

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIAS JURÍDICAS**

**ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES Y ADMINISTRATIVAS EN
LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN EL ECUADOR**

CRISTINA ELIZABETH SÁNCHEZ SARAVIA

DIRECTOR: DR. RENÉ BEDON

QUITO, 2011

*Dedico este trabajo con mucho cariño a mis padres
Francisco y Susana,
a ellos les debo todas mis virtudes, éxitos
y mi más profundo agradecimiento,
a las personas que admiro y quiero tanto
Zayda, Luis Daniel, Alejandro, Andrea
mi familia y a todos mis queridos y amigos.*

INDICE

	Pág.
CAPÍTULO I	
COMPETENCIAS JURISDICCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL	1
1.1 Autoridades jurisdiccionales competentes en la determinación de la responsabilidad ambiental	4
1.2. Criterios determinantes en la competencia jurisdiccional y su influencia en materia ambiental	
1.2.1 Materia	7
1.2.2 Territorio	10
1.2.3 Grados	11
1.2.4 Personas	14
1.3 La responsabilidad ambiental como un factor determinante en la asignación de competencias jurisdiccionales	15
1.3.1 Competencias jurisdiccionales en la determinación de la responsabilidad civil indemnizatoria y en la determinación de la responsabilidad ambiental propiamente dicha	16
1.3.2 Competencia territorial en la determinación de la responsabilidad ambiental propiamente dicha	49
1.3.3 Competencias jurisdiccionales en la determinación de la responsabilidad derivada de la responsabilidad ambiental	52
1.3.3.1 Responsabilidad Penal Ambiental	53
1.3.3.2 Responsabilidad Constitucional Ambiental	56
1.3.3.3 Responsabilidad Contencioso Administrativa en materia ambiental	61
CAPÍTULO II	
SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN AMBIENTAL	
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE	
2.1 Generalidades	66

2.2	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA)	69
2.2.1	Ambiental Nacional (AAN)	74
2.3	Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA)	84

CAPÍTULO III
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTALES DE LOS
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS SEGÚN EL COOTAD

3.1	Ejercicio de las Competencias Constitucionales en materia ambiental	93
3.2	Ejercicio de las competencias administrativas ambientales contempladas en el COOTAD	98
3.2.1	Gobierno Autónomo Descentralizado Regional	100
3.2.2	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial	101
3.2.3	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal	103
3.2.4	Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural	104
3.2.5	Gobiernos de los Distritos Metropolitanos Autónomos	105
3.2.6	Gobierno de la Provincia de Galápagos	106
3.3	Sistema Nacional de Competencias	107

CONCLUSIONES	114
---------------------	-----

RECOMENDACIONES	122
------------------------	-----

ANEXO

Fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de Argentina, de 8 de Julio del 2008, M. 1569 XL. Caso Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo).

BIBLIOGRAFÍA

ABSTRACT

La presente disertación tiene como objeto de estudio las competencias jurisdiccionales y administrativas en la determinación de la responsabilidad ambiental propiamente dicha, así como en el establecimiento de los diversos tipos de responsabilidad que se derivan de un suceso que provoca afectación ambiental. Los principales elementos relacionados con el tema de disertación que se han incorporado en este estudio son: los criterios de asignación de las competencias, la legislación que regula su asignación y ejercicio, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, el Sistema Único de Manejo Ambiental y el Sistema Nacional de Competencias, los cuales permiten hacer una exposición completa de la forma en la que las instituciones y funcionarios competentes en la materia, ejercen sus atribuciones y actúan de forma articulada en búsqueda de un modelo de desarrollo sustentable y el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.

El objetivo central de la disertación es la descripción particular de las competencias que en materia ambiental ejercen las autoridades jurisdiccionales y administrativas, cuyo desarrollo permita realizar un análisis de los conflictos de competencias que se suscitan cuando dos o más autoridades poseen facultades para actuar sobre un mismo asunto ambiental, y los mecanismos de solución que en estos casos contempla la legislación ecuatoriana.

El método de estudio empleado es el teórico, el cual se efectúa a través del análisis y síntesis de los contenidos relacionados con el tema de disertación. Esta metodología es apropiada para las disertaciones de tipo teóricas porque su sustento se origina en corrientes de pensamiento sólidas y preexistentes, que constituyen la base de nuevos aportes teóricos que se particularizan por la crítica y opinión personal que se incluye en ellos. El resultado final de la aplicación de esta metodología es el planteamiento de conclusiones y recomendaciones que contribuyan a la solución de los problemas que se hayan identificado durante el desarrollo de la investigación.

Constituyen aportes a la materia en estudio la identificación y el esclarecimiento de las competencias y atribuciones que se han establecido en la nueva legislación ambiental, así como el análisis de los posibles conflictos de competencias y su adaptación a los mecanismos de solución aplicables para cada caso en particular. Los criterios y recomendaciones referentes a la jurisdicción ambiental especializada, y a la administración de justicia de carácter tuitiva sobre la naturaleza o ambiente, son resultados que contribuyen a legislación y doctrina ambiental que se encuentran en constante desarrollo en nuestro país.

CAPITULO I COMPETENCIAS JURISDICCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL

La confusión entre los términos competencia y jurisdicción es muy común en nuestro medio, sin embargo ambas definiciones son completamente distintas a pesar de que su origen común es la ley. Por una parte la jurisdicción está definida en nuestra legislación como “*la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada*”¹, y es a los jueces a quienes se les ha otorgado de manera exclusiva esta facultad. Existen varios juristas que nos ha provisto de diversos conceptos de jurisdicción, entre ellos Lascano quien manifiesta lo siguiente:

*“la jurisdicción es una función de gobierno, o sea la actividad que despliega del Estado para satisfacer los intereses tutelados por el Derecho cuando la norma jurídica no ha sido o no ha podido ser cumplida, ... la función que realiza de administrar justicia, como tercero imparcial, con el fin de procurar la actuación de la ley.”*²

Para otros autores como Chiovenda, la jurisdicción es: “*la sustitución de la actividad de los órganos públicos a la actividad individual, sea para afirmar la existencia de una voluntad legal, sea para ejecutarla ulteriormente*”.³ , y para Carnelutti la jurisdicción se define como: “*la intervención del juez no solo para declarar el derecho sino para imponerlo con su mandato complementario; esa actividad del Estado que comprende tanto el proceso penal como el administrativo, constituye la jurisdicción*”⁴. Como se desprende de las definiciones citadas, la jurisdicción es una potestad pública que el Estado ejerce sobre los administrados con la finalidad de tutelar sus derechos, declararlos y reconocerlos cuando se encuentren en una situación de controversia, y ejecutarlos para hacer efectivo su ejercicio.

En cuanto a la competencia, la normativa ecuatoriana la define como “*la medida dentro de la cual la jurisdicción está distribuida entre los diversos tribunales y juzgados*”⁵, y los criterios

¹ Codificación de Procedimiento Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador, Actualizada al 2 de Enero de 2006, artículo 1.

² LERNER Bernanrdo, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo III, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, p. 444.

³ ALSINA, Hugo, *Fundamentos del Derecho Procesal*, Volúmen 4, Serie Clásicos de la Teoría General del Proceso, Editorial Jurídica Universitaria, México, 2001, p.301.

⁴ Id.

⁵ Código de Procedimiento Civil, Op. cit., artículo 1.

según los cuales se determina el ámbito de la competencia en nuestro sistema jurídico son: la materia, el territorio, las personas y los grados.

Existen diversas definiciones doctrinarias respecto a la competencia, y entre las más sólidas se encuentra la expuesta por Fernández, que textualmente expone lo siguiente en relación a la competencia: *“la capacidad o aptitud del órgano investido de jurisdicción para ejercerla en un proceso determinado, en razón de la materia, del valor, del territorio, o de la organización judicial”*⁶, mientras que para Manresa, es *“la facultad que tienen los jueces para conocer de ciertos negocios jurídicos, ya por la naturaleza misma de las cosas o bien por razón de las personas,”*⁷ finalmente Schonke conceptualiza a la competencia como *“la facultad y el deber de ejercicio de la jurisdicción en el caso particular.”*⁸

En resumen, las definiciones expuestas explican que la competencia es la capacidad o facultad que poseen las autoridades investidas de jurisdicción para realizar las actuaciones necesarias para llevar a cabo el juzgamiento de casos particulares, dentro de los límites establecidos por los criterios que delimitan el ejercicio de la competencia.

No obstante las citadas definiciones, la competencia no encaja de manera exclusiva en el campo jurisdiccional, pues también forma parte del administrativo, y por tanto ésta puede ser de tipo jurisdiccional y de tipo administrativa. La competencia jurisdiccional debe ser entendida como *“la aptitud de un juez para ejercer la jurisdicción en un caso determinado”*,⁹ es decir la capacidad que posee particularmente una autoridad judicial, para juzgar dentro de los límites fijados por las reglas de la competencia, mientras que la competencia administrativa está definida como la actividad administrativa que llevan a cabo los órganos públicos entendida como *“la suma de funciones específicamente administrativas que se atribuyen a los órganos de la administración pública”*¹⁰, o, *“la que tienen los órganos de la administración pública en ejercicio de las funciones objetivas de ésta”*,¹¹ en los casos de competencia administrativa externa, y como *“una medida de actividad administrativa que puede tener un órgano*

⁶ LERNER Bernado, Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit., p.445

⁷ Id.

⁸ Id.

⁹ Id.

¹⁰ Ibid., p. 489

¹¹ Ibid. p. 490.

*interno en la administración pública*¹² en relación con la competencia administrativa de carácter interno. Para Rafael Bielsa, la competencia administrativa es la aptitud legal para ejecutar un acto administrativo, o el cumplimiento de las funciones y atribuciones propias de la autoridad administrativas otorgadas mediante ley, y por tanto constituye un requisito substancial de validez del acto administrativo¹³. El objeto o la esencia de la actividad administrativa es la actuación del Estado como administrador nato sobre los particulares, y esta constituye el elemento clave que distingue la competencia administrativa de la de tipo jurisdiccional, es decir es la gestión administrativa que ejercita una autoridad u órgano público que forma parte de la organización estatal, de conformidad con la capacidad que la ley le ha atribuido en relación a las funciones objetivas que desempeñe, y según la materia que gestione, el territorio sobre el cual este facultado para actuar y el grado que ocupe dentro de la escala administrativa. La competencia jurisdiccional se refiere exclusivamente a la aptitud para administrar justicia, mientras que la competencia administrativa comprende la actividad administrativa de los órganos públicos, de conformidad con las funciones objetivas que se le han atribuido.

La competencia se concreta, una vez que se han establecido detalladamente en las normas, las funciones o actividades que una autoridad jurisdiccional o funcionario público administrativo puede efectuar en el desempeño de su cargo, y esta enumeración de deberes y atribuciones que se contempla en las leyes que regulan las instituciones públicas, se ha establecido con la finalidad de limitar el marco de acción de las autoridades y evitar así, arbitrariedades que vulneren los derechos de los administrados, en virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica que son imperantes en un Estado de Derecho.

El presente capítulo se enfocará en el estudio de las competencias jurisdiccionales a través de las cuales es posible determinar la responsabilidad ambiental propiamente dicha, y los diversos tipos de responsabilidad que pueden derivarse de un acto u omisión que provoquen afectación ambiental.

¹² Ibid. p. 489.

¹³ Cfr. BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Sexta Edición, Tomo II, Editorial La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964, p. 28.

1.1 Autoridades jurisdiccionales competentes en la determinación de la responsabilidad ambiental

Antes de identificar cuáles son las autoridades jurisdiccionales competentes en la determinación de la responsabilidad ambiental, es indispensable hacer una breve descripción de la naturaleza jurídica de la jurisdicción y de la competencia en nuestro contexto jurídico.

El Código Orgánico de la Función Judicial, conceptualiza a la jurisdicción como:

*“La potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de competencia”¹⁴. Sin duda alguna, la jurisdicción está relacionada con la atribución pública, que el Estado ha otorgado a los jueces a fin de que administren justicia, y a través de la coacción, ejecuten lo resuelto en sus sentencias y resoluciones. Sin embargo la jurisdicción o “*iudicatio*” que es la facultad de administrar justicia, no se limita a este significado, puesto que también se entiende al término jurisdicción o “*iurisdictio*”, como los límites territoriales dentro de los cuáles se puede ejercer la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado o la actuación administrativa del Estado. Cabe señalar que también la jurisdicción en otras legislaciones como la argentina, es considerada como el conjunto de potestades que ejercen los otros poderes públicos al administrar o legislar, es decir el concepto jurisdicción no se ha limitado a la resolución de conflictos a través de procesos judiciales, más bien su aplicación se ha extendido a la administración pública en general en otros sistemas jurídicos.*

La legislación y la doctrina han dotado a la jurisdicción de varias características entre las cuales se encuentran, la independencia de la función jurisdiccional, por cuanto ha sido atribuida de manera exclusiva a un órgano que es el poder judicial; su calificación de servicio público por tratarse del ejercicio de una función pública de interés colectivo; como un derecho subjetivo público del Estado, del cual son sujetos pasivos los

¹⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial suplemento N° 544 del 9 de Marzo del 2009, artículo 150.

administrados, y un derecho de los administrados en la medida en la que se ha garantizado jurídicamente el acceso a la administración de justicia, es decir es un poder y un deber del Estado; la territorialidad de la jurisdicción, la cual impide a los jueces ejercer su jurisdicción fuera de los límites del territorio nacional, o la aplicación de leyes que no hayan sido sancionadas por el Estado del que forman parte, y limita la eficacia de sus resoluciones al territorio dentro del cual ejercen jurisdicción, así como el ejercicio exclusivo de la jurisdicción sobre las personas y cosas que existen dentro del territorio delimitado para tal efecto, sin perjuicio de las excepciones que el Derecho Internacional permite; y por último la indelegabilidad de la jurisdicción, que impide a los jueces traspasar o ceder la jurisdicción a otras personas, puesto que se trata de una aptitud especial que la ley ha otorgado a determinadas autoridades, dada su capacidad intelectual, con excepción de los casos en los que es necesario comisionar a otras autoridades las diligencias que no pueda realizar la autoridad competente, por sí misma.¹⁵

A pesar de que la jurisdicción tenga una definición amplia como se ha señalado anteriormente, es preciso recalcar que en el presente estudio las “competencias jurisdiccionales” estarán relacionadas principalmente con la definición de jurisdicción contemplada en nuestra legislación, que es la potestad pública de administrar justicia que ha sido otorgada de forma exclusiva a los jueces.

Como previamente se indicó anteriormente, la competencia está definida en el Código de Procedimiento Civil como la medida de la jurisdicción, esto implica que la competencia será el factor que determine sobre qué materias, en qué circunscripción territorial, sobre cuáles personas y en qué grados los jueces podrán ejercer su jurisdicción. En concordancia con esta definición el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 156 menciona que: *“La competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados.”*¹⁶. Como se deduce de este artículo, la competencia es un instrumento para organizar y distribuir la jurisdicción entre los distintos órganos jurisdiccionales, y la

¹⁵ Cfr. ALSINA, Hugo, *Fundamentos del Derecho Procesal*, Op. cit. pp. 304, 305.

¹⁶ Código Orgánico de la Función Judicial, Op.cit. artículo 156.

entidad encargada en nuestro país, de coordinar esta distribución dentro de la Función Judicial es el Consejo de la Judicatura.

Este cuerpo normativo también reconoce a la legalidad como una de las características de la competencia, lo cual implica que la competencia únicamente existe por mandato de ley. Además dispone la indelegabilidad de la misma, exceptuando los casos de exhortos, deprecaciones y comisiones a jueces de otras circunscripciones territoriales¹⁷. Cabe indicar que este Código relaciona principalmente a la competencia con la actividad jurisdiccional, dada la naturaleza de sus disposiciones, sin embargo las competencias en materia administrativa, según lo disponen varias normas de derecho público, entre ellas el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, son transferibles a través de la figura de la delegación o la descentralización cuando la ley así lo autoriza. Además la normativa permite la prorrogación de la competencia en los casos en los que las partes convienen expresa o tácitamente prorrogar la competencia territorial a otra autoridad.

En el análisis de la determinación de las autoridades judiciales competentes en el establecimiento de la responsabilidad ambiental, varios parámetros sirven de guía en la asignación de las competencias jurisdiccionales. Por su importante influencia en la determinación de las autoridades jurisdiccionales competentes para determinar la responsabilidad ambiental propiamente dicha, así como en la determinación de las autoridades competentes para declarar la responsabilidad derivada de la responsabilidad ambiental, se analizarán los siguientes parámetros: **1)** Los criterios de materia, territorio, grados y personas; **2)** Los distintos tipos de responsabilidad que se derivan de la responsabilidad ambiental y que se pretenda establecer a través del planteamiento de las acciones judiciales que contempla la ley.

1.2 Criterios determinantes en la competencia jurisdiccional y su influencia en materia ambiental

1.2.1 Materia

¹⁷ Ibid. artículo 158.

La **materia** es el criterio de mayor importancia en la asignación de las competencias jurisdiccionales en materia ambiental, pues este parámetro delimita el objeto sobre el cual se ejercerán las referidas competencias, determinando con exactitud los conflictos que serán conocidos y resueltos por los jueces, y que en la materia en estudio, son las controversias o infracciones ambientales que provocan afectación ambiental. Ser competente en razón de la materia significa que aquel juez o autoridad es el que ha sido designado por ley para conocer determinados asuntos los cuales serán juzgados en sujeción a sus propias leyes y procedimientos, y no podrá atribuirse tal competencia a otro juez a menos que la ley lo permita en casos excepcionales. Es así que tenemos jueces competentes en materia penal, civil, administrativa, laboral, fiscal, y autoridades administrativas que cumplen funciones especializadas en varios campos. El sentido de la especialización de la administración de justicia en las distintas materias, es el mantener una estructura de organización dentro del aparato estatal, que permita la fluidez de las actividades jurisdiccionales, evitando la confusión e inseguridad a los administrados, a través de la tutela especializada que se debe proporcionar a cada situación en particular.

En un inicio la legislación procura proteger “la naturaleza o ambiente” entendidos en su concepto global de ecosistema conformado por varios elementos como son la flora, fauna, tierra, agua, aire como fuente de sustento y beneficio de los seres humanos, visto desde una concepción antropocéntrica. Mas, la incorporación de los derechos del ambiente y de la naturaleza en nuestra actual Constitución, cambia la perspectiva de nuestra legislación, puesto que la naturaleza pasa de ser un objeto tutelado por el sistema jurídico, a ser un sujeto con derechos propios y garantizados por la Constitución, atribución que hace posible la protección especializada y tutiva sobre estos derechos por parte de la administración de justicia. El reconocimiento de los derechos de la naturaleza y el ambiente se fundamenta en dos aspectos, el primero es el derecho a la existencia integral de la naturaleza y a la regeneración de sus ciclos vitales, y el segundo tiene que ver con el mantenimiento de sus funciones propias y sus procesos evolutivos, es

decir su normal funcionamiento.¹⁸ El establecimiento de estos derechos supone una distinta aplicación del Derecho, que no concuerda con la tradicional, en la que solo las personas y las sociedades son sujetos de derechos, y pueden actuar por ellas mismas o a través de representantes. Precisamente se trata del reconocimiento de un sujeto de derechos distinto a los anteriores, respecto del cual la administración de justicia debe proveer de los medios jurídicos específicos que le permitan acceder a una protección jurídica tuitiva. Godofredo Stutzin en su ensayo sobre los derechos de la naturaleza recalca lo siguiente:

*“...hay otro nivel dentro del derecho ambiental que son los derechos de la naturaleza que no, necesariamente, tenían que ver directamente con las personas...los derechos de la naturaleza significa el establecimiento de un sistema jurídico que rebasa el derecho ambiental y que por tanto no es parte de un código ambiental, sino que merece la inauguración de un sistema jurídico que debe crecer de manera paralela al sistema jurídico actual basado en las personas”.*¹⁹

Por lo tanto existe una diferencia entre el derecho a vivir en un ambiente sano de los seres humanos, y los derechos propios de la naturaleza considerada como sujeto de derechos, hecho que hace imprescindible el establecimiento de mecanismos jurídicos de protección, y de una jurisdicción ambiental propia.

