreas protegidas deberán contar con una zonificación que permita determinar las actividades y normas de uso para cada una de las zonas definidas.

Parques Nacionales:

Área de conservación de tamaño grande (más de 10.000 ha) que tiene como objetivos principales de conservación paisajes, ecosistemas completos y especies. Sus ambientes deberán mantenerse poco alterados, con un mínimo de presencia humana. Las actividades prioritarias estarán relacionadas con la investigación y el monitoreo ambiental, siendo factible el desarrollo del turismo de naturaleza como actividad de apoyo a la conservación de los recursos naturales. El nivel de restricción de uso es alto (restringido).

Número de áreas: 11 parques nacionales

Galápagos, Machalilla, Cayambe Coca, Cotopaxi, Llangates, Sangay, El Cajas, Podocarpus, Yacuri, Sumaco-Napo-Galeras, Yasuní.



**Tabla 4 Parques Nacionales**

PARQUES NACIONALES
Galápagos
Machalilla
Cayambe Coca
Cotopaxi
Llangates
Sangay
El Cajas
Podocarpus
Yacuri
Sumaco-Napo-Galeras
Yasuní

Reserva Marina:

Áreas de tamaño variable, cuyos elementos prioritarios de conservación serán los ecosistemas y especies marinas y relacionadas a este ambiente. Deberán estar poco, o medianamente alterados, y la presencia humana estará relacionada con la intensidad de pesca que en ella se realice, la misma que deberá ajustarse a las necesidades de conservación y a la zonificación definidas en los planes de manejo.

Número de áreas: 3 áreas

Galera San Francisco, El Plateado, Galápagos.

**Tabla 5 Reservas Marinas**



RESERVA MARINA
Galera San Francisco
El Plateado
Galápagos

Reserva de Producción de Flora y Fauna:

Área de tamaño medio (entre 5.000 y 10.000 ha) cuyos objetivos prioritarios de conservación son los ecosistemas y especies susceptibles de manejo, los cuales deberán estar poco alterados, pero tienen un nivel medio de presencia humana (dependen de los recursos biológicos locales). Las acciones prioritarias están relacionadas con el manejo sustentable de la vida silvestre, la educación ambiental, la restauración de ecosistemas y el turismo orientado a la naturaleza. El nivel de restricción de uso será bajo (poco restringido).

Número de áreas: 5 áreas

Puntilla de Santa Elena, Manglares El Salado, Chimborazo, Cuyabeno.

**Tabla 6 Reservas de Producción de Flora y Fauna**

Reserva de Producción de Flora y Fauna
Puntilla de Santa Elena
Puntilla de Santa Elena
Chimborazo
Cuyabeno



Refugio de Vida Silvestre:

Área de conservación de tamaño pequeño (menos de 5000 ha) cuyos objetivos principales de conservación serán especies amenazadas y sus ecosistemas relacionados. El estado de conservación general del área ha de ser poco alterado, con un mínimo de presencia humana. Las acciones prioritarias están relacionadas con el manejo de hábitat y especies, la investigación y el monitoreo ambiental, la restauración de ecosistemas y la educación ambiental. El nivel de restricción de uso será alto (restringido).

Número de áreas: 10 áreas

La Chiquita, Estuario de río Esmeraldas, Estuario de Río Muisne, El Pambilar, Isla Corazón y Fragatas, Marino Costera Pacoche, El Zarza, Manglares El Morro, Isla Santa Clara, Pasochoa.

**Tabla 7 Refugios de Vida Silvestre**

<b>Refugio de Vida Silvestre</b>
La Chiquita
Estuario de río Esmeraldas
Estuario de Río Muisne
El Pambilar
Isla Corazón y Fragatas
Marino Costera Pacoche
El Zarza
Manglares El Morro
Isla Santa Clara
Pasochoa



Área Natural de Recreación:

Área de tamaño mediano (entre 5.000 y 10.000 ha) cuyo objetivo principal de conservación es el paisaje natural que puede estar medianamente alterado, soporta medianamente la presencia humana. Las actividades principales se relacionan con el turismo y la recreación, la restauración de ecosistemas y la investigación y monitoreo ambiental. El nivel de restricción de uso será bajo (poco restringido).

Número de áreas: 6 áreas

Playas de Villamil, Parque Lago, Los Samanes, Isla Santay, El Boliche, Quimsacocha.  
(Ministerio del Ambiente, 2020)

**Tabla 8 Áreas Naturales de Recreación**

<b>ÁREA NATURAL DE RECREACIÓN</b>
Playas de Villamil
Parque Lago
Los Samanes
Isla Santay
El Boliche
Quimsacocha.

## 2.4 PARQUE NACIONAL

### 2.4.1 NOCIONES GENERALES DE UN PARQUE NACIONAL.



El Parque Nacional es un espacio natural, de alto valor ecológico y cultural, poco transformado por la explotación o actividad humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, posee unos valores ecológicos, estéticos, culturales y educativos, y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general del Estado. (Diccionario Panhispánico del español jurídico, 2020)

El Parque Nacional es un área de conservación de tamaño grande (más de 10.000 ha) que tiene como objetivos principales de conservación paisajes, ecosistemas completos y especies. Sus ambientes deberán mantenerse poco alterados, con un mínimo de presencia humana. Las actividades prioritarias estarán relacionadas con la investigación y el monitoreo ambiental, siendo factible el desarrollo del turismo de naturaleza como actividad de apoyo a la conservación de los recursos naturales. El nivel de restricción de uso es alto (restringido).

En el Ecuador existen 11 Parques Nacionales: Galápagos, Machalilla, Cayambe Coca, Cotopaxi, Llangates, Sangay, El Cajas, Podocarpus, Yacuri, Sumaco-Napo-Galeras, Yasuní. (Ministerio del Ambiente, 2020).

### 2.4.2 PARQUE NACIONAL CAJAS

El Parque Nacional Cajas se encuentra localizado al occidente de la ciudad de Cuenca, en la provincia del Azuay. Tiene dos vías de acceso: la carretera de primer orden Cuenca-Molleturo- Naranjal, hacia el norte y la vía de tercer orden Cuenca- Soldados- Angas hacia el sur y comprende 28.544 hectáreas.

Se encuentra lleno de cuerpos de agua, se han contado cerca de 165 lagunas con más de 1 hectárea de superficie y 621 con menos de 1 hectárea; son en total 786 cuerpos de agua.



El Parque Nacional Cajas fue creado mediante Acuerdo Ministerial No. 203 del 6 de junio de 1977 como Área Nacional de Recreación, para luego mediante Registro Oficial No. 069 del 20 de noviembre de 1979, establecer sus límites originales. Mediante resolución No. 057, del 5 de noviembre de 1996, se procede a cambiar la categoría de Área Nacional de Recreación a Parque Nacional Cajas y finalmente, mediante Acuerdo Ministerial No. 177 de diciembre de 2002, se establece su delimitación oficial con 28.544 hectáreas. Este último se halla inscrito en el Registro de la Propiedad del cantón Cuenca, documento No. 10539, del 16 de diciembre del 2002.

El Parque Nacional Cajas ha recibido reconocimiento internacional como una de las áreas núcleo de la Reserva de Biosfera Macizo El Cajas, que fue declarada por la UNESCO en el año 2014; de igual forma toda el área ha sido declarada como sitio RAMSAR en el año 2002, por la presencia de varias lagunas y aves migratorias.