Los artículos 71 y 72 de la Constitución, reconocen el derecho de la naturaleza y del ambiente, a “que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”²⁰ lo que implica el derecho a permanecer en su integridad, con todos los elementos que la componen, y en las condiciones actuales en las que se encuentran, además a que se respeten sus procesos normales de regeneración y evolución. El ambiente o la naturaleza también tienen derecho a la restauración²¹, es decir al restablecimiento de las condiciones normales y de sus elementos, en caso de que estos fueran afectados o destruidos, independientemente de la indemnización a los individuos o particulares que dependan de los recursos naturales afectados, tanto es así que el Estado está obligado a actuar de manera subsidiaria en los casos de impacto ambiental, adoptando

¹⁸ Cfr. Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA), *Naturaleza y Derechos Colectivos Gestión Ambiental Participativa en el Ecuador*, 2009, p. 8.

¹⁹ *Ibid.*, p.10.

²⁰ Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial de 20 de Octubre de 2008, artículo 71, inciso primero.

²¹ *Ibid.* artículo 72 inciso primero.

las medidas preventivas y de restauración necesarias a fin de restablecer las condiciones normales del ambiente y la naturaleza. Estos derechos, al igual que los demás derechos constitucionales, son aplicables directa e inmediatamente por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial, no requieren de condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley,²² su contenido no puede ser restringido por norma jurídica alguna,²³ y en todos los casos, las autoridades deberán aplicar la disposición y la interpretación más favorable para su efectiva vigencia²⁴. La legitimación activa para exigir el cumplimiento de estos derechos la tienen todas las personas, comunidades, pueblos o nacionalidades²⁵ frente a las autoridades públicas competentes, en definitiva los derechos del ambiente y la naturaleza permiten garantizar su existencia misma, su mantenimiento y su normal funcionamiento.

La finalidad primordial de la administración de justicia es el brindar una protección jurídica a estos bienes a través de la determinación de la responsabilidad y la reparación y remediación ambiental en los casos en los que se produzca afectación ambiental. Una razón que justificaría la especialización de la jurisdicción en materia ambiental, es la vulnerabilidad de los bienes jurídicos, ambiente y naturaleza, y vida humana, a la agresiva contaminación que actualmente se produce a causa de la globalización, progreso tecnológico e industrial, sobrepoblación entre otros factores. Es decir la especialización de la administración de la justicia en la materia que regula, es el factor que permite hacer efectiva la protección a los bienes jurídicos que tutela, y permite garantizar el ejercicio de los derechos del ambiente y la naturaleza, contemplados hoy en nuestra Constitución, así como el derecho a vivir en un ambiente sano libre de contaminación. A pesar de que existe la evidente necesidad de encontrar una jurisdicción eficaz en la protección de estos derechos, dada la complejidad de las controversias ambientales que se han presentado en nuestro país, la legislación ecuatoriana aún no ha contemplado la especialización propiamente dicha de la jurisdicción en materia ambiental. Por regla general el juez competente para conocer de un asunto, es el juez del lugar donde

²² Ibid. artículo 11, numeral 3.

²³ Ibid. numeral 4.

²⁴ Ibid. numeral 5.

²⁵ Ibid. artículo 71, inciso segundo.

tiene su domicilio el demandado²⁶, quien a su vez debe ser competente en razón de la materia; sin embargo la Ley de Gestión Ambiental, a través de una aplicación especial de esta norma, otorga la competencia jurisdiccional para conocer las acciones que se propongan por afectación ambiental, al Presidente de la Corte Superior, hoy Corte Provincial, del lugar en el que se produzca la misma.²⁷

1.2.2 Territorio

El **territorio** es otro de los parámetros que debe guiar tanto a los jueces como a los demandantes o denunciados, en la determinación de la competencia jurisdiccional en los procesos judiciales ambientales. El territorio define los límites físicos dentro de los cuales el juez podrá ejercer su jurisdicción y conocer de los conflictos e infracciones que se ocasionen en el lugar. La finalidad de establecer una circunscripción territorial única sobre la cual el juez pueda administrar justicia, es la de delimitar el número de causas que el juzgador conocerá y resolverá, y de esta manera, pueda ser eficiente en el ejercicio de su jurisdicción. Otro objetivo de la territorialidad de las competencias, es el permitir que el juez presencie de cerca los conflictos e infracciones que se produzcan dentro del territorio sobre el cual ejerce su jurisdicción, y así se facilite su acercamiento a las partes intervinientes en el proceso, y al lugar de los hechos, en virtud del principio de inmediación que debe regir a la administración de justicia. El principio de territorialidad de la competencia, definitivamente es un criterio determinante al momento de identificar el juez competente ante el cual se debe proponer una acción, no obstante, se debe tener en cuenta que la aplicación de este criterio no implica que se debe excluir la posibilidad de que concurren varias competencias sobre el mismo espacio físico que regulen distintos objetos jurídicos, y de hecho, esto sucede frecuentemente en los casos en los que de una misma infracción se derivan distintos tipos de responsabilidad, civil, ambiental, administrativa, y es posible demandar o denunciar ante el juez competente dentro de la misma circunscripción territorial.

²⁶ Código Orgánico de la Función Judicial, Op.cit. artículo 167.

²⁷ Ley de Gestión Ambiental, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Ambiental, Marco Legal, Tomo I, Actualizada a Septiembre del 2009, Artículo 42 inciso segundo.

La Ley de Gestión Ambiental en su artículo 42 inciso segundo dispone que *“Si la afectación comprende varias jurisdicciones, la competencia corresponderá a cualquiera de los presidentes de las cortes superiores de estas jurisdicciones”*²⁸. La norma citada no determina con claridad la competencia jurisdiccional en los casos en los que se produce afectación ambiental cuyos efectos se propagan a distintas circunscripciones territoriales, y da paso a posibles conflictos de competencia entre los Presidentes de las Cortes Provinciales de las circunscripciones afectadas, que probablemente podrían solucionarse con la aplicación de las reglas que regulan la competencia, contempladas en el Código Orgánico de la Función Judicial²⁹ que facultan a los jueces, excluir a los demás en el conocimiento de una causa a través de la figura de la prevención. La prevención puede producirse por sorteo, en los lugares en los que existen varios juzgados, o según la fecha de la presentación de la demanda en los lugares en los que exista un solo juez; o en los casos en los que se ha presentado varias veces la misma demanda, será competente el juez al que le correspondió primero conocer por sorteo acción planteada. En las acciones planteadas por afectación ambiental que se haya propagado a distintas circunscripciones, dando cumplimiento a esta disposición, será competente exclusivamente el Presidente de la Corte Provincial que haya prevenido a otros en el conocimiento de la causa ya sea por sorteo o por el tiempo en el que se presentó la acción.

1.2.3 Grados

En razón de los **grados** la competencia jurisdiccional, está distribuida entre los distintos órganos jurisdiccionales dentro de un orden judicial jerárquico, a los cuales les corresponderá intervenir en los procesos judiciales que les competa, en determinadas etapas y sobre aspectos específicos, que delimitan el campo de la jurisdicción de cada juez. Dentro de la función judicial, se ha establecido un sistema jerárquico de las autoridades investidas de jurisdicción, cuyo fundamento es el principio de doble instancia, que hace posible la revisión de toda decisión judicial por tribunales o jueces de distintos grados,³⁰ con el único fin de no dejar al arbitrio de un solo juez o tribunal el juzgamiento de una

²⁸ Ibid.

²⁹ Código Orgánico de la Función Judicial, Op.cit. artículo 160.

³⁰ ALSINA Hugo, Fundamentos del Derecho Procesal, Op. cit., p. 349.

causa, y mas bien permitir la revisión de sus decisiones en una instancia superior, en la medida en la que lo soliciten las partes a través de los recursos procesales a su disposición, revisión que será efectuada por jueces de amplia experiencia y conocimiento jurídicos. En relación al principio de doble instancia y a la organización jerárquica del sistema judicial, Davis Echandía expone lo siguiente:

“Para que el derecho a impugnar las decisiones de los jueces sea efectivo y el demandado pueda contradecir adecuadamente las pretensiones del actor y éste las excepciones de aquel, ... se ha establecido la organización jerárquica en la administración de justicia, con el fin de que, como regla general, todo proceso sea conocido por dos jueces de distinta jerarquía...”³¹

Consecuentemente la competencia jurisdiccional está organizada dentro de un sistema jerárquico de autoridades judiciales a fin de dar cumplimiento efectivo al principio procesal de doble instancia que a su vez es un derecho del debido proceso a favor de los administrados.

En nuestro sistema, la organización judicial está compuesta de la siguiente manera:

Existen jueces de primera instancia que ejercen su jurisdicción en los cantones que determine el Consejo de la Judicatura y según la materia que les corresponda. Estos son los competentes para conocer las demandas que dan inicio a las diversas acciones judiciales, a excepción de los casos de fuero especial como sucede en materia ambiental, en la que el Juez competente en primera instancia, para conocer las acciones que se interpongan a causa de la afectación ambiental, es el Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se haya ocasionado tal afectación.

También existen en nuestra legislación los juzgados de paz, a los que se le ha atribuido la competencia para resolver los conflictos individuales, comunitarios, vecinales o contravenciones que se sometan a su conocimiento, a través de la conciliación, el diálogo y el avenimiento libre de las partes, o mediante resoluciones fundadas en equidad. La segunda instancia se lleva a cabo ante las Cortes Provinciales que operan en

³¹ FLOR Rubianes Jaime, Teoría General de los Recursos Procesales, Tercera Edición, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, p. 11.

cada una de las provincias y están conformadas por el número de jueces que se requieran según el número de causas que se deba resolver en cada circunscripción, y que ejercerán sus funciones a través de Salas especializadas que se conformarán según las materias en las que se haya especializado las Salas en la Corte Nacional, cuyas principales funciones están relacionadas con el conocimiento en segunda instancia de los recursos de apelación y nulidad, y con el trámite en primera instancia en toda causa penal y de tránsito que se implante en contra de las personas que posean fuero de Corte Provincial, entre otras atribuciones; y finalmente la Corte Nacional de Justicia, denominada como el máximo órgano de administración de justicia a nivel nacional, la misma que está conformada por veintiún jueces, organizados en Salas especializadas en las siguientes materias: contencioso administrativa, contencioso tributario, penal, adolescentes infractores, penal militar penal policial y tránsito, civil y mercantil, familia niñez y adolescencia y laboral.³²

A este órgano se le ha atribuido el conocimiento y resolución de los recursos de casación y revisión en las materias de su especialidad, y como consecuencia de esta atribución, es el órgano encargado de unificar y homogenizar la jurisprudencia emitida por los jueces y tribunales inferiores, y de desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentados en fallos de triple reiteración, entre otros.

Cabe mencionar que el Consejo de la Judicatura al ser el órgano administrativo de la función judicial, es la entidad encargada de organizar la estructura y funcionamiento de cada órgano jurisdiccional y de designar a los jueces que los integran.

Respecto a la administración de justicia en materia ambiental en las distintas instancias judiciales, cabe señalar que el artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental otorga la facultad a cualquier persona de interponer acciones en los casos en los que se produjere afectación ambiental, ante el Presidente de la Corte Provincial del lugar donde se produjo tal afectación, quien es la autoridad competente para conocer en primera instancia las acciones legales que se planteen a consecuencia del daño ambiental. De la resolución de esta acción cabe recurso de apelación, el mismo que será conocido en segunda instancia

³² Código Orgánico de la Función Judicial, Op. cit. Artículo 183.

por una de las Salas Especializadas de la Corte Provincial³³, y en caso de que se llegaren a configurar una de las tres causales previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación, es posible interponer el recurso de casación contra la sentencia emitida por la Corte Provincial, el mismo que será conocido por la Corte Nacional de Justicia.

1.2.4 Personas

Las **personas**, es otro de los criterios a través de los cuales se establece la competencia de las autoridades jurisdiccionales. La mayoría de personas poseemos un fuero común ante la administración de justicia que nos permite ser juzgados en un inicio por los jueces de primera instancia y en caso de que se planteen recursos, por los jueces de segunda instancia y jueces de la Corte Nacional de Justicia. Sin embargo la ley contempla un privilegio a favor de determinadas personas, a las cuales les otorga un fuero personal especial para que sean juzgadas, debido a la importancia de las funciones o cargos que desempeñan dentro de la función pública, o en el caso de autoridades de alto nivel jerárquico como son el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estados, Presidentes de las Cortes Nacional y Provincial, Asambleístas, entre otros, que debido a su condición de autoridades políticas y judiciales, podrían influenciar en la imparcialidad e independencia con la que se debe administrar justicia, y por tanto la ley ha establecido un fuero personal especial a fin de que sean juzgados por jueces de alto nivel, que se caracterizan por su amplio conocimiento jurídico y reconocida experiencia en el ejercicio de su profesión, como son los jueces de las Cortes Provinciales y de la Corte Nacional de Justicia. El fuero personal implica que los actos del funcionario que se han ejecutado durante el desempeño de sus funciones, serán juzgados únicamente por la autoridad competente para resolverlos, según lo haya establecido la ley a la cual se someten las actuaciones de cada funcionario, y a pesar de que las funciones de la autoridad pública hayan cesado, permanecerá la competencia del juez designado para conocer los procesos que se hayan iniciado en contra de las actuaciones de un funcionario público.

³³ Ibid., Op. cit., artículo 208 numeral 1.

Una vez que se ha reconocido a nivel constitucional al ambiente o naturaleza como sujeto de derechos, se ha establecido en la legislación un fuero especial a favor de estos, y por tanto, juzgará directamente los actos u omisiones que provocan afectación ambiental, el Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se haya ocasionado la afectación ambiental, sin embargo los efectos constitucionales, civiles, penales y contencioso administrativos que se deriven de la infracción ambiental, serán juzgados por los jueces competentes en la materia, y este juzgamiento influirá indirectamente en el resarcimiento de el daño ambiental provocado. El tipo de responsabilidad que se derive de una infracción ambiental, de un acto u omisión que haya ocasionado afectación ambiental y que se pretenda establecer en sentencia, es un parámetro que se debe considerar a fin de determinar a la autoridad jurisdiccional competente para resolver las distintas acciones que se pueden plantear en los casos en los que existe afectación ambiental y daños colaterales como son los daños a la propiedad privada, daños a la personas, perjuicios económicos, inobservancia de las normas públicas de protección ambiental por parte de los funcionarios entre otros.

1.3 La responsabilidad ambiental como un factor determinante en la asignación de competencias jurisdiccionales

La responsabilidad ambiental puede ser entendida como un conjunto de distintos tipos de responsabilidades, debido a la variedad de efectos jurídicos que se producen a causa de un acto u omisión que ha provocado afectación ambiental. La figura de la responsabilidad ambiental es nueva en nuestro contexto, en comparación a las tradicionales clasificaciones de responsabilidad jurídica. A continuación se hará un breve análisis de los distintos tipos de responsabilidad que se derivan de la afectación ambiental, y de esta manera, se identificarán la competencia de las autoridades jurisdiccionales en la determinación de la responsabilidad ambiental y los tipos de responsabilidad que se derivan de ella, así como los posibles conflictos de competencia que pueden surgir en determinados casos.

1.3.1 Competencias jurisdiccionales en la determinación de la responsabilidad civil indemnizatoria y en la determinación de la responsabilidad ambiental propiamente dicha

El daño es uno de los efectos que se derivan de los actos u omisiones que provocan afectación ambiental. Nuestro Código Civil, en su artículo 1453 determina las fuentes de las obligaciones, entre las cuales se contempla a los hechos que han inferido injuria o daño a una persona, como los delitos y cuasidelitos.³⁴ El delito es definido como “*el hecho ilícito, cometido con intención de dañar, que infiere injuria o daño a una persona*”³⁵, o como “*el hecho ilícito, dañino e intencional*”³⁶, mientras que el cuasidelito es el “*el hecho ilícito culpable, pero cometido sin intención de dañar, que ocasiona injuria o daño a otra persona*”³⁷ o según el tratadista Meza Barros “*un hecho ilícito, dañino y culpable*”³⁸. Como se deduce de las citadas definiciones, la característica de los delitos es el dolo o intención de provocar injuria o daño a una persona, mientras que en los cuasidelitos el elemento principal es la culpa, también entendida como negligencia, descuido, imprudencia, o falta de cuidado. El efecto jurídico en materia civil, tanto de los delitos como de los cuasidelitos es el mismo, ambos dan lugar a que el perjudicado reclame la indemnización pecuniaria por el daño soportado, monto que será calculado en relación a la magnitud del daño inferido. Según la doctrina, para que un acto sea ilícito y genere la obligación de indemnizar por parte del causante a favor del perjudicado, debe reunir los siguientes requisitos: “*1) Que cause daño; 2) Que sea imputable; 3) Que sea culpable o doloso, y 4) Que entre el hecho o la omisión dolosa o culpable y el daño exista una relación de causalidad.*”³⁹

Los delitos y cuasidelitos también pueden ser de carácter penal y estos encajan en las definiciones del Código Civil, citadas anteriormente, sin embargo se particularizan por estar sancionados con una pena, a diferencia de los delitos y cuasidelitos

³⁴ Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Tomo I, Actualizado a Octubre del 2005, Artículo 1453.

³⁵ ALESSANDRI Rodríguez Arturo, SOMARRIVA Undurraga Manuel, *Curso de Derecho Civil*, Tomo I, Volumen I, Parte General, Tercera Edición, Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1961, p. 498.

³⁶ MEZA, Barros Ramón, *Manual de Derecho Civil de las Obligaciones*, Novena Edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2001, p.20.

³⁷ ALESSANDRI Rodríguez Arturo, SOMARRIVA Undurraga Manuel, *Curso de Derecho Civil*, Op. cit., p. 498.

³⁸ MEZA, Barros Ramón, *Manual de Derecho Civil de las Obligaciones*, Op. Cit., p. 20.

³⁹ ALESSANDRI Rodríguez Arturo, SOMARRIVA Undurraga Manuel, *Curso de Derecho Civil*, Op. Cit., p. 496.

civiles, que se caracterizan por la producción del daño, entiéndase este como daño patrimonial. El jurista Meza Barros, distingue a los delitos y cuasidelitos civiles de los penales, manifestando que estos últimos se singularizan por “*la circunstancia de estar penados por la ley*”⁴⁰, mientras que los primeros “*son hechos ilícitos que causan daño, castigados con una pena única: la indemnización de los perjuicios proporcionada al daño causado*”⁴¹ Otra diferencia importante entre ellos, es que a través de los delitos y cuasidelitos civiles se busca precautelar los derechos patrimoniales de los individuos, y compensar económicamente por los daños ocasionados a los perjudicados, mientras que a través de los delitos y cuasidelitos penales se busca restablecer la paz social, y precautelar bienes jurídicos como la vida, la seguridad, etc., es decir estos últimos son de un interés social más amplio que los civiles que intentan proteger los derechos particulares. A pesar de las diferencias descritas en esta parte, para Alessandri y Somarriva un mismo hecho ilícito catalogado como un delito o cuasidelito penal, puede ser considerado también como un delito o cuasidelito civil, o por el contrario, un delito o cuasidelito penal puede no ser catalogado de carácter civil o viceversa;⁴² y según Meza Barros serán exclusivamente delitos penales aquellos actos u omisiones penados por la ley y que no causan daño como la vagancia, la tentativa de delito y el delito frustrado, y serán únicamente delitos civiles aquellos que provocan daño y no están sancionados por la ley penal, como la ingratitud del donatario y los daños causados culpablemente a las cosas⁴³.