Cuando se habla de reserva de biósfera debemos tener claro que es un espacio físico con características ambientales, económicas y sociales especiales que retan a la comunidad a equilibrar sus actividades humanas y productivas en un escenario que conjuga a personas, culturas y ecosistemas. (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, s.f.)

Este reconocimiento internacional se dio como resultado de que el área cubre una extensión total de casi un millón hectáreas, entre territorio continental y marino, además que tiene las condiciones físicas, biológicas y socio-económicas que un espacio geográfico debe tener, según los criterios establecidos por la UNESCO y su Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) para las declaratorias de esa envergadura.

Esta nueva Reserva Biosfera, que se encuentra en el sur occidente del Ecuador, abarca las vertientes Pacífica y Atlántica de la Cordillera Occidental de los Andes, está conformada por las zonas núcleo, de amortiguamiento y de transición, e incluye territorio de las provincias de Azuay (58,44%), Cañar (15,36%), El Oro (8,85%) y Guayas (17,35%). Es decir, posee páramos, humedales, manglares y ecosistemas marinos.





Debido a sus condiciones geográficas y climáticas, en este territorio existe una exuberante diversidad biológica. En la zona núcleo se halla el Parque Nacional Cajas que cuenta con 71 especies endémicas, de las cuales 16 son únicas de la zona. Además, existe una gran dinámica económica, que incluye cultivos, plantaciones e industria.

La inclusión del Macizo del Cajas en la red mundial de biósferas significa el desarrollo de programas y proyectos de investigación biológica, ecológica y socio-económica, educación ambiental, entre otros; así como una política o un plan de gestión de la zona en su calidad de Reserva de Biósfera. Este desarrollo económico debe visualizarse desde un enfoque sostenible. (Ministerio del Ambiente, s.f.)

De igual manera El Cajas ha sido reconocido como sitio RAMSAR, la Convención sobre los Humedales es un tratado intergubernamental aprobado el 2 de febrero de 1971 en la ciudad iraní de Ramsar, situada en la costa meridional del Mar Caspio. Ramsar es el primero de los modernos tratados intergubernamentales mundiales sobre conservación y uso racional de los recursos naturales.

La misión de la Convención es la conservación y el uso racional de los humedales, a través de la acción en cada ámbito nacional y mediante la cooperación internacional, y dirigido a contribuir al logro de un desarrollo sostenible en todo el Mundo.

El nombre oficial del tratado - Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas - expresa su énfasis inicial en la conservación y el uso racional de los humedales sobre todo para proporcionar hábitat para aves acuáticas. Sin embargo, con los años, la Convención ha ampliado su alcance a fin de abarcar todos los aspectos de la conservación y el uso racional de los humedales, reconociendo que los humedales son ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la diversidad biológica en general y el bienestar de las comunidades humanas. Por este motivo, se utiliza la versión abreviada del título del tratado, "Convención sobre los Humedales", o más comúnmente, la "Convención de Ramsar".



La Convención entró en vigor en 1975 y en diciembre de 2002 contaba con 135 Partes Contratantes o Estados Miembros.

Para la Convención de Ramsar, son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de los seis metros.

Los humedales cumplen funciones ecológicas fundamentales, como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una muy rica biodiversidad, de flora y de fauna. Los humedales constituyen igualmente un recurso de gran importancia económica, cultural, científica y recreativa que debe ser preservado. La progresiva intrusión en los humedales y la desaparición de los mismos, constituyen un daño ambiental serio y a veces irreparable, y por lo tanto debe ser evitado.

Los humedales pueden conservarse mediante un uso racional, es decir mediante la utilización sostenible que otorgue beneficio a la humanidad de una manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema.

(Ministerio del Ambiente, s.f.)

La mayor parte de El Cajas es páramo mezclado con bosquetes de árboles de papel (llamados localmente quínoas) y lagunas. En las partes bajas, bordeando los 3.200 metros de altitud, hay también bosque andino. Se han registrado 600 especies de plantas vasculares, 43 de mamíferos, 157 de aves (24 de ellas colibríes), 17 de anfibios y 4 de reptiles.

En el páramo hay extensos pajonales, con almohadillas en las zonas más anegadas. También hay arbustos como senecios, chuquiraguas y borracheras. En algunas lagunas hay totoras, unos juncos que pueden medir hasta un metro y medio, y equisetos o colas de caballo. Hay varias especies endémicas como la sarashima, el papiro de la laguna Toreadora,



que es un tipo de junco, y dos especies de valeriana. Los bosques de árboles de papel son ambientes mágicos donde los troncos rojizos se van descascarando y se mezclan con el verdor de la vegetación. En las zonas de Jerez y Yacutuviana, al oriente del parque, y en Mazán y Llaviucu, al occidente, hay buen bosque andino. El bosque de Mazán está muy bien conservado y se extiende hasta el borde del parque. Allí hay arbustos de pacarcar, shuspilla, bermera o tulapa, mortiño y árboles de canelo. Cerca de las lagunas Toreadora y Llaviucu se pueden encontrar varias especies endémicas del Ecuador, como ratones de páramo, la rata algodónera ecuatoriana y el puerco espín quichua. Uno de los ratones es endémico del Cajas, es decir, no se lo ha encontrado en ningún lugar fuera del parque: el ratón pescador de El Cajas. Otros mamíferos en el parque son conejos, lobos de páramo, venados, chucurillos y pumas. Entre las aves se pueden observar cóndores, loros, tucanes andinos, pavas andinas, tangaras y colibríes. En las lagunas existen aves acuáticas como el pato andino, el zambullidor y la gaviota de páramo. El azulito altoandino y el pájaro de los quinales viven únicamente en los bosques de árboles de papel de El Cajas y sus alrededores. La mayoría de anfibios están en el páramo. Hay ranas cutines, ranas marsupiales, ranas cohete, la rana arlequín verde de Mazán, y la rana arlequín de tres cruces, entre otras. Entre los reptiles tenemos lagartijas y guagsas y una especie de serpiente conocida como serpiente corredora del Yanuncay. (Ministerio del Ambiente, 2020)

### 2.4.3 ADMINISTRACIÓN DEL PARQUE NACIONAL CAJAS

El Cajas al ser un área natural protegida y bajo la categoría de Parque Nacional, debe ser administrada por el Ministerio del Ambiente concretamente a través del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), pues forma parte del subsistema estatal del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

No obstante, con el afán de proceder a una administración descentralizada, el 16 de marzo del año 2000 se celebró el “Convenio para la Descentralización entre el Ministerio de



Turismo y Ambiente y la Ilustre Municipalidad de Cuenca de la gestión y manejo del Parque Nacional Cajas”.

Y, el 5 de abril de 2000 el Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca resolvió delegar a su administración la Empresa Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca (ETAPA) las obligaciones establecidas en dicho convenio, y ETAPA para asegurar el manejo del Parque Nacional Cajas, para lo cual se aprobó la “Ordenanza que regula a la gestión del Parque Nacional Cajas y su administración” la cual fue aprobada y publicada oficialmente el 10 de enero de 2003, dentro de la cual se creó la Corporación Municipal Parque Nacional Cajas como una unidad especializada del Municipio de Cuenca.