La calificación de un delito o cuasidelito dentro del campo penal o civil, o en ambos, dependerá de la producción del daño, y de si las normas penales, contemplan una sanción para el hecho ilícito en particular.

La indemnización por daños y perjuicios contemplada en materia civil, y también aplicable a los casos de afectación ambiental, persigue como finalidad principal que las cosas vuelvan a su estado anterior, y en la medida de lo posible se repare el daño provocado a una persona, en su patrimonio, a través de una compensación económica. Esta

⁴⁰ MEZA, Barros Ramón, *Manual de Derecho Civil de las Obligaciones*, Op. Cit., p. 20

⁴¹ Id.

⁴² Cfr. ALESSANDRI Rodríguez Arturo, SOMARRIVA Undurraga Manuel, *Curso de Derecho Civil*, Op. cit., pp. 498,499, 450.

⁴³ MEZA, Barros Ramón, *Manual de Derecho Civil de las Obligaciones*, Op. Cit., p. 21.

obligación de indemnizar se deberá efectuar de conformidad con las reglas previstas en el Código Civil⁴⁴, y se desprende de la responsabilidad civil extracontractual, o también denominada en el Derecho Romano como responsabilidad aquiliana o “*Lex Aquila*”, institución que instaba a los antiguos romanos a mantener un comportamiento social inocuo sin causar daño a otros, y que en los casos en los que se provocara perjuicios a un tercero, según esta ley, el autor de los daños estaba obligado a responder reparando e indemnizando al perjudicado por los perjuicios ocasionados sobre él.

Con el pasar del tiempo, las actividades productivas, industriales y económicas aumentaron en gran medida a nivel mundial, provocando altos niveles de contaminación ambiental, escases de recursos naturales, y afectaciones a la calidad de vida de la población humana, hechos que necesariamente debían ser regulados por el ordenamiento jurídico.

Una de las primeras corrientes jurídicas que intenta brindar protección y reparación al ambiente y a la naturaleza en los casos de afectación, se encuentra en la legislación ambiental estadounidense, la cual en un inicio estableció mecanismos de protección a la propiedad privada, dotando a los particulares de la prerrogativa de interponer acciones civiles tendientes al resarcimiento de los daños patrimoniales ocasionados por la afectación ambiental. Una de las figuras civiles que dio impulso a la determinación de la responsabilidad civil en materia ambiental, dentro del sistema jurídico estadounidense es la figura “*nuisance*” definida como “*la actividad derivada del uso irrazonable, injustificado o ilegal de su propio dominio, produciendo obstrucción o daño al derecho de otros, o del público, y produciendo tanta molestia material, inconveniencia, y disconformidad, que la ley presume que produce daño*”⁴⁵. Esta figura se enfoca en el daño económico que producen ciertas actividades gravosas, y su implementación tiene como objetivo la protección al patrimonio personal de los particulares y de manera indirecta la protección al ambiente y a la naturaleza. Esta necesidad de protección jurídica del patrimonio particular frente a la afectación ambiental es la razón que motiva el establecimiento de las normas civiles que condenan al pago de daños y perjuicios a favor de los perjudicados. Una vez que el Derecho Ambiental

⁴⁴ Código Civil, Op. cit., Artículos 2214 a 2237.

⁴⁵ PÉREZ, Efraín, *Derecho Ambiental*, Mc Graw Hill, Santafé de Bogotá, p. 115.

evolució en respuesta a la contaminación ambiental masiva que afectaba a gran parte de la población y del ecosistema, la figura estatal generalmente en los distintos ordenamientos jurídicos, asumió la responsabilidad de elaborar y ejecutar políticas de protección ambiental que garanticen el pago indemnizaciones destinadas a la reparación integral de la naturaleza y que no sean destinadas únicamente al resarcimiento del patrimonio de los particulares. Es decir se buscaba establecer una tipo de responsabilidad específica que origine la obligación por parte del agente contaminante, de reparar la naturaleza de manera integral y en la medida de lo posible, restablecer las condiciones ambientales preexistentes al daño ambiental.

La responsabilidad de asumir los costos de prevención ambiental, y los costos que se generan a consecuencia de la afectación ambiental recaen en principio sobre los gestores o responsables de la actividad contaminante, y son las autoridades públicas, las encargadas de promover la internalización de los costos ambientales a través de la implementación de instrumentos económicos, de conformidad con el Principio N° 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual dispone el fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos⁴⁶, es decir que existe la obligación por parte del agente contaminante de asumir los costos de prevención y los que se produzcan a causa de la afectación ambiental, y una forma de garantizar esta responsabilidad y minimizar los posibles costos futuros por contaminación, es la implementación de instrumentos como los impuestos, las pólizas de seguro, el soporte tecnológico, entre otros, los cuales son mecanismos que les permitirán a los agentes contaminantes asumir los costos ambientales de manera preventiva, sin que exista la necesidad de trasladar estos costos a terceros. Según Foy Valencia, el principio del “Contaminador-Pagador”, en virtud del cual es responsable de asumir los costos de la conducta dañina quien genera el daño, no debe asimilarse con la responsabilidad civil extracontractual, más bien se trata de un principio cuya aplicación trata de incentivar a los

⁴⁶ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, www.mmrree.gov.ec, Principio N° 16.

gestores a que los costos generados por las actividades económicas que desempeñan, sean internalizados por el responsable.⁴⁷

Sin embargo cuando el daño ambiental se ha provocado, y se ha ocasionado una afectación a terceros, al ambiente o naturaleza, la obligación de los responsables de la contaminación ambiental conlleva la de indemnizar a los sujetos, comunidades perjudicadas, y a la colectividad en general, por el daño ambiental ocasionado, y la de reparar integralmente el ecosistema afectado por la contaminación. La obligación indemnizatoria a favor de terceros perjudicados y al ambiente o naturaleza, encuentra su origen en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual contempla el deber de los Estados de cooperar a nivel internacional y nacional en el desarrollo de la normativa que regula responsabilidad y la obligación indemnizatoria a favor de las víctimas de la afectación ambiental, en virtud del principio que se expone a continuación:

“Principio 13.- Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.”⁴⁸

A pesar de que exista la posibilidad de que los responsables de la afectación ambiental indemnicen en lo posterior a las víctimas de los daños ambientales, los gestores de actividades económicas y el Estado se encuentran en la obligación de tomar las medidas preventivas o medidas de mitigación necesarias para evitar futuros impactos ambientales y reducir al máximo los niveles de contaminación⁴⁹, y en el caso de las actividades en las que no existe una certeza científica respecto a la producción de un daño o afectación ambiental, los gestores están obligados a anticiparse a los posibles efectos nocivos que podrían provocar estas actividades en perjuicio del ecosistema, y necesariamente deberán

⁴⁷ Cfr. FONSECA Tapia César A., *Manual de Derecho Ambiental*, Editorial ADRUS, Arequipa, 2010, p. 333.

⁴⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Op. cit. Principio N° 13.

⁴⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 396 inciso primero.

emprender las medidas de mitigación y precaución que se requieran, en cumplimiento del principio de precaución⁵⁰.

Dentro de la esfera privada, se ha concedido a los particulares, el derecho a interponer acciones civiles que buscan la compensación del patrimonio afectado o la reparación de la propiedad privada que ha sido afectada a causa de actos u omisiones negligentes que provienen de otras personas. Frente a estos daños, los particulares tienen la facultad de acudir a la administración de justicia y requerir la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados sobre los bienes de su propiedad, posesión, uso, habitación, y sobre los bienes que estaban bajo su cargo. Este derecho a ser indemnizado por los perjuicios ocasionados está contemplado en los artículos 2214 y 2215 del Código Civil.

Durante el proceso judicial, el perjudicado está obligado a probar la existencia del daño, y demostrar el vínculo de causalidad entre el acto u omisión y el daño ocasionado, la culpabilidad con la que actuó el sujeto responsable, además de probar quien fue la persona que ocasionó tales perjuicios. A este procedimiento deben adecuarse las demandas por daños y perjuicios de los particulares a causa de la afectación ambiental.

Sin embargo, la afectación ambiental, usualmente traspasa los límites de la propiedad privada de los individuos, y produce daños de índole colectiva y general, que son perjuicios de carácter indemnizatorio y que por tratarse de daños que involucran al ambiente y a la naturaleza, es decir a bienes de relevancia colectiva, la legislación ha establecido acciones que le permiten a la colectividad indistintamente, perseguir las indemnizaciones compensatorias a su favor. En el artículo 57 numeral 7 de la Constitución de la República se reconoce y garantiza el derecho a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a ser indemnizados por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les llegaren a ocasionar los proyectos de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus

⁵⁰ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Op. cit. Principio N° 15.

circunscripciones territoriales,⁵¹ y el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental, establece un mecanismo concreto para obtener la indemnización por daños y perjuicios ambientales a favor de las colectividades a través de la acción difusa otorgada a favor de: “*Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos vinculados por un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa...*”⁵² a fin de que interpongan demandas por daños y perjuicios, y por el deterioro causado a la salud o al ambiente y naturaleza ante el juez competente, quien, según el criterio de la materia sobre la cual se va a resolver, en principio debería ser el juez de lo civil. Sin embargo por tratarse de bienes o intereses de carácter colectivo, la competencia jurisdiccional le corresponde al Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se ha ocasionado la afectación ambiental, según la interpretación generalizada del artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental que los Presidentes de las Cortes Provinciales han establecido al calificar tales demandas. Se interpreta que la acción por daños y perjuicios contemplada en el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental, es la acción difusa, puesto que se hace referencia a la facultad que tienen los grupos humanos de reclamar el pago de indemnizaciones a causa de la afectación ambiental, y además se establece el pago del 10% a favor del accionante, incentivo que únicamente se aplica en los casos de indemnizaciones a favor de la colectividad, del ambiente y de la naturaleza, y no en las acciones por daños y perjuicios de índole particular. El trámite que corresponde a este tipo de acciones es el verbal sumario.

Una vez que se establezca la existencia del daño y su relación directa con el responsable, el Presidente de la Corte Provincial condenará en sentencia al gestor que provocó la afectación ambiental a la reparación integral de los ecosistemas afectados, y el pago de la indemnización por daños y perjuicios a favor de la colectividad directamente perjudicada, y del medio ambiente y la naturaleza, según la competencia asumida de manera general por los Presidentes de las Cortes Provinciales, y el juez de lo civil independientemente, condenará al pago de indemnizaciones por los daños y perjuicios ocasionados a terceros en sus bienes y patrimonios individuales.

⁵¹ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit. artículo 57 numeral 7.

⁵² Ley de Gestión Ambiental, Op. cit. inciso primero, artículo 43.

En relación a la cuantificación de la indemnización por daños y perjuicios que se otorga a favor del accionante particular que ha sido perjudicado, el juez de lo civil deberá valorar el daño emergente y el lucro cesante que han afectado a su patrimonio privado, a fin de establecer un monto equivalente al daño que se le ha ocasionado, y que le permita compensar las pérdidas soportadas a causa del daño.

A pesar de que se ha establecido a favor de los particulares un mecanismo a través del cual puedan obtener una compensación por el daño económico soportado a causa de acciones u omisiones dañosas, la finalidad del Derecho Ambiental no es únicamente la de obtener compensaciones pecuniarias a favor de los particulares, en los casos en los que sus patrimonios o propiedades privadas han sido afectadas, su principal objetivo es el ecosistema como tal y la regulación de las conductas humanas que lo afectan positiva o negativamente, implementando sistemas de prevención y reparación ambiental. En este punto cabe diferenciar el daño ambiental *per se* de los daños ocasionados a los particulares derivados del daño ambiental o daños continuados. El daño ecológico puro implica alteraciones a las características de los recursos naturales, a la calidad y equilibrio de los ecosistemas y a la calidad de vida de las especies.⁵³ El daño ambiental puro puede definirse como “*toda lesión o menoscabo al derecho o interés que tienen los seres humanos, considerados individual como colectivamente, a que no se alteren de modo perjudicial las condiciones naturales de vida*”⁵⁴, o como los define César Fonseca Tapia “*una modificación indeseable de aquel conjunto de elementos y de funciones que llamamos “medio ambiente”, cuya segunda acepción también implican “los efectos que esa modificación genera en la salud de las personas y en sus bienes*”⁵⁵. Sin embargo de estas definiciones cabe distinguir entre las afectaciones al medio ambiente o naturaleza, y las afectaciones a las personas y sus bienes en particular. La característica fundamental del daño ambiental *per se*, es la afectación a un interés de carácter colectivo, o de componentes del ambiente y su interacción conjunta, que en definitiva resulta ser una afectación a bienes

⁵³ Cfr. MOSSET Iturraspe Jorge, HUTCHINSON Tomás, DONNA Edgardo Alberto, *Daño Ambiental Responsabilidad Pública Ambiental por Tomás Hutchinson*, p. 14.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 37.

⁵⁵ FONSECA Tapia César A., *Manual de Derecho Ambiental*, Op. Cit., p. 334.

jurídicos de relevancia colectiva como son el medio ambiente o naturaleza y no a un sujeto en particular.⁵⁶

A diferencia del daño ecológico puro, los daños a las personas o a los bienes de su propiedad, son afectaciones a bienes jurídicos de interés particular, también conocidos como daños tradicionales o daños personales, cuyo efecto principal es el perjuicio patrimonial de interés personal, y por tanto no se trata de daños medioambientales, puesto que únicamente se trata de afectaciones que se propagan en el ambiente y que perjudican otros bienes o intereses distintos del ambiente o naturaleza.⁵⁷ Consecuentemente los daños que se produzcan dentro de la esfera privada a consecuencia de un hecho ambiental dañoso, dan origen a la responsabilidad de tipo civil, mientras que los daños ecológicos puros son el antecedente de la responsabilidad ambiental propiamente dicha. Por su parte el daño medioambiental afecta a todos de manera general al atentar un bien jurídico común que es “*el interés de la colectividad en la utilización y conservación de los fundamentos naturales de la vida*”⁵⁸, mientras que los daños personales se limitan al interés particular de los afectados. Los daños continuados que de manera general afectan individualmente a las personas o sus patrimonios son definidos como “... *una sucesión de actos... un “acto complejo cuya realización se prolonga en el tiempo” ...daños que se presentan de un modo sucesivo a lo largo del tiempo.*”⁵⁹

La diferenciación entre daño ambiental *per se* y daños personales y patrimoniales provocados a terceros tiene una importante repercusión en la legislación española, cuya referencia legislativa es esencial para esclarecer la distinción entre la responsabilidad civil extracontractual derivada de hechos ambientales dañosos, y la responsabilidad ambiental propiamente dicha, y así definir la autoridad jurisdiccional competente para cada caso. La Ley de Responsabilidad Medioambiental española en su artículo 5 denominado *Daños a particulares*, dispone claramente la exclusión del amparo

⁵⁶ Cfr. RUDA González Albert, *El Daño Ecológico Puro La Responsabilidad Civil por el Deterioro del Medio Ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de Octubre, de responsabilidad medioambiental*, Editorial Arazandi S.A., 2008, p. 76.

⁵⁷ Id.

⁵⁸ Ibid. p. 78.

⁵⁹ MOSSET Iturraspe Jorge, HUTCHINSON Tomás, DONNA Edgardo Alberto, *Daño Ambiental Responsabilidad Pública Ambiental por Tomás Hutchinson*, p. 307.

de este cuerpo normativo, de las acciones emprendidas por lesiones provocadas sobre personas, daños a la propiedad privada, pérdidas económicas o cualquier tipo de daño patrimonial que no sea calificado como daño medioambiental, a pesar de que fueren ocasionados como consecuencia de los mismos, y adicionalmente enfatiza que los sujetos afectados por los perjuicios descritos anteriormente, no podrán requerir reparación o indemnización por los daños medioambientales producidos, una vez que estos daños sean reparados de conformidad con la citada Ley⁶⁰. La citada norma nos provee de una guía para diferenciar la competencia jurisdiccional del juez de lo civil, en la producción de daños patrimoniales y personales derivados de la afectación ambiental, de la competencia jurisdiccional propia que se le atribuye al Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se han ocasionado la afectación ambiental, para conocer las acciones que se propongan a consecuencia de la misma.⁶¹

De conformidad con el artículo 43 la Ley de Gestión Ambiental, los ciudadanos en defensa de su salud, y de la protección a la naturaleza, pueden interponer acciones civiles con la finalidad de obtener la indemnización pecuniaria que servirá para reparar en la medida de lo posible el daño ambiental ocasionado, y compensar el perjuicio soportado por la comunidad directamente afectada. La autoridad jurisdiccional competente para conocer las acciones difusas por responsabilidad civil, derivada de sucesos que han ocasionado afectación ambiental propiamente debería ser el juez de lo civil, sin embargo las autoridades jurisdiccionales han hecho extensiva la interpretación del artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental, y han asignado la competencia jurisdiccional para resolver las acciones planteadas por daños y perjuicios a favor de la colectividad y del medio ambiente y la naturaleza, al Presidente de la Corte Provincial de Justicia del lugar donde se ha producido la afectación ambiental, quien es competente según el artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental, para conocer las acciones que se propongan a consecuencia de la afectación ambiental, en virtud del fuero especial, al que se deben regir los procesos judiciales que tratan sobre daños ambientales. Cabe analizar que de esta norma se

⁶⁰ Cfr. RUDA González Albert, *El Daño Ecológico Puro La Responsabilidad Civil por el Deterioro del Medio Ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de Octubre, de responsabilidad medioambiental*, Op. cit., Anexo Legislativo, Ley 26/2007, de 23 de Octubre. Ley de Responsabilidad Medioambiental (BOE num. 255, de 24 de Octubre RCL 2007, 1925) pp. 680,681, artículo 5.

⁶¹ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., artículo 42 segundo inciso.

desprende la competencia del Presidente de la Corte Provincial para determinar la responsabilidad ambiental propiamente dicha, y asumir el conocimiento exclusivo de las causas en las que se pretende determinar la existencia de la afectación ambiental, y por tanto el Juez una vez que haya establecido a través de los medios probatorios suficientes, la existencia de la acción u omisión dañosa, le corresponderá condenar al responsable al cumplimiento de una obligación de hacer, es decir a la obligación de realizar labores de reparación y remediación de los ecosistemas afectados. Mientras que la autoridad competente para asumir el conocimiento de las causas en las que se interponga acciones por daños y perjuicios, a favor de la colectividad, del ambiente y la naturaleza, en virtud del criterio de la materia, debería ser el juez de lo civil, el mismo que está facultado para ordenar en sentencia el pago de indemnizaciones pecuniarias a de los perjudicados por hechos dañosos, indemnización que podrá ser destinada a la compensación de las pérdidas ocasionadas a la colectividad directamente afectada y a la reparación integral del ambiente y la naturaleza, monto que deberá ser entregado a la persona natural o jurídica encargada de realizar las labores de reparación. Esta es una competencia exclusiva del juez de lo civil, que se le ha asignado de manera extensiva al Presidente de la Corte Provincial del lugar donde se produjo el daño ambiental, dentro de los procesos en los que se resuelven las acciones interpuestas por afectación ambiental según lo previsto en el artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental.

El juez competente para disponer en sentencia el pago de la indemnización a favor de la colectividad, del ambiente y la naturaleza, según lo previsto en el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental, condenará al responsable de la afectación ambiental al pago del diez por ciento del valor que corresponda a la indemnización por daños y perjuicios, a favor del accionante. La ley ha previsto este incentivo a favor de los particulares que inician acciones civiles difusas, por daños y perjuicios a favor del ambiente y la naturaleza, con la finalidad de motivar a las personas a actuar frente a la administración de justicia en defensa de la naturaleza y del bienestar colectivo, puesto que a través de la interposición e impulso de estas acciones, se intenta proteger bienes jurídicos de interés común para la sociedad.

Respecto a la obligación de reparar directamente el daño ambiental ocasionado, que será ordenada en sentencia por el Presidente de la Corte Provincial quien es competente para resolver las acciones que se interpongan a causa de la afectación ambiental, es necesario recalcar que se trata de una obligación que se desprende de la responsabilidad ambiental propiamente dicha, y no se trata únicamente de la responsabilidad civil, derivada del daño ambiental, es por este motivo que la competencia le corresponde de manera exclusiva al Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se produjo la afectación ambiental. Es primordial aclarar que existe una diferencia importante entre el daño económico y el daño ambiental puro, puesto que el primero únicamente se refiere al menoscabo o disminución patrimonial, o a la afectación de los bienes privados, que se produce a causa de un daño ambiental, y el segundo implica el daño al ambiente y a la naturaleza, a los elementos que los componen y a las interacciones entre ellos, es decir es una alteración de la capacidad funcional de los ecosistemas que perjudica el patrimonio ambiental. Esta afirmación implica que los recursos naturales, las especies, y los elementos constitutivos del ambiente y la naturaleza, poseen un valor ambiental propio que no se compensa integralmente con el pago de una indemnización económica que le competiría ordenarla al juez de lo civil, más bien se trata de elementos únicos e insustituibles que componen la naturaleza, que poseen sus propias funciones, que interactúan armónicamente dentro del ecosistema, y consecuentemente la competencia para ordenar su reparación, le correspondería a una autoridad jurisdiccional especializada en la materia, capaz de entender el funcionamiento armónico e integral del ambiente y la naturaleza, y capaz de cuantificar el verdadero valor ecológico de cada elemento constitutivo de los ecosistemas.

Para distinguir claramente el alcance de la competencia jurisdiccional en materia ambiental, de la esfera de la competencia jurisdiccional en materia civil, es importante tomar como referencia el fallo de la Corte Suprema de Justicia de Argentina en el caso Mendoza, Beatriz Silvia y otros vs. Estado Nacional y otros por daños y perjuicios

del Río Matanza-Riachuelo⁶², en el cual la Corte declara su incompetencia para conocer las pretensiones de los accionantes relacionadas con el resarcimiento de los perjuicios derivados de la afectación ambiental, provocados sobre las personas, bienes individuales y sus patrimonios, y más bien radica su competencia respecto a las reclamaciones relacionadas con la contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales, debido a su relevancia colectiva. Una vez que fue comprobado el daño ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo y se individualizó a los responsables del daño, la Corte dispone la ejecución de un Plan de Saneamiento Integral de la cuenca afectada, en el cual se contemplan varias actividades de saneamiento y reparación ambiental a cargo de los responsables a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes, recomponer el ambiente y todos sus componentes, y prevenir los daños futuros. La competencia para ejecutar la referida sentencia, así como para conocer todas las cuestiones relacionadas con la ejecución de la misma, y para efectuar la revisión judicial de las decisiones finales de la Autoridad de Cuenca, es otorgada a un juez federal de primera instancia, con fundamentos en las normas procesales respectivas.

De este fallo cabe recalcar la determinación exclusiva de la competencia jurisdiccional que declara la Corte Nacional por tratarse de afectaciones de interés colectivo como son los daños ambientales y el consecuente desarrollo de la responsabilidad ambiental propiamente dicha que se atribuye a los causantes del daño ambiental, sin tomar en cuenta en su resolución asuntos civiles, que no son de su competencia, como son los daños derivados de la afectación ambiental que perjudican a las personas, sus bienes y patrimonios.

Un aspecto importante que debe ser tomado en cuenta en la tramitación de los procesos jurisdiccionales en materia ambiental, es la aplicación de la responsabilidad objetiva por daños ambientales, la misma que ha sido acogida por nuestra Constitución⁶³.

⁶²Anexo I. Fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de Argentina, de 8 de Julio del 2008, M. 1569 XL. Caso Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo).

⁶³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial de 20 de Octubre del 2008, artículo 396.

La responsabilidad puede ser subjetiva y objetiva y sobre esta clasificación es posible aplicar el principio de inversión de la carga de la prueba. El principio general en el que se postula a la culpa como fundamento de la responsabilidad es el “*neminem laedere*”, cuya aplicación implica que el hecho que provoca daño sobre los bienes o el patrimonio de un sujeto, sea culposo o doloso, para que el causante este obligado a indemnizar los perjuicios ocasionados⁶⁴. En cuanto a la responsabilidad subjetiva el tratadista Guillermo Ospina Fernández menciona lo siguiente: “*es elemento axiológico de toda acción indemnizatoria, la imputabilidad del daño a la conducta dolosa o culposa de persona distinta de quien lo sufre*”⁶⁵. Además menciona que la responsabilidad subjetiva se fundamenta en la imputabilidad moral del daño por indemnizar, la cual está relacionada con el dolo o culpa del gestor del daño⁶⁶, es decir que este tipo de responsabilidad se configura una vez que se prueba el dolo o la culpa del agente causante del daño, puesto que el elemento subjetivo o la intencionalidad con la que se efectúa el acto o se omitió una acción, es determinante en la existencia o inexistencia de la responsabilidad.

Mientras la responsabilidad subjetiva se fundamenta en la culpa, la responsabilidad objetiva se centra en el daño ocasionado, y el principal objetivo de su aplicación es el no permitir que ningún daño se quede sin indemnización. Respecto a la responsabilidad objetiva, el jurista Guillermo Ospina Fernández menciona que:

*“la responsabilidad objetiva, ... se funda, ... en un criterio de apreciación puramente objetivo y hasta mecánico, según lo quieren algunos: basta que el daño pueda atribuirse a un hecho u omisión de alguien para que se precipiten los efectos de la responsabilidad, con prescindencia de la valoración moral de la conducta de quien así se reputa responsable”*⁶⁷

En la responsabilidad objetiva, basta que se determine un nexo causal entre el hecho u omisión y el daño producido para declarar tal responsabilidad, prescindiendo del dolo o la culpa con la que actuó el causante. En este tipo de responsabilidad, la obligación

⁶⁴ Cfr. QUINTERO, De Prieto Beatriz, *Teoría Básica de la Indemnización, Manual de Responsabilidad Civil*, Tercera Edición, Editorial Leyer Ltda., Bogotá, 2000, p. 96

⁶⁵ OSPINA Fernández Guillermo, *Régimen General de las Obligaciones*, Reimpresión de la Octava Edición, Editorial Temis S.A., Bogotá, 2008, p. 115.

⁶⁶ Cfr. *Ibid.* p. 134.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 120.

de reparar el daño se sustenta en la mera causalidad externa que constituye un acto compuesto de dos elementos, el obrar humano y el perjuicio, elementos vinculados por un nexo causal.⁶⁸ La teoría de la cual se desprende la responsabilidad objetiva, es la teoría del riesgo, la cual impone a los creadores de riesgos, la responsabilidad de reparar todo daño que se puede ocasionar a causa de la actividad peligrosa, y claramente como lo expone el tratadista Saleilles “*La responsabilidad es consecuencia lógica de haber creado un riesgo: el que crea un riesgo, siempre debe responder de sus consecuencias. Cae en culpa automáticamente quien crea un riesgo que daña*”⁶⁹.

En lo que respecta a la responsabilidad por daños ambientales, la Constitución claramente dispone en su artículo 396 inciso segundo, que ésta es de carácter objetiva, lo que implica una ventaja procesal a favor del ambiente y naturaleza, puesto que únicamente es necesario que se haya probado la existencia del nexo causal entre el acto u omisión y el daño ambiental provocado, sin importar la intencionalidad con la que se ejecutaron tales actividades. De conformidad con la teoría antes expuesta, los gestores de actividades que pueden generar graves impactos ambientales, crean riesgos, e inmediatamente caen en culpa y son responsables por la reparación de los daños ambientales que se produjeren.

De conformidad con el artículo 113 del Código de Procedimiento Civil, la obligación de probar los hechos que se afirman en juicio le corresponde al actor y al demandado probar las afirmaciones sobre los hechos, sobre el derecho o la calidad de la cosa litigada contenidos en su negativa.⁷⁰ La carga de la prueba en principio la asume quien alega hechos o derechos dentro de un proceso judicial, y de manera general se aplica este principio procesal tanto en la responsabilidad subjetiva como en la objetiva, es decir el actor deberá probar la culpa o dolo con que actuó el agente responsable y así provocó el daño en los casos de responsabilidad subjetiva, o en los casos de responsabilidad objetiva según lo propuesto por el tratadista Josserand, “...el damnificado no está obligado a probar la

⁶⁸ Cfr. QUINTERO, De Prieto Beatriz, *Teoría Básica de la Indemnización, Manual de Responsabilidad Civil*, Op. cit., p. 100.

⁶⁹ Ibid. p. 101.

⁷⁰ Código de Procedimiento Civil, Op. Cit., artículo 113.

culpa del ofensor para establecer la correspondiente indemnización; le basta demostrar el daño.”⁷¹ y por tanto el actor deberá probar únicamente el nexo causal entre la acción u omisión ilícita y el daño ocasionado, a menos que la propia ley explícitamente disponga la inversión de la carga de la prueba.

Cuando la ley dispone expresamente la inversión de la carga de la prueba, el demandado es el obligado a probar que actuó diligentemente y sin intención de dañar, y generalmente se aplica este principio en los casos de daños ambientales, como un medio para objetivar la responsabilidad⁷², en ciertos casos permitiendo que “*la mera existencia del daño sea prueba suficiente de que no se actuó con la diligencia necesaria*”⁷³. La inversión de la carga de la prueba implica que el demandado, en los casos en los que se aplique la responsabilidad subjetiva, deberá probar que actuó diligentemente sin culpa o dolo, mientras que en los casos de responsabilidad objetiva su obligación será desvirtuar la existencia del nexo causal entre su acción u omisión y el daño ambiental ocurrido.

La acogida de la responsabilidad objetiva y la inversión de la carga de la prueba en materia ambiental, en nuestra legislación es un medio eficaz que contribuye a la breve determinación de la responsabilidad ambiental y consecuentemente a la reparación efectiva del ambiente y naturaleza afectados. Las disposiciones constitucionales que dan paso a la aplicación del principio de responsabilidad objetiva en materia ambiental son las siguientes: “*Art. 396...La responsabilidad por daños ambientales es objetiva.*” “*Art. 397...1...La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.*”⁷⁴. La obligación de indemnizar y reparar los posibles daños que se llegaren a producir a consecuencia de las operaciones que ejecuta el gestor, es correlativa al beneficio económico que éste obtiene al aprovecharse de los recursos naturales utilizados en sus actividades.

⁷¹ Cfr. QUINTERO, De Prieto Beatriz, *Teoría Básica de la Indemnización, Manual de Responsabilidad Civil*, Op. cit., p. 101.

⁷² Cfr. MOSSET Iturraspe Jorge, HUTCHINSON Tomás, DONNA Edgardo Alberto, *Daño Ambiental Responsabilidad Pública Ambiental por Tomás Hutchinson*, Tomo II, Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires, p.73.

⁷³ MOSSET Iturraspe Jorge, HUTCHINSON Tomás, DONNA Edgardo Alberto, *Daño Ambiental Responsabilidad Pública Ambiental por Tomás Hutchinson*, Op. cit., pp. 73 y 74.

⁷⁴ Constitución de la República del Ecuador, Op. Cit. 396 inciso segundo, 397 numeral primero.

Cabe señalar que producto del daño ambiental puro, frecuentemente se genera el daño medioambiental consiguiente o resultante, que es el daño que se produce sobre otros bienes jurídicos distintos al ambiente y la naturaleza, como es el daño sobre la propiedad privada, el orden público, la vida, entre otros, y de este daño resultante se derivan diversos tipos de responsabilidad que son independientes de la responsabilidad ambiental propiamente dicha, como son la responsabilidad civil indemnizatoria frente a terceros, la responsabilidad penal, la responsabilidad administrativa, entre otras, las cuales deben ser declaradas por los jueces competentes en cada materia, y se requiere de procesos independientes y distintos al proceso judicial a través del cual se persigue la declaración de la responsabilidad ambiental y la reparación integral de los ecosistemas. A partir de esta distinción podemos establecer que existe una responsabilidad ambiental propiamente dicha, la misma que debe ser declarada a través de un proceso judicial propio, diferente al proceso civil en resultantes de la afectación ambiental.

El artículo 41 de la Ley de Gestión Ambiental, otorga la facultad a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano de dar inicio a una acción pública o difusa y denunciar la violación de normas ambientales, en defensa de la naturaleza, además de acudir ante los órganos judiciales y administrativos a fin de obtener la tutela efectiva en materia ambiental y la reparación integral del ambiente y la naturaleza. El tratamiento especial que la legislación ecuatoriana da al ambiente y a la naturaleza, se lo evidencia a través del fuero especial que se ha establecido para los casos en los que se persigue determinar la responsabilidad ambiental propiamente dicha a través de un proceso jurisdiccional propio, y ante una autoridad exclusiva en la competencia, para conocer este tipo de acciones, sin perjuicio de que sería beneficioso para la propia administración de justicia, y para la eficaz protección jurídica del ambiente y la naturaleza, crear jueces especializados en materia ambiental, cuyas competencias sean exclusivas en la materia, y su labor jurisdiccional persiga la reparación integral del ambiente y la naturaleza en los casos de afectación ambiental. Dentro de este proceso contencioso jurisdiccional él o los sujetos que interpusieron la acción por afectación ambiental, actuarán en defensa de la

naturaleza, que hoy por hoy es un sujeto de derechos reconocidos a nivel constitucional, y litigarán en defensa de la colectividad afectada por el daño ambiental.

Uno de los objetivos de este proceso judicial es el probar la existencia del daño ambiental puro y los efectos nocivos que se derivan de éste sobre la salud y la comunidad en general. La pretensión de la acción por afectación ambiental deberá ser la reparación integral del ambiente y la naturaleza afectados que incluye su biodiversidad y elementos constitutivos, puesto que los bienes jurídicos que se pretenden proteger a través de esta vía judicial, son de interés colectivo y no únicamente de interés privado como sucede en la acción civil por daños y perjuicios, que interponen los particulares perjudicados por el daño ambiental. Es necesario señalar que dentro de este proceso será aplicable el principio de responsabilidad objetiva, en virtud de la protección jurídica tuitiva que merecen el ambiente y la naturaleza por parte de la administración de justicia, y por tanto el o los accionantes deberán probar únicamente la existencia del nexo causal entre el daño medioambiental puro y su relación directa con la acción u omisión que lo provocó; y por su parte, el gestor de las actividades contaminantes, encaminará sus medios probatorios a demostrar que las actividades económicas efectuadas por él o sus omisiones, no son la causa del supuesto impacto ambiental.

Una vez que el proceso judicial haya culminado, y de ser el caso, se logrará comprobar la existencia de la afectación ambiental, y que ésta se ha producido a causa de la acción u omisión del operador de actividades riesgosas, se declarará en sentencia la existencia del daño y se atribuirá la responsabilidad ambiental propiamente dicha que se deriva de este daño, al causante de la afectación. Cabe recordar que a través de este proceso se busca determinar exclusivamente el daño ecológico puro, y por tanto obtener la reparación integral de los ecosistemas afectados y de sus componentes, para lo cual el Presidente de la Corte Provincial competente para la resolución de esta causa⁷⁵, podrá ordenar en sentencia la reparación integral del medio ambiente y de la naturaleza, sin perjuicio de que el Presidente de la Corte Provincial sea también competente para ordenar en sentencia la indemnización por los perjuicios ocasionados a consecuencia del daño

⁷⁵ Ref. Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., artículo 42, inciso segundo.

ambiental, a favor de la colectividad afectada según lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental inciso segundo: “Sin perjuicio de las demás acciones legales a que hubiere lugar, el juez condenará al responsable de los daños **al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.**”⁷⁶. En base al análisis expuesto de los artículos 42 y 43 del cuerpo normativo citado anteriormente, el Presidente de la Corte Provincial del lugar donde se ocasionó la afectación ambiental, es competente tanto para determinar la responsabilidad ambiental propiamente dicha, así como para conocer las acciones difusas interpuestas por daños y perjuicios y ordenar el pago de indemnizaciones económicas compensatorias a favor de la colectividad directamente afectada, del medio ambiente y de la naturaleza.

La reparación del daño ambiental es el deber fundamental que se deriva de la responsabilidad ambiental propiamente dicha, y es la finalidad última que persiguen el juzgador y los accionantes durante el proceso judicial. Es facultad del Presidente de la Corte Provincial del lugar en el que se ha producido un suceso de afectación ambiental, el disponer la realización de varias actividades, o la cesación de ciertas operaciones, a fin de reparar integralmente los ecosistemas afectados, a cargo del responsable del impacto ambiental. Una de las formas más utilizadas en los procesos de reparación de los ecosistemas, es la **reparación en especie**, que consiste en reponer el ecosistema a su estado anterior, “*statu quo ante*” y realizar las labores necesarias para que los efectos perjudiciales del daño ambiental desaparezcan, y no alteren el normal funcionamiento de los componentes de los ecosistemas. A más de esto, el juez competente puede ordenar el restablecimiento de las condiciones previas de la naturaleza a través de la reparación en especie, en los casos de afectación ambiental. El juzgador al momento de disponer esta forma de reparación, podría también considerar el dinamismo que caracteriza a los ecosistemas y visualizar la situación en la que se encontrarían en un futuro los recursos naturales de no haber sido afectados por el suceso de afectación ambiental. Es prudente

⁷⁶ Ibid., artículo 43. (se ha agregado la negrilla)

que el juez tome en cuenta el lucro cesante ecológico, que soportan el ambiente y la naturaleza como consecuencia del daño producido. Este método de reparación es efectivo en la mayoría de casos, sin embargo no siempre es posible restituir un elemento ecológico idéntico al que se ha perdido o mermado, por lo tanto el objetivo de este tipo de reparación, es el restituir al ecosistema afectado un elemento aproximado al que se perdió o se perjudicó, con la finalidad de que este cumpla una función similar a la que cumplía el elemento contaminado y de esta manera se logre la reparación integral y equilibrada del ecosistema.

A pesar de que la reparación en especie y los distintos tipos de reparación suelen ser efectivos en la remediación de los ecosistemas afectados, se debe considerar la capacidad propia de regeneración que la naturaleza tiene, y que muchas veces es más positiva que las mismas labores de remediación efectuadas por el hombre. El juez evaluará la conveniencia de los métodos de reparación según las circunstancias y nivel del impacto ambiental producido.

Uno de los parámetros que guían al juez, al disponer las labores de remediación al responsable ambiental, es la proporción entre el coste de las labores de reparación, y el daño realmente ocasionado. Existen dos tesis al respecto. La primera tesis, que ha sido recogida por la legislación alemana, induce al juzgador a no ordenar, o a no considerar indemnizables las labores de remediación que sean excesivamente onerosas, en proporción al daño ocasionado a la naturaleza. Frente a esta situación existe la probabilidad de que se produzca el desbordamiento de la responsabilidad, es decir que la capacidad del responsable de cumplir con las obligaciones que el juez le impone a causa de su responsabilidad, no es suficiente. Un ejemplo de este supuesto se produce cuando el juez dispone que se efectúen actividades de remediación que son excesivamente onerosas, y que su costo sobrepasa el patrimonio del responsable. La segunda tesis, conformada por las corrientes doctrinales en general, se opone a la primera, argumentando, que ningún costo monetario que sea necesario para la reparación integral del ambiente y la naturaleza, es

excesivamente oneroso, puesto que de por medio están en juego la protección de derechos fundamentales, y los intereses colectivos.⁷⁷

En todos los casos en los que existe responsabilidad ambiental, el criterio más importante que debe encaminar al Presidente de la Corte Provincial competente, para ordenar las labores de reparación, es el valor ecológico de los recursos naturales, más que las pérdidas de valor económico.