En el Convenio para la Descentralización entre el Ministerio de Turismo y Ambiente y la Ilustre Municipalidad de Cuenca de la Gestión y Manejo del Parque Nacional Cajas, intervienen el Ministerio de Turismo y Ambiente representando por la Sra. Rocío Vásquez en calidad de Ministra de Turismo y Ambiente, y la Ilustre Municipalidad de Cuenca representada por los señores Fernando Cordero Cueva y Tarquino Orellana Serrano. Este convenio tenía por objeto traspasar del Ministerio de Turismo y Ambiente las atribuciones para la gestión y el manejo del Parque Nacional Cajas al Municipio de Cuenca, ambas entidades cooperaban para la conservación, gestión y manejo del Parque Nacional Cajas en el marco de las políticas nacionales vigentes. Para la auditoría, seguimiento y coordinación se formó un Comité de Seguimiento el mismo que fue integrado por dos delegados del Ministerio de Turismo y Ambiente, el alcalde de Cuenca o su delegado y el Gerente de ETAPA o su delegado. El convenio tuvo una duración de diez años.

Luego de una década, el 17 de marzo de 2010, se celebró el “Convenio de Delegación Ministerio del Ambiente y la Ilustre Municipalidad de Cuenca para la gestión del Parque Nacional Cajas”, el cual tiene por objeto delegar las atribuciones para la gestión del Parque Nacional Cajas y tiene una vigencia de diez años, a diferencia del primer convenio, en este se habló de delegación y ya no de la figura de descentralización, lo cual significó para muchos un retroceso. En este convenio intervino el Ministerio del Ambiente, representado por la abogada Marcela Aguiñaga, y la Ilustre Municipalidad de Cuenca representada por el



Dr. Paúl Granda López y Javier Cordero López en sus calidades de alcalde y procurador síndico. No existe la transferencia de recursos por parte del Ministerio del Ambiente hacia el Municipio de Cuenca, en caso de controversias entre las partes se resolverán de mutuo acuerdo, y en caso de que no sea posible se lo realizará en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado.

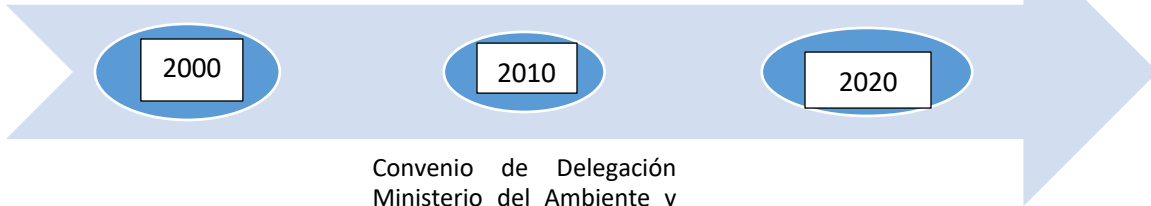
Y, por último, en la misma línea del acuerdo anterior, el 17 de marzo del presente año se celebró el “Convenio de Delegación Ministerio del Ambiente y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca”, mediante el cual se delegó la administración del Parque Nacional Cajas conforme a la legislación vigente y las disposiciones establecidas por la Autoridad Ambiental Nacional para áreas protegidas, el mismo que tiene un plazo de ejecución de veinte años. Intervino en la suscripción de este convenio el Ministerio del Ambiente legalmente representado por la Psic. María Verónica Patiño en calidad de delegada, y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca representado por su alcalde el señor Pedro Palacios Ullauri. El convenio no genera obligaciones financieras recíprocas entre las partes; de igual manera, en caso de controversias entre las partes se resolverán de mutuo acuerdo, y en caso de que no sea posible se lo realizará en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado en la ciudad de Quito.

### ***Ilustración 1 Línea de Tiempo Convenios de Administración del Parque Nacional Cajas***



Convenio para la Descentralización entre el Ministerio de Turismo y Ambiente y la Ilustre Municipalidad de Cuenca de la gestión y manejo del Parque Nacional Cajas.

Convenio de Delegación Ministerio del Ambiente y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca



Convenio de Delegación Ministerio del Ambiente y la Ilustre Municipalidad de Cuenca para la gestión del Parque Nacional Cajas



### CAPÍTULO III

#### 3. DESCENTRALIZACIÓN

##### 3.1 NOCIONES GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Se entiende descentralización cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente. En la descentralización el que recibe la competencia actúa como órgano de un ente distinto de aquel a quien se resta la competencia.

La descentralización es un “Sistema político que propende a descentralizar”. (Real Academia Española, 2020)

Como sistema político que responde a unas concepciones ideológicas, descentraliza el gobierno que tiene una decisión política, basada en sus ideas sobre cómo debe ser el Estado. Por consiguiente, descentralizar, en la Administración pública, significa dejar de tener un centro, que todas las decisiones ya no se tomen en la capital política, y debilitar la idea de un centro administrativo de poder público del que salen todas las acciones que afectan a todos los ciudadanos de la nación. Y, más allá de su uso por parte del sector público, la noción de descentralización también se aplica en el sector privado, que precisa de esta idea en su organización. (Jaramillo, 2018)

En la descentralización “la actividad administrativa se lleva a cabo en forma ‘indirecta’, a través de órganos dotados de cierta competencia, ejercida, por lo general, dentro de un ámbito físico. Esa ‘competencia’ asignada al órgano en el régimen descentralizado, le otorga al mismo una cierta libertad de acción, que se traduce en determinados poderes de



iniciativa y de decisión”. Es decir, se llevan a cabo unas acciones en el ámbito local que antes se realizaban en el nacional porque, históricamente, la descentralización se aplica sobre lo que estaba centralizado, conlleva deshacer una acción. (Marienhoff, 1970)

La descentralización se la concibe como “un proceso tendiente a distribuir equilibrada y democráticamente la centralidad (es decir, el poder) al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población”. El hecho de que las decisiones sobre los asuntos cotidianos que les competen las puedan tomar ellos mismos, los gobiernos locales, sin intromisión de la Administración central, concede sin duda una cierta libertad de acción que podría interpretarse como ejercicio de democracia. (Carrión, 2006)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 105 cuando prescribe que “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”

La descentralización hace referencia a la transferencia definitiva y regular y permanente de las atribuciones y facultades administrativas propias del Gobierno central en favor de entidades con personalidad jurídica propia. (Moreno, 2014)

La descentralización tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propia, bajo el control del poder ejecutivo.

La descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente. (Solfa, 2011)

### 3.1.1 DIFERENCIAS ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y DELEGACIÓN





Se entiende descentralización cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente. En la descentralización el que recibe la competencia actúa como órgano de un ente distinto de aquel a quien se resta la competencia.

La delegación de competencia es una decisión del órgano administrativo a quien legalmente aquella le corresponde, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de la misma a un órgano inferior. Es importante diferenciar adecuadamente la delegación de la descentralización y de la desconcentración: En estas últimas hay una decisión legislativa por la cual, total o parcialmente, se quita la competencia al órgano superior y se la atribuye a un órgano inferior.

a) La primera diferencia entre la delegación por un lado y la desconcentración y descentralización por el otro está así dada por el órgano que decide la atribución de facultades al funcionario inferior: En la desconcentración y descentralización es por regla general el Congreso, en la delegación un órgano administrativo superior que ha sido autorizado al efecto por la ley, pero que retiene el poder de decisión de delegar o no.

b) Una segunda diferencia la constituye el que, en el caso de la desconcentración y descentralización, una vez que ellas han sido dispuestas, la competencia de que se trata pertenece exclusivamente al inferior, y el superior sólo tiene facultades de supervisión propias del poder jerárquico o del control administrativo. En el caso de la delegación el órgano que recibe la competencia delegada es el que en el hecho va a ejercerla, pero no le pertenece a él sino al superior, que es el responsable de cómo se habrá de ejercerla; de allí también que se halle unido por más fuertes lazos al superior. En la desconcentración, a su vez, la responsabilidad del superior por el modo en que se ejerce la competencia que le ha sido quitada, es reducida precisamente porque se ha reducido también su poder de control.

c) Cuando se trata de competencia delegada, el órgano superior puede siempre y en cualquier momento retomar la competencia que él ha conferido al órgano inferior, y atribuírsela a otro órgano o ejercerla él mismo; en el caso de la competencia



descentralizada o desconcentrada el superior sólo tiene las facultades de supervisión propias del poder jerárquico o del contralor administrativo: Dirección, revisión de los actos del inferior, etc., y no puede reasumir la competencia que ahora pertenece al órgano inferior.

d) De lo antedicho se desprenden las diferencias más estructurales: La descentralización y desconcentración implican una nueva repartición, permanente y definitiva, de funciones: el acto de descentralización o desconcentración tiene así un valor constitutivo, y representa una forma de organización administrativa, un tipo de estructura estatal. Como dice Trevijano Fos, “la des concentración es permanente y constitutiva, general, abstracta y normal, mientras que la delegación es una técnica organizativa de carácter transitorio y para competencias determinadas.