En algunos casos, el ejecutar labores de reparación excesivamente caras, a más de producir el desbordamiento de la responsabilidad, puede no ser tan necesario, puesto que podrían existir otros métodos de reparación ambiental menos costosos y más efectivos, como en algunos casos es la regeneración propia de la naturaleza, o simplemente no se requiere de una reparación completa de los recursos naturales afectados. Esto sucede cuando los recursos naturales que han sido afectados, próximamente se destinarán a actividades industriales, e inevitablemente serán objeto de contaminación. Es decir el juez deberá considerar el uso que en un futuro no tan lejano se le dará al recurso sobre el cual se ha provocado el daño. El objetivo principal que el juzgador debe perseguir, al disponer la reparación ambiental, es el conseguir que tanto los recursos afectados, y el ecosistema de manera integral, continúen cumpliendo las funciones naturales que se desarrollaban con anterioridad al daño.

Otra alternativa para reparar el ambiente y la naturaleza en los casos de afectación, y que el juez competente, podría considerar, es la **reparación por equivalente**, que implica evaluar los daños ambientales en términos económicos y traducirlos en una indemnización pecuniaria. Este tipo de reparación ha sido creada con la finalidad de compensar al ambiente, a la naturaleza y a la colectividad en los casos en los que no fue posible reparar el daño ambiental, y no se restauró a la naturaleza a sus condiciones anteriores. No se trata de la indemnización por daños y perjuicios que se origina a causa de la responsabilidad civil medioambiental, pues no se centra en los intereses particulares de

⁷⁷ Cfr. RUDA Albert González, *El Daño Ecológico Puro La Responsabilidad Civil por el deterioro del Medio Ambiente con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de Octubre, de Responsabilidad Medioambiental*, Op. cit., pp. 468,469.

una víctima o de determinados grupos humanos afectados. Se busca a través de este método subsanar la pérdida de los recursos naturales afectados que en última instancia perjudican a la colectividad de manera general, y vulneran los derechos propios de la naturaleza.

La **compensación ecológica**, es otra vía de reparación ambiental, y consiste en sustituir el bien dañado por otro equivalente en términos ecológicos. Ya no se trata aquí de la valoración económica de los recursos naturales, sino de la implementación física de un bien equivalente al recurso dañado, es decir uno que cumpla las mismas funciones dentro del ecosistema. Lo importante en este tipo de reparación, es el determinar con precisión la equivalencia entre una especie o elemento afectado, y el recurso a introducirse en el ecosistema. Las funciones que cumplía el recurso natural dañado dentro del ecosistema, y los servicios que proporcionaba a la colectividad, son criterios válidos para determinar la equivalencia de este recurso con otro que se pretenda insertar en la naturaleza. Este mecanismo de reparación suele implementarse cuando es imposible la reparación en especie, y no se ha logrado eliminar o mitigar los efectos nocivos del daño ambiental en un lugar determinado. La compensación ecológica permite insertar físicamente una especie o elemento equivalente al dañado, en un lugar distinto al lugar en el que se provocó el daño, lo importante es rescatar la funcionalidad del recurso perdido, dentro del medio ambiente y la naturaleza.

En conclusión, el juez competente en la determinación de la responsabilidad ambiental propiamente dicha, dentro de las causas en las que se llegare a comprobar la existencia de un daño ambiental, y se determine su responsabilidad, deberá buscar primordialmente la protección jurídica de los intereses colectivos, del medio ambiente y de la naturaleza, esto es la reparación integral de los ecosistemas afectados y el restablecimiento de las condiciones en las que se encontraba la naturaleza previo a su contaminación, y para conseguir este objetivo deberá evaluar las pérdidas ambientales desde un punto de vista ecológico y no meramente económico, con el propósito de determinar el método de reparación más efectivo según las características peculiares que se presenten en cada caso.

Según la competencia que se le ha asignado, dada la interpretación que los jueces hacen del artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental, también le corresponderá al Presidente de la Corte Provincial, valorar las pérdidas económicas soportadas por las comunidades directamente afectadas como consecuencia del impacto ambiental, y disponer el pago de indemnizaciones monetarias a favor de las colectividades perjudicadas, sin perjuicio de que la competencia para resolver las acciones por daños y perjuicios, sean estas particulares o difusas, normalmente le corresponda al juez de lo civil.

Respecto al método de reparación por equivalente, analizado anteriormente, es pertinente señalar que el juez plenamente competente para ordenar este tipo de reparación según nuestra legislación, es el Presidente de la Corte Provincial, puesto que se trata de la reparación al daño ecológico puro, y no está relacionado con la responsabilidad de tipo civil que se deriva del daño ambiental; más bien es un mecanismo de reparación que se utiliza, una vez que no ha sido posible restaurar las condiciones preexistentes de la naturaleza, y que se lo emplea con la finalidad de compensar a través de indemnizaciones económicas a favor del ambiente y de la naturaleza, por los daños soportados sobre los recursos los recursos naturales y los elementos que conforman la naturaleza. Para que este tipo de indemnizaciones cumplan con su verdadera finalidad, que es la compensación al ambiente, deberán ser destinadas a la ejecución de obras que favorezcan el mantenimiento de un ambiente sano, labores que permitan la descontaminación de otros elementos que se encuentren en proceso de remediación, entre otras actividades resarcitorias.

Respecto a la competencia jurisdiccional extensiva que le faculta al Presidente de la Corte Provincial declarar en sentencia la responsabilidad de tipo civil que se origina a consecuencia de la responsabilidad ambiental propiamente dicha, una vez que se haya comprobado el nexo causal entre el acto u omisión dañosa y los daños provocados al ambiente y naturaleza o a la colectividad, y se haya identificado al causante de tal afectación, el juez deberá ordenar el pago de una indemnización compensatoria a favor del ambiente, la naturaleza y de la comunidad afectada para lo cual es necesario que se tomen en cuenta los rubros que se describen a continuación, y que serán los parámetros para la

valoración de los daños al ambiente y la naturaleza, y consecuentemente le guiarán en el cálculo del monto indemnizatorio al juzgador.

Los aspectos que normalmente se consideran para el cálculo de la indemnización por daños y perjuicios, son el daño emergente y el lucro cesante. A continuación se hará una breve descripción de los componentes de cada uno de ellos, en concordancia con la materia en estudio.

El daño emergente es el perjuicio evidente, inmediato y perceptible que un acto u omisión gravosa provoca sobre una persona o sobre un bien de protección jurídica. Una vez que se ha producido la afectación ambiental, es necesario que se ejecuten inmediatamente las actividades de reparación, a fin de resarcir en la medida de lo posible el deterioro ocasionado al ambiente, a la naturaleza y a los bienes de uso colectivo, y principalmente se deben tomar las medidas necesarias a fin de evitar que los efectos del daño ocasionado, se propaguen y perjudiquen a otros ecosistemas. En los casos en los que se haya producido afectación ambiental, es deber del Estado adoptar las medidas adecuadas para eliminar, o mitigar los efectos nocivos del impacto ambiental, y actuar de manera inmediata y subsidiaria a fin de garantizar la salud y la restauración del ambiente y la naturaleza, y una vez que haya actuado subsidiariamente al repararlos, el Estado puede ejercer el derecho de repetición en contra del gestor de las actividades contaminantes según lo previsto en los artículos 72 y 397 de la Constitución de la República, y por tanto puede requerir del responsable, la indemnización por los gastos en los que haya incurrido la administración al efectuar las labores de reparación del medio ambiente. Este rubro también deberá ser tomado en cuenta por el juzgador, en los casos en los que son los particulares o la colectividad afectada, los que llevan a cabo las actividades de reparación ambiental. La racionalidad y proporcionalidad entre el daño efectivamente causado, y los costos de reparación ambiental, son factores que determinarán si son o no indemnizables los montos invertidos en la restauración ambiental. Esto implica que las actividades en las que se haya invertido para la reparación del ambiente y la naturaleza, resulten ser efectivas y adecuadas para el caso de afectación en particular.

Los costes terciarios, constituyen otro rubro importante que el juzgador debe considerar en la evaluación del monto indemnizatorio. Estos costos están relacionados con los gastos que el interesado, debe cubrir en realizar todos los estudios y pruebas necesarios a fin de poder determinar la existencia del daño ambiental, y generalmente estos análisis son complejos y requieren de personal especializado en la materia. En los casos en los que se llegue a verificar la existencia del impacto ambiental, los costes de evaluación del daño se incluirán inmediatamente dentro de la indemnización que el responsable debe pagar, sin embargo en los casos en los que no se logra verificar la existencia de un daño, la restitución de estos gastos, parecería inapropiada. No obstante el actor ha ejecutado estas labores de evaluación del daño, debido a que existe riesgo de impacto ambiental en cuanto a las actividades que el operador realiza, y si no existiera tal peligrosidad, el actor no se vería en la necesidad de evaluar un posible daño ambiental, y por tanto los gastos de la evaluación del impacto ambiental, deben ser asumidos por el gestor de las operaciones riesgosas, independientemente de que se le atribuya o no la responsabilidad ambiental por afectación.

Existe una diferente percepción en los distintos ordenamientos jurídicos en cuanto a la indemnización por los costos intermedios, o la pérdida del recurso natural, que constituye la pérdida del uso o del servicio que un recurso normalmente proporciona, y que ya no se percibe mientras el ecosistema está siendo restaurado. En la mayoría de legislaciones no se toma en cuenta esta pérdida para el cálculo del monto indemnizatorio, pues se considera que en el daño ecológico, únicamente se afectan a bienes colectivos, o públicos, que no pertenecen concretamente a nadie y que únicamente en los casos en los que la afectación ambiental perjudique un bien de propiedad privada, es procedente considerar indemnizable la pérdida de su uso o servicio.

Los costos asumidos por los particulares al tomar medidas preventivas frente al daño ambiental inminente, constituyen también un elemento constitutivo del monto indemnizatorio. A pesar de que no existe un daño real, el riesgo de que se produzca persiste y es eminente, hecho que obliga a una persona a prevenir el posible impacto ambiental, impidiendo o mermando los efectos nocivos que se produzcan a causa de las operaciones riesgosas. El asumir los costos de las labores preventivas, constituye un perjuicio

patrimonial en sí mismo, y por tanto debe ser considerado como un gasto reembolsable que deberá efectuar el gestor de las actividades riesgosas. El Presidente de la Corte Provincial del lugar donde se ha ocasionado la afectación ambiental, en los casos en los que disponga el pago de indemnizaciones compensatorias a favor de la colectividad afectada, deberá tomar en cuenta las medidas preventivas que el accionante haya asumido, y verificar si estas estaban encaminadas a prevenir un daño ambiental inminente, o si no guardan relación con el posible daño. En este último caso, el costo de estas medidas no debe ser considerado indemnizable. Cuando el Estado es quien actúa y asume los costos de las medidas preventivas, lo hace porque es de interés público la preservación del ambiente y la naturaleza, la conservación de los ecosistemas, y además es su deber constitucional el tomar medidas oportunas que eviten la afectación ambiental, actuando de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la restauración del ambiente⁷⁸, consecuentemente estos gastos no son indemnizables a favor del Estado, pues se generan a causa del cumplimiento de un mandato constitucional. Sin embargo, los costes fijos que se generan a causa de la ejecución de actividades de prevención permanentes, como son los costes de personal, instalaciones y demás recursos utilizados en estas labores, generalmente son considerados reembolsables, y deberán ser evaluados por la autoridad jurisdiccional competente en nuestra legislación, para incorporarlos a los montos indemnizatorios.

Cuando estos costes fijos han sido asumidos por un particular o por el Estado que ha tomado medidas preventivas permanentes con la finalidad de evitar un impacto ambiental apremiante, estos costes son de carácter indemnizatorio, puesto que de no existir el riesgo indeleble de que se produzca un daño, el particular no tendría que efectuar tales gastos, ni utilizar recursos que podían haber sido destinados a otras actividades que le reporten beneficios, y el Estado podría haber utilizado los recursos y la fuerza de trabajo en la provisión de otros servicios públicos.

Otro componente elemental de la indemnización por daños y perjuicios, es el lucro cesante. Son pocas las legislaciones ambientales que reconocen la posibilidad de indemnizar los beneficios o servicios que se hubieran obtenido, en caso de que no se

⁷⁸ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit. Artículos 396, 397.

hubiera producido la afectación ambiental. Una de las legislaciones que considera este rubro como indemnizables es la estadounidense, donde la ley contempla el resarcimiento del lucro cesante en los casos de pérdida o destrucción de recursos naturales⁷⁹. Dentro de este componente se encuentra el perjuicio patrimonial que puede afectar a las comunidades y a la sociedad en general. El daño ambiental que afecta recursos naturales que son aprovechados en actividades económicas, o proveen servicios a la colectividad, puede tener repercusiones negativas en las actividades turísticas, comerciales, productivas e industriales de una determinada zona, y consecuentemente provocar un daño patrimonial que debe ser tomado en cuenta para la valoración del daño provocado. El daño patrimonial inmediato que afecta a la colectividad, no es el único perjuicio que debe analizarse, también se debe considerar que, durante el período que duren las labores de restauración del ecosistema afectado, la comunidad estará privada de los recursos naturales que le reportaban beneficios y servicios, es decir existe un beneficio potencial o lucro cesante que se está perdiendo mientras se repara el ambiente y la naturaleza, y que debe ser indemnizado a las víctimas del impacto ambiental.

Existen otros tipos de afectaciones, que en principio parecen no tener relación con la afectación ambiental, pero que en ciertos casos son perjuicios reales que afectan tanto en el ámbito personal, como en el comercial a las víctimas del impacto ambiental, y que podrían ser analizadas por el juez en la evaluación de los daños y perjuicios al ambiente, a la naturaleza y a la colectividad. Uno de estos daños es el estigma, que podría perjudicar a los habitantes de las zonas aledañas al lugar donde se produjo el impacto ambiental, ya que la contaminación que se ha producido cerca de su hábitat, los hace susceptibles de discriminación por supuestas enfermedades contagiosas, infertilidad o se ven en la obligación de trasladarse a hogares provisionales y solicitar refugio en otras zonas. El estigma puede también perjudicar la comercialización de ciertos productos, que los consumidores dejarán de adquirirlos por el riesgo de contaminación, sin tener la certeza científica de la propagación del daño ambiental sobre estos productos. En cuanto al posible daño moral que puede aquejar a las víctimas de la afectación ambiental, es pertinente

⁷⁹ RUDA González Albert, *El Daño Ecológico Puro La Responsabilidad Civil por el Deterioro del Medio Ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de Octubre, de responsabilidad medioambiental*, Op. cit. p. 185.

señalar que los perjudicados pueden sufrir afectaciones a la psiquis, como depresiones, traumas, intranquilidad respecto a desarrollar enfermedades, esto a nivel individual, y a nivel social daños como la incertidumbre sobre la amenaza, pérdida de la paz y seguridad colectiva entre otros, que son perjuicios que han sido catalogados como daños indemnizables y de conocimiento por parte de los jueces en materia civil, pese a que no provocan un daño económico directo a sus víctimas, y más bien constituyen un daño de índole personal y social. Estos daños que provocan sufrimiento, intranquilidad, discriminación, miedo e inestabilidad emocional, son secuelas que se producen de manera indirecta a causa de los daños ambientales, y que a pesar de que no son valorables económicamente, se debe considerar la posibilidad de compensarlos a través de una indemnización pecuniaria, que si bien no servirá para restituir la paz individual y social que ha disminuido, de alguna manera les permitirá a las víctimas recuperar un mejor estilo de vida. Es posible tomar en cuenta este tipo de daños para la valoración de la indemnización por daños y perjuicios derivados de la afectación ambiental, en virtud de los artículos, 2231, 2232 y 2233 del Código Civil que facultan a las víctimas de perjuicios morales como son sufrimientos físicos, sufrimientos síquicos, angustia, ansiedad entre otros daños, a demandar una indemnización pecuniaria a título de reparación, la misma que deberá estar justificada por la gravedad del perjuicio y por la falta del demandado, cuando estos daños sean el resultado inmediato de la acción u omisión ilícita.

Y por último, es necesario mencionar otro componente de la indemnización por afectación ambiental, que más bien es un elemento de carácter sancionatorio y que se denomina indemnización punitiva, que consiste en la imposición de penas pecuniarias a los responsables del daño ambiental, que se establecen en la legislación como un castigo a la conducta inobservante, ya sea culposa o dolosa, del operador que ha incumplido normas ambientales elementales, al no prever de manera efectiva los posibles efectos nocivos sobre el ambiente, la naturaleza y la colectividad, considerando que el proceso de determinación y evaluación de daños ambientales es dificultoso y costoso. Es así que nuestra legislación ha acogido el criterio de los daños punitivos al disponer la condena al pago del diez por ciento del valor total de la indemnización, por parte del responsable del daño ambiental, a favor del accionante, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 43 de la Ley de

Gestión Ambiental, que textualmente dice lo siguiente: “...Además condenará al responsable al pago del diez por ciento (10%) del valor que represente la indemnización a favor del accionante...”⁸⁰ Cabe señalar que esta indemnización únicamente favorece a los demandantes que plantean la acción difusa por daños y perjuicios al ambiente, a la naturaleza y a la colectividad, es decir no se aplica a favor de los accionantes que reclaman daños y perjuicios de índole particular, puesto que la razón para establecer esta beneficio económico, es el incentivar a la colectividad para que actúe frente a la administración de justicia, en defensa de la naturaleza y de los bienes colectivos.

Una vez que se ha analizado las posibles formas de reparación de los ecosistemas, y los componentes de la indemnización por daños y perjuicios a favor del ambiente, de la naturaleza y de la colectividad afectada, conviene determinar las competencias jurisdiccionales entorno a la reparación y la indemnización por daños y perjuicios ocasionados a consecuencia de la afectación ambiental. En principio, está claro que el juez de lo civil es el competente para conocer de las acciones por daños y perjuicios sobre bienes particulares, es decir por los daños que se producen sobre los bienes de propiedad privada, y que perjudican directamente el patrimonio de los individuos. Como se analizó oportunamente, la responsabilidad de indemnizar en la esfera privada, nace de la responsabilidad civil extracontractual que se deriva de los cuasidelitos que son hechos ilícitos que infieren daño, y que se efectúan con culpa, sin la intención de causar perjuicio.

El Código Civil, en su artículo 2214 define a los cuasidelitos y establece la obligación de indemnizar por los daños ocasionados al disponer lo siguiente: “ *Art. 2214.-El que ha cometido un delito o cuasidelito que ha inferido daño a otro, **está obligado a la indemnización**; sin perjuicio de la pena que le impongan las leyes por el delito o cuasidelito*” .⁸¹ A más de establecer la obligación de indemnizar por los daños ocasionados, se toma en cuenta la posibilidad de sancionar por otras vías, al causante de las afectaciones, que en el caso concreto sería la imposición de penas por la comisión de delitos ambientales, sanciones administrativas, el cese de las actividades productivas, entre otras. Más adelante, en el artículo 2215 se faculta

⁸⁰ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., artículo 43 inciso segundo.

⁸¹ Código Civil, Op. cit., artículo 2214. (la negrilla ha sido agregada).

a los particulares afectados en sus bienes y patrimonio, a los poseedores y usufructuarios de bienes perjudicados, a requerir la indemnización por los daños ocasionados.

“ Art. 2215.- Puede pedir esta indemnización, no solo el que es dueño o poseedor de la cosa que ha sufrido el daño, o su heredero, sino el usufructuario, el habitador o el usuario, si el daño irroga perjuicio a su derecho de usufructo o de habitación o uso. Puede también pedirla, en otros casos, el que tiene la cosa con obligación de responder de ella; pero solo en ausencia del dueño.”

Claramente se deduce que el sentido de esta disposición, es proteger los derechos tanto de los propietarios, como los derechos de terceros poseedores o usufructuarios que permanentemente gozan de la posesión, uso o habitación de ciertos bienes, y en caso de que estos soporten daños materiales, es procedente reclamar una indemnización por los perjuicios ocasionados tanto a los bienes como al patrimonio individual. La obligación de indemnizar, a cargo del causante del daño se encuentra en el artículo 2216 del mencionado cuerpo normativo que dispone: *“Art. 2216.- Están obligados a la indemnización el que hizo el daño y sus herederos...”*⁸². No obstante se ha contemplado la posibilidad de que esta responsabilidad sea compartida en los casos en los que dos o más personas hayan intervenido en la comisión del cuasidelito, así lo prescribe el artículo 2217 *“Si un delito o cuasidelito ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o cuasidelito...”*⁸³. Las disposiciones anteriormente citadas del Código Civil, también son aplicables a las acciones por daños y perjuicios planteados por la colectividad afectada por el impacto ambiental, puesto que en estos casos la obligación indemnizatoria de igual manera proviene de la responsabilidad civil extracontractual.

La afectación ambiental, a más de ocasionar daños materiales o patrimoniales individuales, puede producir perjuicios de índole colectiva como son pérdidas económicas en determinados sectores de la población, discriminación, pérdida en el aprovechamiento de recursos naturales, afectaciones a la salud entre otros, daños que por ser considerados de carácter resarcitorio, el ordenamiento jurídico ha establecido un mecanismo destinado a la obtención de una indemnización pecuniaria que subsane las pérdidas soportadas por la comunidad, por el ambiente y por la naturaleza, en los casos en los que sea posible restituir

⁸² Ibid. artículo 2216 inciso primero.

⁸³ Ibid. artículo 2217 inciso primero.

las pérdidas, y compensar a través de bienes similares a los afectados, en los casos en los que no es posible su reparación. El fundamento legal de esta acción inicialmente proviene del artículo 2236 del Código Civil, disposición que contempla la acción popular por daño contingente, que consiste en una acción difusa que puede interponerse en los casos en los que el daño afecta a un grupo indeterminado de personas, es decir a la colectividad en general, y no existe un titular específico y único del derecho vulnerado, pues en este caso todos son los afectados y a la vez los titulares de la acción. *“Por regla general se concede acción popular en todos los casos de daño contingente que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas. Pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción”*⁸⁴

La citada norma es aplicable en los casos en los que se produzcan daños a la colectividad por afectación ambiental, y dada la importancia de la protección jurídica que requiere la colectividad en estos eventos, existe una norma constitucional que garantiza el acceso de cualquier persona natural, jurídica, colectividad o grupo humano a la administración de justicia a través del planteamiento de las acciones legales pertinentes para obtener la tutela jurídica en materia ambiental, y asegurar así el pleno ejercicio del derecho a vivir en un ambiente sano ecológicamente equilibrado⁸⁵. La Ley de Gestión Ambiental, al ser una ley especial en la materia, contiene una norma específica que permite a las personas o grupos humanos directamente afectados, demandar por los daños y perjuicios soportados, y por el deterioro causado a la salud, al medio ambiente o a la naturaleza. El deterioro al ambiente, es un perjuicio acaecido sobre un bien jurídico de carácter público, que repercute de manera general sobre toda la colectividad, y por tanto cualquiera de los perjudicados puede demandar los daños y perjuicios ocasionados por el deterioro ambiental, sin perjuicio de que la comunidad directamente perjudicada por el daño ambiental, demande la indemnización que le corresponda para reparar sus propios daños. El inciso primero del artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental, concede acción pública por los daños y perjuicios ocasionados a la colectividad a causa de la afectación ambiental, y por los propios perjuicios ocasionados al ambiente y a la naturaleza y a las colectividades que poseen un interés común:

⁸⁴ Código Civil, Op. cit., artículo 2236.

⁸⁵ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit. numeral 1 del artículo 397.

“Art 43.-Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa podrán interponer ante el juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos...”⁸⁶

El juez competente para conocer las acciones colectivas por daños y perjuicios a la comunidad, en virtud la materia sobre la que versa la acción de daños y perjuicios es el juez de lo civil. Sin embargo el inciso segundo del artículo 43 del cuerpo legal citado, concede la facultad adicional de disponer la reparación de los daños y perjuicios, es decir la reparación directa del ecosistema afectado, facultad que está relacionada con la determinación de la responsabilidad ambiental propiamente dicha en los casos de daño ecológico puro, que de manera exclusiva le corresponde conocer al Presidente de la Corte Provincial, según el fuero especial que se ha creado a favor del ambiente y de la naturaleza.

*“Sin perjuicio de las demás acciones legales a que hubiere lugar, el juez condenará al responsable de los daños al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la **reparación de los daños y perjuicios ocasionados**... Sin perjuicio de dichos pagos y en caso de no ser identificable la comunidad directamente afectada o de constituir ésta el total de la comunidad, el juez ordenará que **el pago, que por reparación civil corresponda**, se efectúe a la institución que deba emprender las labores de reparación conforme a esta Ley”⁸⁷*

En concordancia con la interpretación general y amplia que los jueces le han dado a los artículos 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental, en relación a la autoridad competente que debe avocar conocimiento de las causas que versan sobre materia ambiental, el artículo 43 del referido cuerpo normativo faculta al Presidente de la Corte Provincial del lugar donde se ha ocasionado la afectación ambiental, a ordenar la indemnización por los daños y perjuicios que se derivan de la misma a favor de la colectividad afectada; facultad que se enmarca dentro del establecimiento de la responsabilidad civil según el criterio de la materia, y que normalmente le correspondería conocer al juez de lo civil, puesto que se trata de la declaración de la existencia de un daño que ocasiona perjuicios a un tercero, y se lleva a cabo la cuantificación de los daños soportados por las víctimas, con el objetivo de establecer un monto indemnizatorio adecuado, y consecuentemente la materia sobre la que se va a resolver no está relacionada directamente con la determinación de la

⁸⁶ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., inciso primero artículo 43.

⁸⁷ Ibid, incisos primero y segundo artículo 43. (la negrilla ha sido agregada).

responsabilidad ambiental propiamente dicha, y mas bien se trata sobre la determinación de la responsabilidad extracontractual relativa a la materia civil pura.

Sin perjuicio de que el Presidente de la Corte Provincial este actuando dentro de la esfera de competencias que le corresponde al juez de lo civil, al ordenar el pago de la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a causa de la afectación ambiental, estos recursos serán destinados en la mayoría de casos a la ejecución de las labores de reparación a favor del ambiente, y de esta manera se dará cumplimiento al objetivo primordial, de orden constitucional, que es la reparación integral del ambiente y de la naturaleza.

En cuanto a la competencia para resolver las acciones interpuestas por afectación ambiental, como ya se indicó anteriormente, le corresponde al Presidente de la Corte Provincial del lugar donde se ha producido la misma, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental. “ ... *El Presidente de la Corte Superior*⁸⁸ *del lugar en que se produzca la afectación ambiental, será el competente para conocer las acciones que se propongan a consecuencia de la misma...*”⁸⁹. En caso de que se llegare a comprobar dentro de este proceso la existencia del daño ambiental y se determine al responsable del daño ecológico puro, el Presidente de la Corte Provincial que conoce de la acción por afectación ambiental, es competente para declarar en sentencia directamente la obligación de remediar y restaurar integralmente los ecosistemas afectados por parte del gestor de las actividades que ocasionaron la afectación ambiental, o del responsable de la omisión que provocó el daño ambiental. Uno de los métodos de reparación integral del ambiente y de la naturaleza, es la reparación por equivalente, que permite valorar económicamente los daños ambientales, y establecer un monto indemnizatorio a favor del ambiente y de la naturaleza, en los casos en los que no fue posible llevar a cabo la reparación en especie, o aplicar otros métodos de restauración que devuelvan al ecosistema a su estado anterior, y que como ya se señaló anteriormente este método de reparación no está relacionado con el establecimiento de la responsabilidad de tipo civil, sino que constituye una alternativa

⁸⁸ Hoy Corte Provincial según la Segunda Disposición General del Código Orgánico de la Función Judicial.

⁸⁹ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit. inciso segundo artículo 42.

válida en la búsqueda de la reparación integral de los ecosistemas en los casos en los que la responsabilidad ambiental propiamente dicha ha sido previamente declarada.

En relación al cálculo del monto indemnizatorio, el Código Civil en el artículo 1572, menciona que la indemnización de perjuicios comprende el daño emergente y el lucro cesante, disposición que concuerda con la valoración de la indemnización económica a favor del ambiente, de la naturaleza y de la colectividad, y que abarca los componentes peculiares que en materia ambiental, son los costos por las medidas preventivas adoptadas para evitar el inminente impacto ambiental, los costos de la evaluación del daño, los costos de salvamento, el lucro cesante ambiental entre otros, los cuales son elementos que distinguen la composición del monto de las indemnizaciones ambientales, en relación a la composición tradicional de la indemnización por daños y perjuicios en materia puramente civil. La competencia para cuantificar la indemnización por el deterioro ambiental, la tiene el juez de lo civil, puesto que a él le corresponde en virtud de la materia, y del artículo 828 del Código de Procedimiento Civil, efectuar la liquidación de los daños y perjuicios dentro del juicio verbal sumario; no obstante según la interpretación que se ha dado al artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental, el Presidente de la Corte Provincial también será el competente para cuantificar los daños soportados por la colectividad, el ambiente y la naturaleza, y por lo tanto estará facultado para establecer el monto indemnizatorio que por daños y perjuicios le corresponde pagar al responsable de la afectación ambiental.

Independientemente de la competencia que a cada autoridad jurisdiccional le corresponda según la materia sobre la que se vaya a resolver, el objetivo principal de las normas ambientales procesales, es obtener a toda costa la reparación integral del ambiente y de la naturaleza, y no favorecer únicamente los intereses particulares de los accionantes. Las autoridades jurisdiccionales por su parte, tienen el deber primordial de aplicar directa e inmediatamente las normas constitucionales que garantizan los derechos de la naturaleza y el derecho de la colectividad a vivir en un ambiente sano ecológicamente equilibrado, y esta aplicación les permitirá obtener a través de cualquier medio procesal válido, la reparación integral de los ecosistemas afectados, y la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a terceros.

Sin perjuicio de la interposición por parte de los particulares y de las colectividades de las acciones descritas anteriormente, el Estado está obligado a actuar de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y reparar los ecosistemas afectados por el daño ambiental, en cuyo caso el Estado una vez que haya efectuado los trabajos de remediación y haya tomado las medidas necesarias para la reparación integral de la naturaleza, podrá repetir en contra del gestor de las actividades que produjeron la afectación ambiental, las obligaciones indemnizatorias por las labores de remediación ejecutadas por el Estado.

1.3.2 Competencia territorial en la determinación de la responsabilidad ambiental propiamente dicha.

En los sucesos ambientales en los que la afectación traspase los límites de varias circunscripciones territoriales, será competente cualquiera de los Presidentes de las Cortes Provinciales de aquellas jurisdicciones⁹⁰. En este último caso la norma no es muy clara en determinar, el juez competente en los casos de afectación ambiental a varias jurisdicciones, pues le otorga la competencia a “cualquiera” de los Presidentes de las Cortes Provinciales de las circunscripciones en las cuales se hayan ocasionado daños ambientales. Esta disposición de la Ley de Gestión Ambiental podría causar confusión a los accionantes al momento de plantear la acción ante la autoridad competente, y trámites innecesarios en los casos en los que uno de los Presidentes de las Cortes Provinciales haya conocido de una determinada causa en materia ambiental, y simultáneamente se esté sustanciado por otra autoridad jurisdiccional el mismo asunto. Ante esta confusión es posible aplicar las disposiciones relativas a la determinación y prevención de la competencia, contempladas en el Código Orgánico de la Función Judicial en los artículos 160 y 163, que disponen en su parte pertinente lo siguiente:

“Art. 160.- MODOS DE PREVENCIÓN.-

⁹⁰ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., artículo 42.

1. *En todas las causas, la prevención se produce por sorteo en aquellos lugares donde haya pluralidad de juzgados, o por la fecha de presentación de la demanda, cuando exista un solo juzgado.*

... Si de hecho se presentaren varias demandas con identidad subjetiva, objetiva y de causa, que hubieren sido sorteadas a diversos juzgados, será competente la jueza o el juez a cuyo favor se haya sorteado en primer lugar.

Las demás demandas carecerán de valor y establecida la irregularidad, las juezas y jueces restantes dispondrán el archivo... ”

“Art. 163.- REGLAS GENERALES PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA.- Para determinar la competencia de juezas y jueces, se seguirán las siguientes reglas generales, sin perjuicio de lo establecido por la Constitución y la ley, especialmente en lo relativo a la jurisdicción penal:

1. *En caso de que la ley determinara que dos o más juzgadores o tribunales son competentes para conocer de un mismo asunto, ninguno de ellos podrá excusarse del conocimiento de la causa, so pretexto de haber otra jueza o juez o tribunal competente; pero el que haya prevenido en el conocimiento de la causa, excluye a los demás, los cuales dejarán de ser competentes;...*
3. *Fijada la competencia de la jueza o del juez de primer nivel con arreglo a la ley, queda por el mismo hecho determinada la competencia de los jueces superiores en grado; ... ”⁹¹*

En virtud de las normas citadas, el Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se hayan producido la afectación ambiental, no podrá excusarse de conocer las acciones previstas en el artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental, argumentando que existen jueces de otras circunscripciones territoriales competentes para resolver las acciones que se interpongan a causa de la afectación ambiental. La prevención es la regla general que permite determinar la competencia entre distintos jueces de la misma clase, y una vez que uno de aquellos previene en el conocimiento de una determinada causa, éste excluye del conocimiento de la misma a los demás jueces que en principio eran competentes. Tanto la fecha de presentación de la demanda, como el sorteo son formas a través de las cuales los jueces pueden prevenir a otros en el conocimiento de las causas, por tanto en caso de que se llegaren a presentar demandas a causa de la afectación ambiental, que contengan identidad subjetiva, objetiva y de causa, será competente el Presidente de la Corte Provincial ante el cual se haya presentado en primer lugar la demanda. La fijación de la competencia del juez que conocerá en primera instancia las demandas que se interpongan a consecuencia de la afectación ambiental, produce otro efecto importante en cuanto a determinar a los jueces superiores que conocerán de los recursos de apelación que

⁹¹ Código Orgánico de la Función Judicial, Op. cit. artículos 160 y 163.

se interpongan de la sentencia, puesto que únicamente serán competentes para conocer de los recursos de apelación y de casación, los jueces jerárquicamente superiores al juez que resolvió en primera instancia las pretensiones de la demanda planteada. Una vez que uno de los Presidentes de las Cortes Provinciales prevenga en el conocimiento de una determinada causa, las otras demandas que se hayan interpuesto ante otros jueces, quedarán invalidadas y los jueces ante los cuales se presentaron quedarán excluidos del conocimiento de la causa, y finalmente deberán ordenar el archivo del proceso.

En nuestra legislación se ha contemplado un procedimiento especial para solucionar los conflictos de competencia que se suscitaren entre las autoridades jurisdiccionales de la misma circunscripción territorial o de distintas circunscripciones, este es el juicio de competencia previsto en el artículo 848 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Los conflictos de competencia jurisdiccional pueden ser positivos o negativos, entiéndase los primeros como las controversias en las cuales dos o más jueces creen ser competentes para conocer y resolver una determinada causa, e intentan que los otros que manifiestan también ser competentes, se inhiban de conocer y resolver la misma causa, y los segundos como los conflictos en los cuales dos o más jueces argumentan no ser competentes para conocer y resolver una determinada causa. Las autoridades jurisdiccionales competentes para conocer y resolver el juicio de competencia son los jueces que integran las Salas de las Cortes Provinciales, según la facultad prevista en el artículo 208 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial que dispone lo siguiente:

“Dirimir la competencia que surja entre juezas o jueces de territorio y entre éstos y judicaturas especiales del mismo; y la de cualquiera de los anteriormente nombrados con las juezas y jueces o con las judicaturas especiales de otro territorio. En este último caso, el conocimiento corresponde a la Corte Provincial a cuya provincia pertenece el tribunal o juzgador provocante”⁹²

⁹² Código Orgánico de la Función Judicial, Op. cit., artículo 208, numeral 5.

En caso de que el conflicto de competencia se produjera entre las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, al pleno de la Corte le corresponde dirimir la competencia a favor de una de las salas.⁹³ El procedimiento del juicio de competencia es breve y contiene términos cortos para desarrollar las actuaciones judiciales necesarias, con el propósito de establecer la competencia de manera oportuna y evitar retrasos perjudiciales en la administración de justicia. La autoridad superior deberá resolver en el término de seis días contados desde la fecha en que se le remitió el expediente que contiene las argumentaciones por parte de los jueces, y en caso de que existan hechos justificables que deban ser probados, se dará apertura a un término de prueba por cuatro días, y una vez transcurrido éste término se resolverá sobre la competencia o denegación de la misma, y se condenará a las indemnizaciones y multas a los jueces y partes provocantes en caso de que se resuelva denegar la competencia. De la resolución emitida por el superior jerárquico no cabe recurso alguno.⁹⁴

1.3.3 Competencias jurisdiccionales en la determinación de la responsabilidad derivada de la responsabilidad ambiental

Existen otros tipos de responsabilidad jurídica que pueden derivarse a consecuencia de los sucesos de daño ambiental, cuya competencia jurisdiccional, ha sido asignada a los jueces naturales en virtud del criterio de la materia.

1.3.3.1 Responsabilidad Penal Ambiental

La responsabilidad **penal-ambiental**, ha sido establecida en nuestra legislación a partir del año 2000⁹⁵ a través de la tipificación de los delitos ambientales, acogiendo la corriente jurídica penal que busca la protección del ambiente y de la naturaleza, y que previamente se había establecido en países como España, Venezuela y Brasil. En principio, se han tipificado los delitos ecológicos con el objetivo de proteger el

⁹³ Ibid. artículo 180 numeral 3.

⁹⁴ Código de Procedimiento Civil, Op. cit., artículos 848-855.

⁹⁵ Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), *Manual de Capacitación en Derecho Ambiental y Código de Procedimiento Penal para fiscales del Ministerio Público*, Editorial Fraga C. Ltda., Quito, 2004, p.103.

entorno en el que se desarrolla la vida humana, y por tanto el bien jurídico a protegerse era la vida. No obstante el espíritu de la legislación ecuatoriana en las últimas décadas ha tomado otros rumbos, y actualmente se conduce a proteger al ambiente y a la naturaleza como bienes jurídicos con valor propio, independientes de la vida humana y de la utilidad que estos reportan a los seres humanos. Los delitos ecológicos contienen la tipificación de las acciones u omisiones que provocan daños a los ecosistemas, al ambiente y naturaleza, además de una sanción que castiga tales acciones.

El Código Penal ecuatoriano, en su artículo 437 dividido en varios literales, tipifica distintos delitos ecológicos y establece las sanciones que castigan las acciones u omisiones que atentan contra bienes jurídicos como la vida, la salud humana, la naturaleza y sus componentes. Una característica común en la tipificación de los delitos ambientales es el establecimiento de las normas penales en blanco en cuyos casos, es necesario remitirse a otras disposiciones normativas relacionadas con otras áreas del Derecho, a fin de obtener definiciones o conceptos que le son ajenos al Derecho Penal y que resultan ser complementarios para la adecuada comprensión de la conducta tipificada como delito ambiental. Adicionalmente el artículo 607A, del mencionado cuerpo normativo establece un listado de infracciones denominadas contravenciones ambientales, que son acciones que producen un menor impacto ambiental en comparación a los delitos ambientales, pero que de igual manera deben ser sancionadas a fin de proteger íntegramente el ambiente y la naturaleza. El nivel de rigidez de las sanciones que castigan la comisión de delitos y contravenciones ambientales depende de varios factores, como son la vulnerabilidad de los ecosistemas en una determinada zona, la frecuencia con la que se producen los eventos contaminantes, la capacidad económica de las industrias para proteger el ambiente y la naturaleza, los cuales son variables en función de la realidad económica y social en la que se desenvuelven las distintas sociedades.