La descentralización y desconcentración se operan a través de actos normativos, generales y abstractos, que crean competencias estables y definidas, y las atribuyen en forma determinada a ciertos órganos que serán los titulares de la función respectiva y por ende los responsables de su ejercicio. Por último, la descentralización y desconcentración significan un ordenamiento obligatorio de la jerarquía y funciones administrativas: Cada órgano que recibe la competencia descentralizada es el que debe ejercerla, y bajo su propia responsabilidad, por encargo de la ley.

En la delegación, en cambio, no se opera una modificación en la estructura administrativa, sino sólo en su dinámica. La delegación es nada más que un medio jurídico, concreto e individual, ofrecido al órgano a quien le compete una función determinada, de poder desgravarse temporalmente del peso del ejercicio de esa competencia propia. La delegación no implica renunciar definitivamente a la competencia —y ello no sería por otra parte jurídicamente posible—; no implica tampoco desentenderse de la responsabilidad originaria que el órgano titular de la competencia tiene respecto a la forma en que la misma se ejercite.

La delegación no significa así una determinación de nuevas estructuras de competencia; el acto de delegación interviene en el ámbito de un ordenamiento o estructura de



competencias ya establecido, y no lo modifica en modo alguno estructuralmente: Es sólo en la dinámica de la actuación administrativa que produce sus efectos.

En conclusión: Mientras que la descentralización y la desconcentración son tipos de estructura estatal, la delegación es un tipo de dinámica estatal. (Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, 2013)

Se puede hacer una distinción entre estas figuras se apoya en que la delegación constituye en lo esencial una técnica transitoria de transferencia de facultades de los órganos superiores hacia los inferiores. Ella hace, por lo tanto, a la dinámica de la organización y no implica la creación de un nuevo organismo. En la descentralización y desconcentración, en cambio, la técnica de transferencia o asignación de nuevas competencias se opera en forma permanente, teniendo el respectivo acto que las dispone un carácter constitutivo, ya que produce el nacimiento de un ente (dotado de personalidad jurídica propia) o de un órgano (en la desconcentración) con facultades decisorias, que antes no existía. (Cassagne, 1998)

**Tabla 9 Diferencias entre Descentralización y Delegación.**

DESCENTRALIZACIÓN	DELEGACIÓN
Transferencia definitiva y regular y permanente de las atribuciones y facultades administrativas propias del Gobierno central	Decisión del órgano administrativo por el cual transfiere el ejercicio de todo o parte de la misma a un órgano inferior.
Las entidades a las que se les transfiere las atribuciones tienen personalidad jurídica propia.	Interviene en el ámbito de un ordenamiento o estructura de competencias ya establecido y no lo modifica en modo alguno estructuralmente



Ente separado de la administración central.	El órgano superior puede siempre y en cualquier momento retomar la competencia que él ha conferido al órgano inferior, y atribuírsela a otro órgano o ejercerla él mismo.
---	---

**Fuente:** Elaboración propia a partir de: (Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, 2013).

### 3.2 DESCENTRALIZACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS

La descentralización en materia ambiental asigna autoridad, institucionalidad y gestión a los gobiernos locales, para decidir sobre el manejo adecuado de los recursos naturales, que son el principio capital y la fuente de riqueza del país y el legado para las generaciones futuras. (Bucheli, 2007)

Hay que tener en cuenta varias características para la descentralización de las áreas protegidas:

- La descentralización tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento de instituciones del régimen seccional autónomo, entendidos como municipios.
- Consiste en la transferencia definitiva de funciones, competencias, recursos del sector público central al sector público local, seccional autónomo.
- Se pretende el involucramiento activo de todos los sectores sociales en la actividad jurídica, política, económica y cultural del país.
- Se rige por los principios de equidad, fortalecimiento de capacidades locales, optimización de recursos, autogestión, autonomía, progresividad, eficiencia, coparticipación en la gestión pública y transformación administrativa y financiera del Estado. (Bucheli, 2007)



Para la descentralización de áreas naturales protegidas los gobiernos seccionales deben demostrar su capacidad operativa institucional para su administración, de igual forma deben garantizar la salud ecológica del área y su intangibilidad física.

Previo a la aplicación de la solicitud de descentralización del área natural protegida se debe justificar al Ministerio del Ambiente lo siguiente:

- Establecimiento y funcionamiento con presupuesto propio de una entidad ambiental en su jurisdicción, encargada de la tutela Ambiental, coordinación institucional y participación ciudadana, que ejerza el control ambiental en su territorio.
- Determinación mediante Ordenanza del Ordenamiento Territorial y del Uso del Suelo en el cantón o en la provincia, que regule las actividades productivas y considere las áreas de conservación con su manejo respectivo.
- Demostración de voluntad política y capacidad del organism seccional, para ejecutar acciones de gestión ambiental, mediante el establecimiento de normas técnicas, estándares permisibles, y sanciones por contaminación ambiental.
- Evidencia demostrada con resultados e indicadores de gestión ambiental dentro de su jurisdicción, mediante instrumentos públicos como ordenanzas, reglamentos, resoluciones, convenios, acuerdos, entre otros instrumentos.
- Constitución de empresas, organismos, departamentos, o dependencias similares, encargados de la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento, aseo, parques, jardines, áreas de conservación, comisarías, planificación, control, asesoría jurídica, relacionadas con materia ambiental.
- Capacidad económica con inversión permanente, mediante recursos propios generados preferentemente por autogestion para destinarlos a la gestión y manejo de los recursos naturales.
- Regulación para la valoración de servicios ambientales y cobro mediante tasas, cuya recaudación en un 100% serán destinadas para actividades de conservación y manejo ambiental. (Bucheli, 2007)



### 3.3 DESCENTRALIZACIÓN DEL PARQUE NACIONAL CAJAS

El Parque Nacional Cajas dentro de sus objetivos tiene la conservación de los recursos naturales y culturales del área, la participación ciudadana en la gestión del área, promover acciones de desarrollo sustentable en las zonas de influencia del área protegida.

El proceso de descentralización del Parque Nacional Cajas se fundamentó en las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 1, 124, 225 inciso segundo, 226 de la Constitución Política del Ecuador del año de 1998, así también en la Ley de Gestión Ambiental, la Ley de Descentralización y Participación Social que fueron instrumentos claves para la administración descentralizada del Parque Nacional Cajas.

Existieron varias razones por las que se obtuvo la descentralización del Parque Nacional Cajas, y entre las más importantes se encuentran las siguientes:

- Al encontrarse en una sola provincia y en un solo cantón no surgen controversias por injerencias territoriales entre gobiernos locales.
- La voluntad política y la persistencia de la Municipalidad de Cuenca por cumplir con todos los requisitos para que se lleve a cabo este proceso de descentralización.
- Acciones validadas en el manejo y protección de los recursos naturales.
- La sensibilidad ambiental de los actores sociales e institucionales.
- La capacidad técnica y profesional.
- Poseer las condiciones financieras para invertir en un área protegida.
- El principio de autogestión y generación de recursos por los valores y servicios del área protegida. (Bucheli, 2007)



La experiencia de descentralización del Parque Nacional Cajas se puede observar mediante el siguiente cuadro:

**Tabla 10 Gestión Comparativa del Parque Nacional Cajas.**

GESTIÓN COMPARATIVA DEL PARQUE NACIONAL CAJAS.	
ANTES	PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
Sin Plan de manejo adecuado.	Plan de Manejo Integral aprobado A.M 021-2005.
No existía una delimitación física del área. Existían conflictos de límites.	Delimitación física completa, con el establecimiento de 102 mojones A.M 177-2002.
Unidad Técnica (1 jefe de área).	Unidad Técnica (8 profesionales).
Unidad Administrativa (5 Regional MAE).	Unidad Administrativa (5 CMPNC).
Cuerpo Guardaparques (6).	Cuerpo Guardaparques (18). Guardia Privada (12 contratados). Guardaparques comunitarios (23).
No existen estudios de monitoreo, ni reportes de incendio.	Constitución y equipamiento de brigadas comunitarias de bomberos forestales.
Pastoreo intensivo.	El 95% de la superficie del Parque Nacional Cajas, no tiene actividad de pastoreo.
No se cuenta con registros de calidad y cantidad de agua.	Instalación de datalogers para el monitoreo de agua en 13 sitios. Operan 4 estaciones meteorológicas.
Puesto de control en Surocucho sin equipamiento.	Construcción del Centro Administrativo Surocucho totalmente equipado.



Sistema de Radiocomunicación no operativo.	Controles instalados, equipados y operativos en Soldados, Mazan, Llaviucu, Qinuas, Toreadora, y Huagrama. Instalación del sistema de Radiocomunicación 100% de cobertura.
No existe programa de voluntariado, prácticas y pasantías.	Elaboración y aplicación del reglamento de voluntariado, prácticas y pasantías en el Parque Nacional Cajas (2005).
Capacitación insuficiente de personal.	Talleres mensuales bajo la denominación guardaparque capacita a guardaparque.
Escasa actividad de educación ambiental.	Aulas equipadas para educación ambiental en el Centro de Visitantes La Toreadora y la Casa de los Tucanes en la Zona de Recreación Llaviucu.
Estudios puntuales y básicamente para tesis de grado.	Elaboración de estudios sobre: Ornitología, Herpetología, Flora, Geomorfología, Limnología, Fauna, Arqueología, Antropología y caracterización socio-económica.
Limitada actividad científica.	Estación Biológica funcionando en Illincocha, en convenio con la Universidad del Azuay.
No existían indicadores de manejo.	Evaluación de indicadores de manejo y manual de eficiencia.
Falta de ordenamiento y control turístico.	Desarrollo y aplicación de la zonificación turística. Determinación de Capacidad de carga por sitios de visitación.





	<p>Monitoreo realizado por Conservación Internacional y el MAE (2006). 92% de turistas satisfechos.</p> <p>Señalética ejecutada en un 90%.</p> <p>Se cuenta con 63 guías naturalistas.</p> <p>27 operadoras de turismo calificadas.</p>
Presupuesto anual \$18.000.	Inversión anual sobre \$1'000.000.

**Fuente:** (Bucheli, 2007).



## CAPÍTULO IV

### 4. GOBERNANZA AMBIENTAL

#### 4.1 NOCIONES GENERALES DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

La gobernanza de los recursos naturales se ha definido analíticamente como el gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales (propiedad, acceso, extracción, uso, conservación, apropiación y distribución de rentas), que, en un contexto dado, lleva a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados. (León & Muñoz, 2019).

La gobernanza es una de las áreas más importantes para garantizar la sostenibilidad y conservación del patrimonio natural en el largo plazo. La forma en que las sociedades eligen gobernar sus recursos naturales tiene consecuencias profundas en la calidad de vida de la población y la sostenibilidad de las economías. (Cobo, 2020).

El término gobernanza se refiere a las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo intervienen los ciudadanos u otros actores. (Cobo, 2020).

La gobernanza incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. (Iza, 2006).



También puede ser descrita como el medio a través del cual la sociedad define sus metas y prioridades y avanza hacia la cooperación, ya sea global, regional, nacional o local. Los sistemas de gobernanza pueden expresarse a través de marcos políticos y jurídicos, instituciones, estrategias y planes de acción, entre otros. (Burhenne-Guilmin & Scanlon, 2004).

La gobernanza no solo se refiere al Estado o a un sistema público administrativo; puede referirse a un proyecto, a un área protegida, a recursos naturales, una empresa, una comunidad o una familia. (Cobo, 2020).

#### 4.2 LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL ECUADOR

Ecuador al ser un país rico en recursos naturales, ha sustentado su modelo de desarrollo en base a sus recursos naturales, principalmente en el extractivismo.

A pesar de ser un país con una riqueza excepcional en recursos naturales, desde hace varios años atrás han existido conflictos por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, siendo una de las razones por las que se dio un proceso de negociación entre varios países para garantizar una gobernanza ambiental más efectiva.

Como resultado de esta negociación surge el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública, y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, que es conocido comúnmente como Acuerdo de Escazú, que, a pesar de que en el Ecuador ya se contaba con normativa sobre estos derechos no se los concretizó de una manera adecuada.

Como mencioné en capítulos anteriores el derecho a la participación, a la información y el acceso a la justicia en temas ambientales, hacen referencia en cuanto a la titularidad de los mismos, que en este caso es el ser humano.



Cuando hablamos de derecho a la participación, se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

El primer tipo de consulta se encuentra garantizada en la carta magna en su artículo 57, está estructurada como un derecho colectivo y tiene un doble aspecto o alcance: el primero está previsto en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución y está relacionado con la consulta que debe realizarse de forma previa a la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquier derecho colectivo. El segundo alcance del derecho a la consulta, está establecida en el artículo 57 numeral 7, el cual se aplica cuando trata sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en las tierras de las comunidades, pueblos y nacionalidades y que puedan afectarles ambiental o culturalmente. (López, 2016)

La finalidad del derecho a la consulta previa, libre e informada es incluir el criterio de las comunidades cuando exista posibilidad de afección y determinar la compatibilidad de un proyecto en específico con los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades consideradas como sujeto de derechos en virtud de la colectividad y como personas individualmente consideradas. (López, 2016)

La Corte Constitucional señaló que la Constitución reconoce la consulta prelegislativa dirigida a las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias antes de la adopción de una medida legislativa que afecte a sus derechos colectivos, la cual no es equiparable a la consulta previa, libre e informada del artículo 57 numeral 7 ni tampoco con la de la consulta ambiental del art. 398 dirigida a toda la comunidad. (López, 2016)

El segundo tipo consulta es aquella que está regulada en el artículo 398 de la Constitución. Este tipo de consulta es considerado un derecho ambiental general (un derecho difuso) aplicable a toda la comunidad que tiene derecho a ser consultada cuando existe un riesgo ambiental. (López, 2016)

En estos casos las comunidades que deben ser consultadas pueden estar conformadas por indígenas, mestizos, afroecuatorianos, blancos etc. Respecto al tiempo de efectuarse la



consulta, esta debe ser anterior a “... adoptar la decisión del poder público que vaya a afectar positiva o negativamente el ambiente cuando el acto o actos decididos tengan que ejecutarse por cualquiera de sus órganos o antes de otorgar la autorización para que los realicen los particulares.” (Trujillo, 2013)

Si del proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria, la decisión de ejecutar o no el mismo, será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa o autoridad jerárquicamente superior de acuerdo con la ley.