La competencia jurisdiccional en virtud del tipo de responsabilidad que se establecerá en los casos de comisión de delitos ambientales, le corresponde al juez de lo penal, a excepción de los casos en los que el imputado sea una persona que goza de fuero , como sucede con los altos funcionarios del gobierno, de la administración de justicia, de la

función legislativa, entre otros, en cuyos casos serán competentes los jueces de la Corte Provincial o Nacional, según el cargo que ocupe el presunto responsable.

En cuanto a la competencia para asumir el juzgamiento de las contravenciones, el Código Orgánico de la Función Judicial, atribuye la facultad de juzgar este tipo de infracciones, a los jueces de contravenciones los cuales son los encargados de dar el trámite previsto en los artículos 391 a 402 del Código de Procedimiento Penal. Sin embargo el artículo 393 de este último cuerpo normativo señala que, las contravenciones relativas a las materias en las que existen jueces especiales, deberán ser juzgadas por aquellos jueces. El artículo 393 del Código de Procedimiento Penal dispone lo siguiente: *“Art. 393.- Jueces especiales.- Las contravenciones militares, policiales, de tránsito, de violencia intrafamiliar o de cualquier otra naturaleza, serán juzgadas por los jueces especiales respectivos.”*⁹⁶

A pesar de lo dispuesto en el artículo anteriormente citado, debemos tomar en cuenta que el Presidente de la Corte Provincial no es un juez especializado en materia ambiental, sino que únicamente es competente para conocer las acciones interpuestas a causa de la afectación ambiental en virtud del fuero judicial especial que se le ha otorgado al medio ambiente, y por tanto el juzgamiento de las contravenciones, por tratarse de infracciones de tipo penal, deben ser juzgadas por los jueces de contravenciones creados para tal efecto.

Este es uno de los motivos por los cuales existe la necesidad de crear jueces ambientales especializados, competentes para resolver las acciones que se interpongan a causa de la infracción de normas de carácter ambiental, los cuales deberán estar investidos de amplias facultades que les permitan conocer con certeza los sucesos ambientales y obtener suficientes elementos para llegar a la determinación de la responsabilidad que se deriva de la afectación ambiental. Para llevar a cabo un juzgamiento especializado en la materia, es esencial que se establezcan claramente en nuestra legislación las reglas especiales que regularán los procesos ambientales, principalmente las facultades que los jueces ambientales ostenten en el juzgamiento de estas causas.

⁹⁶ Código de Procedimiento Penal, artículo 393.

Otro aspecto importante de índole constitucional que se aplica directamente al derecho penal ambiental, es la posibilidad de que cualquier persona natural, jurídica, colectividad o grupo humano, sin perjuicio de que mantenga un interés directo en el caso particular, solicite medidas cautelares a la autoridad jurisdiccional competente, a fin de evitar que la afectación ambiental se propague y afecte gravemente otras circunscripciones territoriales, o se provoquen mayores daños que los ya acontecidos. Esta es una facultad especial contemplada en el artículo 397 numeral 1 de la Constitución de la República y que ha sido otorgada tanto a las autoridades judiciales como a las administrativas competentes en la materia, y específicamente otorgada al juez de lo penal en el artículo 437K del Código Penal, norma que le faculta al juez penal, ordenar la suspensión inmediata de la actividad contaminante, la clausura temporal o definitiva del establecimiento en el cual se produzca la contaminación⁹⁷, y claramente se dispone en la parte final de esta norma, “sin perjuicio de lo que pueda ordenar la autoridad competente en materia ambiental”, es decir se trata de una medida precautelatoria que le corresponde ordenarla al juez de lo penal, independientemente de las sanciones de índole administrativa o civil que se llegaren a imponer al causante de los daños ambientales.

En cuanto al principio de la responsabilidad objetiva por daños ambientales, ha quedado claramente establecido que por ser este un principio constitucional de aplicación inmediata y directa, se entiende incorporado a todos los procesos judiciales en los que se intente determinar la responsabilidad derivada de los daños ambientales, es decir este principio también deberá ser acogido en la tramitación de los procesos penales ambientales.

1.3.3.2 Responsabilidad Constitucional Ambiental

Existe otra vía judicial a través de la cual es posible hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales amparados por la Constitución, entre los cuales se encuentra “el derecho de la población a vivir en un ambiente sano ecológicamente equilibrado, que

⁹⁷ Código Penal, Op. cit., artículo 437K.

garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*”⁹⁸ El aspecto **constitucional-ambiental**, es uno de los más controvertidos en las últimas décadas en vista de la confusa naturaleza jurídica del derecho a vivir en un ambiente sano libre de contaminación. Las distintas constituciones que intentan brindar protección jurídica al ambiente y a la naturaleza, han catalogado este derecho como un derecho fundamental exigible a través de acciones y recursos constitucionales, prohibiciones justiciables a nivel legislativo, judicial o administrativo, o como un deber o política estatal contemplada en la parte orgánica de las constituciones. En varios instrumentos internacionales en materia ambiental como la Declaración de Estocolmo y la Declaración de Río de Janeiro, e instituciones internacionales como la Subcomisión de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías han establecido un vínculo estrecho entre los derechos humanos y la protección jurídica del ambiente y de la naturaleza⁹⁹, pero con la finalidad de proteger de manera prioritaria los derechos de igualdad, libertad, vida y desarrollo sustentable. Actualmente nuestra Constitución ha dado un giro importante en la protección jurídica del ambiente y la naturaleza, y a más de garantizar el derecho a vivir en un ambiente ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir¹⁰⁰, se garantizan los derechos propios de la naturaleza tales como: el derecho su existencia integral según lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución: “*derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos*”¹⁰¹, y el derecho a su restauración en base a lo previsto en el artículo 72 del mencionado cuerpo normativo. Sin duda enmarcar el derecho a vivir en un ambiente sano, dentro de los derechos fundamentales, y establecer los derechos propios de la naturaleza, es dar la posibilidad a las personas particulares y a las comunidades en general, de hacer efectivos estos derechos ante los tribunales de justicia a través de acciones y recursos constitucionales que aseguren el ejercicio de tales derechos. El derecho a vivir en un ambiente ecológicamente equilibrado, es considerado un derecho de índole individual y colectiva que se hace efectivo en la medida en la que se haga efectivo para todos, y por tanto se ha contemplado en la Constitución el compromiso por parte del

⁹⁸ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit., artículo 14 inciso primero.

⁹⁹ Cfr. PÉREZ, Efraín, *Derecho Ambiental*, Op. Cit., pp. 32,33.

¹⁰⁰ Constitución de la República del Ecuador, Op. Cit., artículo 14 primer inciso.

¹⁰¹ *Ibid.*, artículo 71 inciso primero.

Estado a permitir que cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano acuda ante la administración de justicia y ante los órganos administrativos y obtenga la tutela jurídica en materia ambiental¹⁰² a fin de hacer efectivo el ejercicio de sus derechos y de los de la naturaleza. La Ley de Gestión Ambiental en su artículo 41, otorga acción pública a favor de cualquier persona en defensa de los derechos ambientales individuales y colectivos, y adicionalmente establece la vía constitucional como un medio a través del cual se podrían hacer efectivos los derechos en materia ambiental:

“Art. 41.- Con el fin de proteger los derechos ambientales individuales o colectivos, concédese acción pública a las personas naturales, jurídicas o grupo humano para denunciar la violación de las normas de medio ambiente, sin perjuicio de la acción de amparo constitucional previsto en la Constitución Política de la República.”¹⁰³

De conformidad con la Constitución ecuatoriana vigente, la acción de amparo constitucional es reemplazada por la acción de protección prevista en el artículo 88 de la Constitución que se ubica dentro del capítulo III denominado Garantías Jurisdiccionales, acción que permite requerir el amparo directo e inmediato sobre derechos reconocidos a constitucionalmente que hayan sido objeto de vulneración por parte de autoridades públicas no judiciales, políticas públicas que restrinjan el ejercicio de los derechos constitucionales o por particulares únicamente en los casos establecidos en la siguiente disposición:

“Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.”¹⁰⁴

¹⁰² Ibid., artículo 397 numeral primero.

¹⁰³ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., artículo 41. (la negrilla y el subrayado se han agregado). Por Disposición Derogatoria de la Constitución de la República del Ecuador (R.O. 449, 20-X-2008), se abroga la Constitución Política de la República del Ecuador (R.O. 1, 11-VIII-1998), y toda norma que se oponga al nuevo marco constitucional.

¹⁰⁴ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit., artículo 88.

De la citada disposición constitucional se colige que es posible interponer la acción de protección en los casos en los que exista vulneración sobre los derechos ambientales de carácter individual, colectivo o propios de la naturaleza, los mismos que han sido reconocidos a nivel constitucional, siempre y cuando dicha vulneración provenga de las causas que se señalan claramente en la referida norma. Cabe recalcar que actualmente es posible interponer la acción de protección incluso en los casos en los que los particulares han provocado daños graves a consecuencia de la violación de derechos constitucionales, también cuando estos particulares son los encargados de la prestación de servicios públicos y no los prestan de conformidad con la ley, si estos actúan por delegación o concesión, o si el titular del derecho violado se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación, situaciones que generalmente están relacionadas con incidentes de afectación ambiental y que facultan a cualquier persona a actuar en defensa de los derechos ambientales. El procedimiento que regulará el trámite de las acciones de protección está previsto desde el artículo 8 al 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Los casos en los que es procedente la acción de protección están previstos en el artículo de la Constitución citado anteriormente y en el artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para que prospere la referida acción se deberán cumplir varios requisitos legales que hacen viable el amparo jurídico de los derechos constitucionales como son: *“1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente;(artículo 41) y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.”*¹⁰⁵ Es decir que será admitida la acción de protección contra los hechos que vulneren los derechos ambientales constitucionales, una vez que se haya intentado garantizar el ejercicio de estos derechos a través de otras acciones judiciales, como las previstas en la Constitución y en la Ley de Gestión Ambiental, y estas hayan resultado ser ineficaces o inadecuadas para proteger los derechos ambientales vulnerados.

La competencia jurisdiccional para resolver la acción de protección está dada a los jueces de primera instancia del lugar en donde se ha originado el acto u omisión, o del lugar donde se han producido sus efectos. Este criterio para fijar la competencia del juez,

¹⁰⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial N° 52 de 22 de Octubre del 2009 Segundo Suplemento, artículo 40.

podría provocar confusión e inseguridad al momento de identificar a la autoridad jurisdiccional ante la cual deberá interponerse la acción de protección a causa de la vulneración de derechos ambientales constitucionales. En ciertos casos puede resultar complicado el identificar el lugar exacto en el cual se originó el acto u omisión que haya provocado la afectación ambiental, puesto que esta es perceptible generalmente una vez que se producen sus efectos, y probablemente será necesario investigar minuciosamente a fin de determinar con precisión el lugar de origen de la afectación ambiental. A pesar de esta complicación, la competencia jurisdiccional para conocer y resolver las demandas de acciones de protección, interpuestas a causa de la vulneración de derechos ambientales, deberá determinarse según lo dispuesto en el artículo 86 numeral segundo de la Constitución¹⁰⁶, y en el artículo 7 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. También surge una complicación en la determinación de la competencia jurisdiccional, en los casos en los que existen varios jueces competentes para resolver sobre la misma causa. Estos conflictos podrían suscitarse cuando en el lugar de origen de la vulneración de los derechos o en la circunscripción en donde se han producido sus efectos se hayan planteado varias demandas de protección con identidad objetiva subjetiva y causal ante los jueces competentes de la misma circunscripción, en cuyo caso serán aplicables las disposiciones relativas a la fijación de la competencia como el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el cual se indica que en el caso en el que en la misma circunscripción territorial existan varios jueces competentes, la demanda deberá ser sorteada entre ellos a fin de fijar la competencia, y también serán aplicables las reglas previstas en los artículos 160 y 163 del Código Orgánico de la Función Judicial, las cuales establecen la prevención de la competencia por sorteo. Otro aspecto favorable relacionado con la interposición de las acciones de protección, a causa de la producción de daños ambientales que vulneran derechos constitucionales, es la posibilidad de solicitar medidas cautelares a fin de evitar la persistencia de la acción u omisión que ocasiona la vulneración, o eliminar la amenaza inminente de vulneración de derechos, así como disminuir los efectos negativos de la misma. Incluso se podrá requerir la imposición de estas medidas independientemente de la interposición de la acción de protección, como una medida preventiva a favor del

¹⁰⁶ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit., artículo 86 numeral 2.

ambiente, de la naturaleza y de los derechos concernientes a éste. Las medidas cautelares serán procedentes una vez que el juez conozca de un hecho que amenace gravemente un derecho o cuanto este hecho ya esté produciendo la violación a un derecho constitucional, y la gravedad de los hechos será valorada según la probabilidad de que se lleguen a producir daños irreversibles, así como por la frecuencia o intensidad de la vulneración.¹⁰⁷ La petición de medidas cautelares deberá regirse al procedimiento previsto en los artículos 31 a 38 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y la competencia para dictar dichas medidas en los casos en los que existan varios jueces competentes para dictarlas, se fijará mediante sorteo.¹⁰⁸ Una vez que culmine el proceso judicial, el juez es competente para ordenar en sentencia la reparación integral, material e inmaterial de los derechos vulnerados, para lo cual deberá enunciar las obligaciones positivas o negativas que deberá cumplir el responsable de la afectación.¹⁰⁹ Es decir el juez de primera instancia que haya conocido una acción de protección, y haya constatado la vulneración de derechos ambientales, está facultado para ordenar la reparación integral de la naturaleza, que según el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, implica que las víctimas de la vulneración de los derechos, gocen de su efectivo ejercicio de la manera más adecuada, y que las condiciones se restablezcan a la situación anterior a la afectación de los derechos, disposición que en materia ambiental le faculta al juez, a ordenar directamente los trabajos de restauración al responsable de la vulneración a fin restablecer las condiciones ambientales previas a la contaminación, en la medida de lo posible. Si el juez llegare a determinar que a más de la reparación ambiental es necesaria la reparación económica de los derechos a favor de las víctimas de la vulneración, del ambiente o de la naturaleza, el juez que conoció de la acción de amparo también será competente para determinar el monto de la indemnización pecuniaria a través de un proceso verbal sumario de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Según el citado cuerpo normativo, la reparación económica comprende la compensación de la pérdida de los ingresos o de los gastos que necesariamente debieron efectuarse a consecuencia de la vulneración, o por las pérdidas económicas que se derivan de los hechos dañosos, así como

¹⁰⁷ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Op. cit., artículo 27.

¹⁰⁸ Ibid., artículo 32 inciso primero.

¹⁰⁹ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit., artículo 86 numeral 3.

la compensación por las aflicciones, alteraciones emocionales, menoscabo de valores morales de las víctimas o sus familiares, es decir compensación por daños morales.¹¹⁰ En los casos en los que el Estado es el responsable de la vulneración de derechos ambientales constitucionales, y es necesaria la determinación de un monto indemnizatorio a favor de las víctimas, el juez competente para determinarlo será el juez de lo contencioso administrativo. De las sentencias emitidas en este proceso cabe apelación ante la Corte Provincial, y casación en caso de que se llegaren a configurar las causales respectivas previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación.

1.3.3.3 Responsabilidad Contencioso Administrativa en materia ambiental

La competencia de los Tribunales de la **Jurisdicción Contencioso Administrativa**, es una facultad jurisdiccional a través de la cual es posible establecer la responsabilidad del Estado en los actos, resoluciones o reglamentos que vulneren derechos subjetivos o intereses de los administrados, así como la estricta legalidad a la cual deben someterse las actuaciones de las instituciones públicas. Uno de los efectos negativos que puede llegar a producirse a causa de la disposición de actos administrativos ilegítimos, el incumplimiento de las normas de Derecho Público, y la desviación del poder público por parte de los funcionarios de la administración pública, es la vulneración de los derechos subjetivos de los particulares entre los cuales se encuentran las pretensiones, la facultad de crear, modificar o extinguir obligaciones, y los derechos fundamentales¹¹¹. Cuando una de las instituciones públicas emite una resolución o un acto administrativo que vulnera los derechos de los administrados, o vulnera las normas de protección ambiental, es posible interponer varios recursos en vía administrativa a fin de revocar o modificar al acto ilegal.

No obstante, los recursos en vía administrativa no siempre corrigen las vulneraciones ocasionadas a los particulares y por tanto es necesario que otras autoridades independientes de la administración pública que gozan de facultades jurisdiccionales, revisen los actos estatales, con la finalidad de brindar una tutela jurídica efectiva a favor de

¹¹⁰ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Op. cit., artículo 18 primer y segundo incisos.

¹¹¹ SALGADO, Pesantes Hernán, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editora Nacional, Quito, 2002, p. 53.

los ciudadanos, que podrían encontrarse en una situación desventajosa frente al poder del estatal. La jurisdicción contencioso administrativa fue establecida con el propósito de que se lleve a cabo una revisión de carácter jurisdiccional de las resoluciones y actos administrativos en general, emanados de la Administración Pública, en defensa de los derechos de los particulares y en virtud del principio de legalidad que prevalece en el Derecho Público. Este tipo de jurisdicción también se caracteriza por ser el vía a través de la cual se resuelven los litigios administrativos en los cuales una de las partes siempre es la administración pública, la cual comprende sus distintos grados, los organismos del régimen seccional autónomo, los establecimientos públicos que se rigen según leyes especiales, las personas jurídicas semipúblicas, y las privadas con finalidad social o pública.¹¹² A través de la impugnación de los actos de la administración pública, en la vía contencioso-administrativa por parte de los particulares que mantengan un interés directo, se puede obtener el restablecimiento del ordenamiento jurídico, el cese o la invalidación de los actos administrativos ilegales, la compensación por los daños y perjuicios ocasionados por las actuaciones estatales¹¹³.

La competencia en materia contencioso administrativa actualmente se ha otorgado a los jueces que integren las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales. En el Código Orgánico de la Función Judicial ha otorgado a los jueces de lo contencioso administrativo amplias facultades para resolver las acciones planteadas en contra de las actuaciones estatales. Entre ellas existen facultades que podrían estar vinculadas con la determinación de la responsabilidad ambiental estatal, como son: la facultad de conocer y resolver los litigios entre el Estado y los particulares, que se produzcan a consecuencia de la violación de normas o vulneración de derechos individuales a través de actos o administrativos; el resolver las impugnaciones que se planteen en contra de los actos, contratos o resoluciones de la administración pública, en materia no tributaria, que fueren ilegales o que afecten los intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; el conocer las demandas que se interpusieren en contra

¹¹² Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 035-CL (Registro Oficial 338, 18-III-1968), Decreto Supremo 1077 (Registro Oficial 392, 17-IX-1973), Decreto Supremo 611 (Registro Oficial 857, 31-VII-1975), Ley 2001-56 (Registro Oficial 483, 28-XII-2001), artículo 4.

¹¹³ Cfr. ROJAS Franco, Enrique, *Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo*, Edilex S.A. Editores, Guayaquil, 2007, p. 590.

de las instituciones públicas o concesionarios encargados de la prestación de servicios públicos, en los casos en que dicha prestación haya ocasionado vulneración de derechos subjetivos; la facultad para conocer las acciones de repetición que la propia Administración pública plantee en contra de los servidores públicos, delegados o concesionarios que prestan servicios públicos, en los casos en los que mediante sentencia firme se declaró la responsabilidad de uno de ellos, y el Estado se vio obligado a pagar una indemnización por daños y perjuicios a favor de los perjudicados, entre otras¹¹⁴.