Las consultas, según lo prevé la norma suprema, deben ser reguladas a través de ley por el principio de reserva de ley y no mediante legislación secundaria. La ley debe contener el procedimiento, la forma como han de participar, los plazos desde el inicio hasta la decisión final, los efectos jurídicos en casos de omisión o transgresión, reparaciones e indemnizaciones en caso de contrariar la norma sustantiva (Trujillo, 2013)

Ahora se analizará las características de la consulta:

\*Previa:

Si el objetivo de la consulta es tutelar los derechos colectivos de las distintas comunidades pueblos y nacionalidades, la consulta debe ser anterior a las medidas normativas o administrativa que puedan afectar a los sujetos de derechos colectivos. De manera que cuando se efectúa la consulta de forma posterior, esta se vuelve inútil e inoficiosa y solamente servirá como mecanismo compensatorio en caso de reparación integral.

Debe ser previa para que el sujeto a quien se consulta cuente con el tiempo para recopilar información y debatirla internamente. En materia de consulta prelegislativa la característica de ser previa se ve manifestada en su ejecución de forma anterior a la presentación del proyecto legislativo y en casos de proyectos de desarrollo antes del inicio del proyecto

(López, 2016)

\*Libre:



Los titulares del derecho a la consulta no deben ser objeto de ningún tipo de coerción, intimidación, presión y manipulación externa como ciertos incentivos monetarios, mecanismos de fragmentación de las comunidades y tácticas de "dividir para conquistar". Esta característica, implica la ausencia de cualquier tipo de amenaza o represalia si la decisión final es un "no" como se verificó en el caso Sarayacu frente al Estado ecuatoriano. El objetivo de esta característica es que no exista coerción, intimidación ni manipulación dentro del proceso de consulta. (López, 2016)

### \*Informada:

La información sobre los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, así como la información sobre las medidas legislativas que puedan afectar sus derechos debe ser objetiva y completa. Asimismo, el acceso a la información debe ser oportuno para conocer el alcance de las medidas a ser adoptadas o las normas a ser aprobadas.

El objeto de la consulta debe estar determinado, individualizado y caracterizado de manera que los sujetos consultados conozcan el contenido y alcance de la consulta mediante un lenguaje propio y sencillo con la finalidad de hacer accesible la información a los sujetos consultados.

James Anaya Relator de las Naciones Unidas respecto a la característica de informada indica que: "... Uno de los requisitos de validez de toda consulta a los pueblos indígenas es que ésta sea informada, es decir, que los pueblos indígenas, sus comunidades y al menos un número significativo de sus miembros tengan acceso oportuno a toda la información necesaria para comprender el alcance e implicaciones de la reforma constitucional, solicitar información adicional o asesoramiento técnico. Dicha información presentada en un lenguaje que sea accesible, traducida a las lenguas indígenas en aquellas zonas donde éstas se hablen.

La Consulta Informada comprende el acceso oportuno a la información completa, objetiva y necesaria para comprender los distintos efectos que podría tener cualquier medida



atentatoria de derechos colectivos. Además, la información proporcionada debe estar en el lenguaje originario de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades consultadas y es menester hacerlo mediante formas comprensibles y accesibles para garantizar que la información pueda ser comprendida. La información no puede descansar en una oficina administrativa, como fuente de consulta, sino debe llegar a los lugares donde habitan los sujetos consultados, para garantizar su acceso.

(López, 2016)

En cuanto al derecho de información se puede establecer que la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), y su Reglamento de aplicación, regulan el derecho fundamental de las personas a la información.

Es necesario tomar en cuenta que el derecho de acceso a la información no se limita simplemente a la obtención de datos sino a recibir información de calidad, oportuna y confiable. La Constitución reconoce también el derecho a recibir información precisa y no engañosa, adecuada y veraz.

La Ley de Gestión Ambiental establece disposiciones generales sobre el derecho de acceso a la información ambiental. Establece como una de las responsabilidades del Ministerio del Ambiente el “recopilar la información de carácter ambiental, como instrumento de planificación, de educación y control”. También establece como una obligación del Estado, en el marco del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental (SDGA), el “garantizar el acceso de las personas naturales y jurídicas a la información previa a la toma de decisiones de la administración pública, relacionada con la protección del medio ambiente”.

Es importante mencionar que la Ley reconoce el carácter público de la información ambiental y en consonancia determina el derecho de las personas, naturales y jurídicas, a ser informadas y la obligación de informar al Estado, sobre actividades que puedan producir impactos ambientales. (Barragán, 2017)



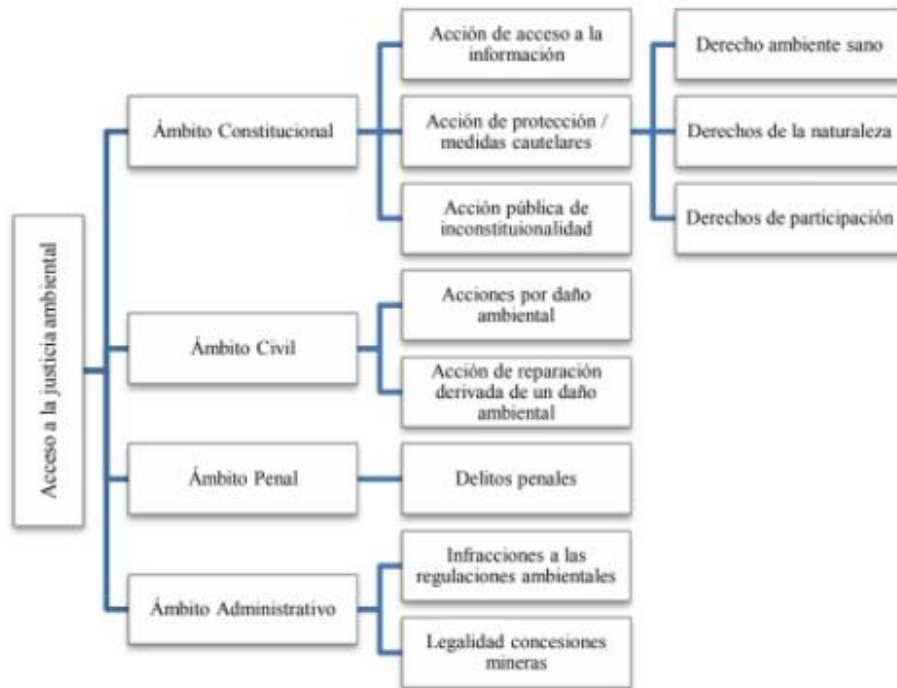
Y por último el derecho de acceso a la justicia, se encuentra reconocido en el artículo 397 de la Constitución que dispone lo siguiente: “[...] Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado”.

Con este reconocimiento amplio del derecho de acceder a la justicia se establece el marco central para las acciones jurídicas y administrativas que amparan el derecho al ambiente sano y los derechos conexos. (Barragán, 2017)

A continuación presento un cuadro en el que se puede ver las distintas vías de acceso a la justicia en materia ambiental.



Ilustración 2 Acceso a la Justicia Ambiental en el Ecuador



Fuente: (Barragán, 2017)



## CAPÍTULO VI

### 5. CONCLUSIONES

La conservación de áreas naturales tiene antecedentes históricos desde hace varios siglos atrás, y es una muestra que desde siempre ha habido una preocupación por conservar la naturaleza, en razón de que por medio de esta permite un mejor flujo de elementos naturales y seres vivos, como también son esenciales para el desarrollo sostenible a través de actividades económicas como el ecoturismo.

Así también las áreas protegidas son importantes para la ciencia en razón de que existen innumerables investigadores que transitan alrededor del mundo para estudiar la biodiversidad que las áreas protegidas poseen, por lo que son un gran aporte para la ciencia y la educación.

Es primordial que los habitantes de las comunidades locales y aledañas participen de manera activa en la toma de decisiones y se encuentren vigilantes ante actos que puedan menoscabar a la naturaleza.

El Parque Nacional Cajas al ser considerado un área protegida, y bajo la categoría de Parque Nacional y además al haber obtenido reconocimiento internacional como una de las áreas núcleo de la Reserva de Biosfera Macizo El Cajas y sitio RAMSAR es fundamental su protección en razón de que posee un alto valor ecológico y cultural.

Considero que El Cajas debe ser administrado bajo la figura de la descentralización, en razón de que al tratarse de la transferencia definitiva y regular de las atribuciones y facultades administrativas propias del gobierno central en favor de entidades con personalidad jurídica propia, estas actúan en nombre y por cuenta propia, y el órgano superior sólo tiene facultades de supervisión, mientras que si seguiríamos con la figura de delegación el órgano



superior podría en cualquier momento retomar la competencia que él ha conferido al órgano inferior, y atribuírsela a otro órgano o ejercerla él mismo, lo que significaría un retroceso.

Por último, se debe promover acciones de desarrollo sustentable en las zonas de influencia del área protegida, como también considero que debe haber un mayor control en el Parque Nacional Cajas, a pesar de contar con un Plan de Manejo Integral es evidente la falta de vigilancia e incluso de señalización en ciertos sectores del Parque Nacional Cajas lo que permite que los turistas ingresen a zonas de acceso restringido y como resultado exista un menoscabo en la naturaleza.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, V. G. (2018). *Derecho Administrativo Económico de las Finanzas Públicas en los Modelos Políticos y Económicos de Ecuador (1990-2017)*. Salamanca.
- Barragán, D. (2017). *Derechos de acceso en asuntos ambientales en Ecuador. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y de las comunidades*.
- Brañes, R. (2017). En M. A. Cordero. Cuenca.
- Bucheli, F. (2007). *Parque Nacional Cajas una oportunidad para la vida y el Desarrollo Local Sustentable. Gestión Descentralizada*. Cuenca.
- Burhenne-Guilmin, & Scanlon. (2004). *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*. Obtenido de <https://www.iucn.org/es/news/america-del-sur/201902/que-es-la-gobernanza-y-como-entenderla-para-fortalecer-la-conservacion-del-patrimonio-natural>
- Bustamante, F. (2018). *Justicia Constitucional aplicada a la defensa y protección de los Derechos Ambientales y de la Naturaleza*. Quito: CEDENMA.
- Cardona, A. P. (17 de Diciembre de 2020). Obtenido de <https://es.mongabay.com/2018/05/areas-protegidas-amenazadas-por-el-hombre/>
- Carrión, F. (2006). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. FLACSO - SENPLADES - GTZ - COSUDE - PDDL - PRODESIMI - BTC.
- Cassagne, J. C. (1998). *Derecho Administrativo* (Vol. tomo 1). Buenos Aires: Abelardo Perrot.
- Cobo, E. (Noviembre de 2020). *Unión INternacional para la Conservación de la Naturaleza*. Obtenido de <https://www.iucn.org/es/news/america-del-sur/201902/que-es-la-gobernanza-y-como-entenderla-para-fortalecer-la-conservacion-del-patrimonio-natural>
- Colorado, U. d. (2013). *Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas en el Ecuador*. En K. Columba.
- Columba, K. (2013). *Manual Operativo para la Gestión de las Áreas Protegidas de Ecuador*.
- Convenio sobre Diversidad Biológica. (1992). Recuperado el Junio de 2020, de <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- Convenio sobre Diversidad Biológica. (1992).
- Diccionario de la Lengua Española*. (11 de Noviembre de 2020). Obtenido de <https://dle.rae.es/biodiversidad>
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. (11 de noviembre de 2020). Obtenido de *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*: <https://dle.rae.es/medio#BgNGPon>
- Diccionario Panhispánico del español jurídico*. (noviembre de 2020). Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/parque-nacional>



- Dudley, N. (Junio de 2020). *Ministerio del Ambiente*. Obtenido de <https://www.ambiente.gob.ec/areas-protegidas-3/>
- Galarza, M. (2017). "*Legislación Ambiental del Ecuador*" *Compendio, Análisis y Comentario Legal*. Cuenca.
- Galarza, M. A. (2017). "*Legislación Ambiental del Ecuador*" *Compendio, Análisis y Comentario Legal*. Cuenca.
- Galarza, M. A. (2017). "*Legislación Ambiental del Ecuador*" *Compendio, Análisis y Comentario Legal*. Cuenca.
- GeoEnciclopedia*. (s.f.). Recuperado el 17 de Diciembre de 2020, de <https://www.geoenciclopedia.com/areas-naturales-protegidas-de-america/>
- GeoEnciclopedia*. (s.f.). Recuperado el 17 de Diciembre de 2020, de <https://www.geoenciclopedia.com/areas-naturales-protegidas-de-asia/>
- GeoEnciclopedia*. (s.f.). Recuperado el 17 de Diciembre de 2020, de <https://www.geoenciclopedia.com/areas-naturales-protegidas-de-africa/>
- GeoEnciclopedia*. (s.f.). Recuperado el 17 de Diciembre de 2020, de <https://www.geoenciclopedia.com/areas-naturales-protegidas-de-europa/>
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires.
- Iza, A. (Noviembre de 2006). *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*. Obtenido de <https://www.iucn.org/es/news/america-del-sur/201902/que-es-la-gobernanza-y-como-entenderla-para-fortalecer-la-conservacion-del-patrimonio-natural>
- Jaramillo, N. S. (2018). Alcances y límites de la delegación de funciones y su régimen de responsabilidades en la Contraloría General del Estado. Quito.
- León, M., & Muñoz, C. (2019). *Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de recursos naturales*.
- López, J. (2016). *La Consulta Libre, previa e informada en el Ecuador*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- Marienhoff, M. (1970). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo - Perrot.
- Mateo, R. M. (2017). En M. A. Cordero, "*Legislación Ambiental del Ecuador*" *Compendio, Análisis y Comentario Legal*. Cuenca.
- Maynes, E. G. (2017). En M. A. Cordero, "*Legislación Ambiental del Ecuador*" *Compendio, Análisis y Comentario Legal*. Cuenca.
- Ministerio del Ambiente*. (s.f.). Recuperado el 17 de Diciembre de 2020, de <https://www.ambiente.gob.ec/el-macizo-del-cajas-es-la-quinta-reserva-de-biosfera-del-ecuador/>



Ministerio del Ambiente. (s.f.). Recuperado el 17 de Diciembre de 2020, de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/content/sitios-ramsar>

Ministerio del Ambiente. (noviembre de 2020). Obtenido de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/content/categor%C3%ADas-de-manejo>

Ministerio del Ambiente. (noviembre de 2020). Obtenido de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/parque-nacional-cajas>

Morales, M. (2013). *El Derecho Ambiental en el Ecuador*. Quito: Corporación ECOLEX.

Morales, M. (2013). *El Derecho Ambiental en el Ecuador*. Quito: Corporación ECOLEX.

Morales, M. (2013). *El Derecho Ambiental en el Ecuador*. Quito: Corporación ECOLEX.

Moreno, J. (2014). *Módulo de Derecho Administrativo*.

Pérez, E. (2008). *Derecho Ambiental*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Pérez, E. (2017). En M. A. Cordero, "*Legislación Ambiental del Ecuador*" *Compendio, Análisis y Comentario Legal*. Cuenca.

Pigretti, E. (2017). En M. A. Cordero, "*Legislación Ambiental del Ecuador*" *Compendio, Análisis y Comentario Legal*. Cuenca.

Prieur, M. (2017). En M. A. Cordero, "*Legislación Ambiental del Ecuador*" *Compendio, Análisis y Comentario Legal*. Cuenca.

Real Academia Española. (Junio de 2020). Obtenido de <https://dle.rae.es/descentralizaci%C3%B3n>

Restrepo, N. J. (2007). *Diccionario Ambiental*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (s.f.). Recuperado el 17 de Diciembre de 2020, de <https://www.planificacion.gob.ec/biosfera-macizo-del-cajas-una-nueva-demostracion-del-compromiso-ambiental-de-ecuador-con-el-mundo/>

Solfa, F. d. (2011). *Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación*.

Trujillo. (2013). La Consulta previa, libre e informada en el Ecuador. En J. López.



## NORMATIVA

- Constitución de la república del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial 983 de 12 de abril de 2017.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 19 de octubre de 2010, Registro Oficial 303.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas



## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

### TABLAS

Tabla 1 Denominaciones del Derecho Ambiental .....	15
<b>Tabla 2 Diferencias entre los Derechos Ambientales y Derechos de la Naturaleza .....</b>	<b>25</b>
<b>Tabla 3 Convenios en Biodiversidad.....</b>	<b>27</b>
<b>Tabla 4 Parques Nacionales .....</b>	<b>43</b>
<b>Tabla 5 Reservas Marinas .....</b>	<b>43</b>
<b>Tabla 6 Reservas de Producción de Flora y Fauna .....</b>	<b>44</b>
<b>Tabla 7 Refugios de Vida Silvestre .....</b>	<b>45</b>
<b>Tabla 8 Áreas Naturales de Recreación .....</b>	<b>46</b>
<b>Tabla 9 Diferencias entre Descentralización y Delegación. ....</b>	<b>59</b>
<b>Tabla 10 Gestión Comparativa del Parque Nacional Cajas.....</b>	<b>63</b>

### GRÁFICOS

<b>Ilustración 1 Línea de Tiempo Convenios de Administración del Parque Nacional Cajas.....</b>	<b>53</b>
<b>Ilustración 2 Acceso a la Justicia Ambiental en el Ecuador .....</b>	<b>73</b>





## ANEXOS

### ENTREVISTA 1

Entrevistado: Dr. Franklin Bucheli García.

**Pregunta 1: Con el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza en el Ecuador, ¿usted considera que se ha producido un cambio en la cultura jurídica?**

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la constitución por sí, no quiere decir que la naturaleza está protegida y que de alguna manera no se la va a agredir, lamentablemente hay una serie de procedimientos que seguir en caso de que haya una afectación a la naturaleza. La ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional establece los procedimientos como la acción de protección, derecho de petición o la acción extraordinaria de protección. En el país muchas veces se ha tenido que utilizar estos procedimientos para evitar, cesar o remediar los daños que se han ocasionado a la naturaleza por acciones antrópicas.

**Pregunta 2: ¿Usted considera que con el establecimiento de áreas protegidas se ha logrado una protección de la biodiversidad completa y rigurosa?**

Tenemos que considerar que en el país más del 40% del territorio nacional está bajo una categoría de protección y destinadas a acciones de conservación, como en el caso de la reserva marina de Galápagos tiene 133.000km<sup>2</sup>; el sistema está reconocido en el artículo 405 de la constitución y está compuesto por el PANE, que es el patrimonio de áreas naturales protegidas del Ecuador, que son más de 50 áreas, de ahí se encuentran las áreas municipales, comunitarias y las privadas. Cada área dependiendo de su categoría tiene su objetivo, y en función de eso por ejemplo los Parques Nacionales, si se ha garantizado y conseguido la protección integral de la vida silvestre, pero hay otras áreas dentro del sistema nacional como áreas nacionales de recreación, áreas de caza y pesca deportiva que tienen objetivos distintos. Pero desde la primera estrategia de conservación que fue elaborada por Allen Putney en 1979 a la fecha sin duda se han logrado esfuerzos significativos de protección de la biodiversidad, y vida silvestre en el país.

**Pregunta 3: En base en los convenios que se han celebrado hasta la fecha sobre la gestión y el manejo del Parque Nacional Cajas, ¿usted considera que se han cumplido los objetivos de manera satisfactoria?**

Hasta el año de 2010 diría que sí, en el año 2000 logramos la descentralización del Parque Nacional Cajas, esto quiere decir que el Gobierno central, en ese entonces el Municipio de



Turismo y Ambiente transfirió definitivamente la administración del Parque Nacional Cajas a la Municipalidad de Cuenca que creó la Corporación Municipal Parque Nacional Cajas para su gestión e incluso promulgó una ordenanza en el año 2003 que se encuentra vigente, pero lamentablemente la falta de conciencia, la falta de conocimiento y de criterio y de política pública de conservación, en la administración del alcalde Paúl Grande se retrocedió todos esos logros alcanzados que además no eran de la burocracia o de los políticos de Cuenca sino de la ciudadanía en general, por recuperar el Parque Nacional Cajas, debido a que en lugar de continuar con el Convenio de Descentralización, celebró un convenio de delegación, entonces eso restó competencias, capacidad de gestión y actualmente el Parque Nacional Cajas se encuentra administrado por la Empresa Etapa bajo directrices y criterios del Ministerio de Ambiente, entonces acá la necesidad, la realidad y la capacidad es distinta, el Parque Nacional Cajas se constituyó se volvió un referente de manejo de América Latina y lamentablemente lo que se ha visto en los últimos años de las intervenciones por parte de las mismas entidades municipales han hecho que estos recursos sean afectados.

**Pregunta 4: Teniendo en cuenta que el Parque Nacional Cajas es un área protegida, ¿Cómo considera usted que debe ser administrado el mismo?**

Lo que se tiene que conseguir por parte de la administración municipal actual es volver a recuperar esas capacidades de gestión directa del Parque Nacional, no tenemos que olvidar que el Parque Nacional Cajas tiene varios reconocimientos internacionales como Humedal Ramsar, Reserva de Biosfera Macizo El Cajas por parte del comité de patrimonio de la UNESCO; es por esto que estas situaciones hacen que por sí solas el Parque Nacional Cajas tenga una capacidad y necesidad de gestión directa, es decir localmente, esto no quiere decir que se desconozca el Sistema Nacional de Áreas protegidas del país, pero se tendría que administrar directamente desde la ciudad.