Cabe señalar que es necesario que el acto administrativo que se pretenda impugnar ante la jurisdicción contencioso administrativa haya causado estado, lo que implica que dicho acto ya no sea susceptible de recurso administrativo alguno en el caso de las resoluciones o actos definitivos debido a que ya ha transcurrido el tiempo oportuno para interponer un recurso, y en las de mero trámite cuando estas resolvieren el fondo del asunto y pongan fin a la vía administrativa. La Ley de Gestión Ambiental en su artículo 44 ha previsto la acción administrativa a través de la cual las personas naturales, jurídicas y grupos humanos, pueden solicitar a la autoridad administrativa superior, la imposición de sanciones a los funcionarios públicos que incumplan las normas de protección ambiental, y si una vez que se han interpuesto los recursos disponibles en la vía administrativa no se ha obtenido el amparo sobre el derecho vulnerado, ni la invalidación o paralización de la actividad estatal ilegal, es posible proponer la acción contencioso administrativa con el propósito de alcanzar tales fines. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 3 ha previsto dos tipos de recursos que se distinguen por el objeto que persiguen. El recurso de plena jurisdicción o subjetivo se plantea con la finalidad de obtener el amparo de un derecho subjetivo negado, no reconocido o desconocido total o parcialmente por parte de la administración pública, y el recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, acción que persigue la nulidad del acto administrativo que fue emitido con inobservancia de las normas objetivas de carácter administrativo y que contiene un vicio legal que lo invalida.

¹¹⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, Op, cit., artículo 217.

A la acción contencioso administrativa se le dará el trámite establecido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y en caso de que se llegare a constatar la ilegalidad o invalidez de los actos administrativos, la vulneración del derecho subjetivo o la desviación del poder, en sentencia constará la declaración de la responsabilidad estatal por la vulneración de derechos subjetivos a través de sus actos o resoluciones, por la ilegalidad de sus actuaciones, o a causa de la desviación o exceso de poder, y de ser necesario se ordenará el pago de una indemnización económica por daños y perjuicios a favor del administrado perjudicado. De las sentencias emitidas por los tribunales de lo contencioso administrativo, cabe el recurso de casación que será resuelto por los jueces que conforman la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, los cuales en virtud de lo dispuesto en el artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial poseen amplias facultades para conocer en casación controversias de las que puede derivarse tanto la responsabilidad ambiental, como la responsabilidad administrativa del Estado o de las instituciones que ejerzan la potestad estatal, como sucede en los casos de conflictos originados por la celebración de contratos entre el Estado y particulares, controversias que se produzcan a causa de la inacción, deficiencia o irregularidad en la prestación de servicios públicos, causas en las que los particulares soliciten la indemnización por daños y perjuicios a las instituciones públicas, y los conflictos de competencias positivos o negativos relacionados con la prestación de servicios públicos.¹¹⁵

En nuestra Constitución se han establecido varias obligaciones de carácter ambiental a cargo del Estado, las cuales deben ser asumidas por varias instituciones públicas, entre ellas el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, los gobiernos autónomos descentralizados, la Contraloría General del Estado entre otros, que son instituciones a las que actualmente se les ha otorgado facultades de control y regulación en materia ambiental y por tanto son enteramente responsables del cumplimiento por parte de sus funcionarios, de las normas de protección ambiental, y de los actos o resoluciones que estén relacionados con la concesión de licencias o permisos ambientales de operación, de la aprobación de los planes de manejo ambiental y

¹¹⁵ Ibid. artículo 185.

evaluaciones de impacto ambiental, del ordenamiento territorial y su influencia en el medio ambiente, de la prestación eficiente, regular y libre de contaminación de los servicios públicos, de la observancia de las normas ambientales en la celebración de los contratos públicos entre otras responsabilidades. Dichas facultades conllevan la responsabilidad del Estado y de las instituciones públicas de garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental en todas sus actuaciones, y en caso de que se llegare a comprobar a través de un proceso contencioso administrativo la ilegalidad de sus actuaciones o la violación de derechos subjetivos de los administrados, los jueces de los contencioso administrativo determinarán la responsabilidad de la administración pública en cuestiones ambientales y ordenarán en sentencia que se revoque el acto o resolución lesiva, y que el Estado indemnice a los perjudicados de ser necesario, y posteriormente la propia institución pública determinará la responsabilidad del funcionario que hizo caso omiso de las normas de Derecho Público y por tanto ejercerá la respectiva acción de repetición.

CAPÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

2.1 Generalidades

El Derecho Administrativo, Constitucional y Ambiental son ramas del Derecho Público que conforman el marco jurídico que regula la actuación del Gobierno Central y el ejercicio de sus competencias administrativas en la materia en estudio. A su vez constituyen el conjunto de normas que garantizan la protección del ambiente o naturaleza y regulan la conducta de los administrados en cuanto esta pueda provocar impactos ambientales negativos. El Derecho Ambiental surge como una ciencia independiente con

sus propios principios y normativa, tendientes a la protección y conservación de los elementos naturales¹¹⁶.

Es deber de las autoridades administrativas a las que se les ha asignado competencias en materia ambiental, el implementar un sistema de políticas, normas, principios, procedimientos, actividades operativas y en general todas las acciones necesarias para la consecución del desarrollo sostenible y una óptima calidad de vida de los administrados, lo que implica el establecimiento de un sistema de gestión ambiental. Con la finalidad de alcanzar el desarrollo sostenible es indispensable que la gestión de la administración se conduzca hacia la preservación de las potencialidades de los bienes y servicios que se pueden obtener del ambiente o naturaleza, a favor de las presentes y futuras generaciones¹¹⁷.

La ciudadanía y las organizaciones sociales también cumplen un rol importante dentro de este sistema, puesto que se reconoce su derecho constitucional a participar en la implementación, consulta, ejecución y control de toda actividad que pudiere generar impactos ambientales.¹¹⁸

En el campo del Derecho Administrativo encontramos dos elementos relacionados con la regulación del ambiente o naturaleza: la **gobernanza ambiental** que es “...el conjunto de normas, políticas, acciones y buenas decisiones cuya implantación facilita la consecución de los objetivos ambientales que se pretendan...”¹¹⁹, es decir es la institucionalidad y regulaciones administrativas generales entorno a la gestión ambiental; y la **governabilidad ambiental** resulta ser la infraestructura institucional y humana que hacen posible la concreción de las políticas y normas generales de la gobernanza¹²⁰.

¹¹⁶ Cfr. VICENTE Giménez Teresa, *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Editorial Trotta S.A., Madrid, 2002, p.163.

¹¹⁷ Cfr. Universidad Central del Ecuador, Coordinación General de Investigación, *Memorias*, I Encuentro Andino de Integración Universitaria, 1993, p. 179.

¹¹⁸ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit., artículo 395 numeral 3.

¹¹⁹ PÁEZ Zamora Juan Carlos, *Elementos de Gestión Ambiental*, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Quito, 2009, p. 14.

¹²⁰ Cfr. Id.

Es un deber del Estado el garantizar un modelo sustentable y un ambiente ecológicamente equilibrado, evitando los impactos ambientales negativos, a través de la aplicación de los principios de precaución y prevención, a través de la actuación subsidiaria del Estado que permite garantizar la conservación de la biodiversidad y el patrimonio natural, la restauración integral de los ecosistemas, y la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. En la búsqueda de estos fines es imprescindible el ejercicio de competencias que hagan operativo un sistema administrativo de control en los temas ambientales.

El Estado puede regular y garantizar la conservación ambiental a través de su actividad de policía ambiental, facultad que le permite conceder autorizaciones y licencias ambientales, establecer niveles tolerables de contaminación, e imponer sanciones de carácter administrativo en los casos de incumplimiento de las normas de protección ambiental¹²¹, sin embargo la tendencia actual a la que está encaminada la regulación ambiental, es la implementación de instrumentos de control ambiental no coactivos tales como los ecoetiquetados, la ecogestión, y la participación voluntaria de la ciudadanía en la gestión ambiental.

La Constitución asigna al Estado Central la competencia exclusiva sobre las áreas naturales protegidas y los recursos naturales, entre ellos los recursos energéticos, forestales, y biodiversidad.¹²² Sin embargo la exclusividad del gobierno central sobre las competencias en materia ambiental, no excluye su gestión concurrente, por parte de varios organismos y niveles de gobierno, los cuales pueden actuar de forma complementaria¹²³ y armónica como sucede dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. Se debe considerar que la Constitución también otorga a los distintos órganos autónomos descentralizados de gobierno diversas competencias exclusivas y concurrentes en materia ambiental, con la finalidad de efectuar la gestión ambiental a través de los órganos administrativos más cercanos a la ciudadanía. Es así que la gestión ambiental no

¹²¹ Cfr. VICENTE Giménez Teresa, *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Op. cit., p.166.

¹²² Constitución de la República del Ecuador, Op. cit., artículo 261, numerales 7 y 11.

¹²³ Ibid. artículo 260.

es un campo de actuación que excluye la participación de los demás órganos de gobierno que no forman parte del Gobierno Central.

Las competencias administrativas que la Constitución ha otorgado a los distintos niveles de gobierno, tienden a hacer efectivo el control y vigilancia por parte de los funcionarios públicos, de las normas que protegen el ambiente o naturaleza, los recursos naturales y la biodiversidad; y en los casos en los que se presenten violaciones a las mencionadas normas, las autoridades a las cuales se les haya dotado de competencia sancionatoria en el campo administrativo, impondrán las respectivas penalidades contempladas en la legislación ambiental.

En cuanto a la protección ambiental y control del cumplimiento de normas ambientales, se requiere de una actuación coordinada y complementaria de los distintos órganos administrativos, puesto que la preservación y restauración del ambiente es un tema que nos afecta a todos y por lo general traspasa los límites de las circunscripciones territoriales. Con la finalidad de regular la gestión concurrente de estas competencias, se ha establecido el Sistema Nacional de Competencias, que es el conjunto de instituciones públicas, planes, políticas que regularán el ejercicio de las competencias administrativas, cuyo órgano técnico actuará como órgano dirimente en los casos en los que exista superposición de competencias, sistema que será analizado más adelante.

2.2 Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA)

La gestión ambiental es el conjunto de políticas, normas, procedimientos, técnicas, programas, y en general la actividad administrativa encaminada a la consecución del desarrollo sustentable, la conservación de los componentes ecológicos de la naturaleza o medio ambiente, su interacción, y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes¹²⁴. Una definición acertada de Sistema de Gestión Ambiental la encontramos en la Norma Internacional ISO 14001:2004 que lo define como:

¹²⁴ Cfr. BUSTOS Ayoví, Fernando, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Segunda Edición, Ecuador, 2007, p. 21.

“La parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, la planificación de las actividades, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos, y los recursos para desarrollar, implantar, llevar a efecto, revisar y mantener al día la política ambiental.”¹²⁵

Autores como Fernando Bustos señalan que los principios de la gestión ambiental son los siguientes:

- *“Utilización de recursos, atendiendo a las tasas asumibles por el medio.*
- *Situar las actividades en territorios y ecosistemas con una alta capacidad de acogida para aquéllas.*
- *Evitar que la emisión de efluentes de una actividad sobrepase la capacidad de recepción o asimilación del medio ambiente.”¹²⁶*

El mencionado autor agrega que la incorporación de la gestión ambiental ha producido diversos resultados positivos, entre ellos la concienciación de los problemas ambientales actuales, la creación de políticas ambientales destinadas a la protección de la naturaleza a nivel internacional, estatal y local, y como resultado de la implementación de estas políticas se han establecido nuevas unidades de gestión ambiental, áreas administrativas, e incremento de recursos administrativos para tal efecto¹²⁷.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 1802, R. O. 456 del 7 de Junio de 1994 se dictaron las Políticas Básicas Ambientales del Ecuador, entre las cuales se contemplan algunas relacionadas con la gestión ambiental como son: el principio de desarrollo sustentable, la participación de todos los habitantes del Ecuador en la gestión ambiental y su responsabilidad, la implementación de normativa e instituciones para la efectiva gestión ambiental, la elaboración de programas de protección ambiental, la identificación de los problemas ambientales en la ejecución de la gestión ambiental con la finalidad de solucionarlos¹²⁸.

¹²⁵ Ibid. p. 49.

¹²⁶ Id.

¹²⁷ Cfr. BUSTOS Ayoví, Fernando, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Op. cit., p. 22.

¹²⁸ Cfr. Ibid., p. 483.

La Ley de Gestión Ambiental en su artículo 3 dispone que la gestión ambiental debe sujetarse a los principios universales de Desarrollo Sustentable, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo.¹²⁹

En cuanto a los elementos de la gestión ambiental, el jurista Juan Carlos Páez menciona que para lograr una gestión ambiental eficiente, es necesario que se cuente con varios elementos entre los cuales se encuentra la necesidad de contar con las instituciones que conforman la estructura que gobierna el comportamiento de los administrados a través de la implementación de normativa, y la necesidad de un sistema administrativo institucional que controle la aplicación de las normas ambientales¹³⁰. Por tanto es indispensable que a las autoridades administrativas competentes en la materia, se les otorgue facultades de control que les permita verificar la observancia de la legislación ambiental de protección, por parte de los gestores de actividades potencialmente contaminantes.

Otros objetivos que se persiguen con la implementación del Sistema de Gestión Ambiental son: el verificar el cumplimiento de la normativa de protección ambiental a todo nivel, la determinación de los riesgos y posibles impactos ambientales, la aplicación de políticas ambientales, la identificación de los recursos administrativos que se requieren para la consecución de los objetivos de las políticas ambientales, entre otros.¹³¹

Nuestra legislación dispone la implementación de un sistema de gestión ambiental conformado por varias instituciones públicas con competencias administrativas en materia ambiental, que están facultadas para efectuar la gestión ambiental en sus respectivas circunscripciones territoriales y sobre determinados recursos naturales y actividades económicas.

La Constitución en su artículo 399, y la Ley de Gestión Ambiental en su artículo 5 disponen la creación de un Sistema Nacional de Descentralizado de Gestión Ambiental, a

¹²⁹ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., artículo 3.2

¹³⁰ PÁEZ Zamora Juan Carlos, *Elementos de Gestión Ambiental*, Op. cit., pp. 17,18.

¹³¹ Cfr. Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., pp. 50, 51.

través del cual se materializarán las políticas estatales ambientales, y se procurará la realización de varios objetivos, entre ellos, la protección de los derechos de la naturaleza o ambiente y los derechos de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano ecológicamente equilibrado, la preservación ambiental, el control ambiental sobre las actividades que provocan impacto ambiental, y en general el proveer de la tutela efectiva de la naturaleza, con la acción conjunta de la ciudadanía.

Con la finalidad de hacer efectiva la conservación sobre determinados elementos que componen el ambiente, como la biodiversidad y los recursos costeros, el agua, entre otros, la Constitución dispone la creación de sistemas administrativos de protección especializados, que contemplan competencias administrativas específicas en el manejo y gestión de determinados recursos. Algunos ejemplos de la administración especializada en la protección de recursos naturales son: el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cuya gestión se efectúa a través de organismos estatales, organismos autónomos descentralizados, y sectores comunitarios y privados¹³²; las competencias de planificación, regulación y control que se le otorgan a la autoridad especializada en la gestión del agua,¹³³ el sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales¹³⁴, entre otros. No obstante la protección administrativa especializada de ciertos recursos naturales se gestiona de forma articulada entre los distintos órganos públicos, a través de la integración al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

La gestión ambiental en el Ecuador, se ejecuta a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, que es el conjunto de instituciones que forman parte de la administración pública central y los organismos autónomos descentralizados a los cuales se les ha dotado de competencias administrativas en materia ambiental, cuyo ejercicio se lleva a cabo de manera transectorial, coordinada, e integral, en sujeción a las disposiciones de la autoridad ambiental nacional y de conformidad con el Plan Ambiental Ecuatoriano, competencias que están encaminadas hacia el cumplimiento de las políticas y objetivos generales del régimen institucional de la gestión ambiental. El mencionado plan

¹³² Ibid. artículo 405.

¹³³ Ibid. artículo 412.

¹³⁴ Ibid. artículo 397 numeral 5.

contiene políticas de desarrollo sustentable, conservación del ambiente o naturaleza, y utilización racional y sustentable de los recursos, a las cuales debe regirse el SNDGA.¹³⁵

La dirección del SNDGA está a cargo de la Comisión Nacional de Coordinación, entidad que está conformada por varias autoridades de los distintos niveles de gobierno y sectores sociales, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley de Gestión Ambiental, cuyos objetivos son el colaborar en los procesos de descentralización del Ministerio de Ambiente, y coordinar la gestión de los Consejos Asesores¹³⁶, que son unidades de la Comisión Nacional, ubicadas en cada provincia, en las cuales participan los representantes provinciales de las instituciones dotadas de competencias en materia ambiental.

La Función Ejecutiva cumple un rol importante en el funcionamiento del SNDGA, puesto que le corresponde al Presidente de la República, establecer las políticas generales de desarrollo sustentable, conservación, protección ambiental, y los parámetros de funcionamiento del Sistema, los cuales deberán incorporarse al Plan Ambiental Ecuatoriano. Es decir, es la Función Ejecutiva la que asume el liderazgo y la coordinación del SNDGA, ya sea través del Presidente de la República, o del Ministro del ramo.

Adicionalmente, al Presidente de la República le corresponde asumir las competencias constitucionales, que directa o indirectamente repercuten en el campo ambiental, tales como: el cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes y tratados internacionales¹³⁷, atribución que garantiza el cumplimiento de principios y derechos ambientales constitucionales, así como los consagrados en los tratados internacionales en materia ambiental; la facultad para establecer las políticas públicas del ejecutivo¹³⁸, dentro de las cuales se encuentran las políticas a las que debe ceñirse el Ministerio del Ambiente dentro de su campo de acción, y en general todos los organismos que conforman el

¹³⁵ Cfr. BUSTOS Ayoví, Fernando, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Op. cit., p. 485.

¹³⁶ Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundario del Ministerio del Ambiente, Tomo I, Registro Oficial 31 de Octubre del 2003, Edición Especial N° 2, Decreto N° 3516, Libro II De la Gestión Ambiental, Título II Del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, artículo 10.

¹³⁷ Ibid. artículo 147, numeral 1.

¹³⁸ Ibid. numeral 3.

SNDGA; la potestad reglamentaria¹³⁹ que, entre otras competencias cuya aplicación repercute en materia ambiental.

Además el Presidente cuenta con la colaboración de un órgano de naturaleza consultiva y asesora en materia ambiental denominado Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, cuyas funciones están encaminadas principalmente a la elaboración de planes y propuestas de conservación ambiental, gestión ambiental y absolución de consultas en la materia. Es obligación de las instituciones integrantes del SNDGA, el sujetarse a las directrices establecidas por este organismo y a prestarle la colaboración requerida para el cumplimiento de sus objetivos. La Ley de Gestión Ambiental dispone claramente las competencias que deben asumir las instituciones que conforman el SNDGA, entre las cuales se encuentran el control y la ejecución de las normas de calidad ambiental, la expedición y aplicación de normas técnicas de protección ambiental, gestionar la conservación del ambiente o naturaleza, recursos naturales, patrimonio natural, promover la participación ciudadana entre otras.¹⁴⁰

Los organismos seccionales también forman parte del SNDGA, y les corresponde dictar políticas ambientales aplicables en la circunscripción territorial a la que pertenecen, además de las competencias relacionadas con el uso de suelo, la formulación de la consulta ciudadana respecto al manejo, administración de áreas de conservación y reservas ecológicas¹⁴¹, la intervención en el ordenamiento territorial seccional, incluyendo en los respectivos programas las normas del Plan Ambiental Ecuatoriano, entre otras competencias que serán expuestas más adelante.

Existe una atribución especial que le ha sido otorgada a la Contraloría General del Estado, que le permite llevar a cabo la auditoría y el control sobre los procedimientos de elaboración y aprobación de evaluación de impacto ambiental, sobre la efectividad y eficiencia de los planes de prevención, control y mitigación de las actividades que

¹³⁹ Ibid. numeral 13.

¹⁴⁰ Ley de Gestión Ambiental Op. cit. artículo 12.

¹⁴¹ Ibid. artículo 13.

requieren de la ejecución de estos planes.¹⁴² Estas atribuciones le permiten a la Contraloría, liderar en la auditoría ambiental, verificar el cumplimiento del sistema de control y de las disposiciones dictadas por otras instituciones, y en los casos de incumplimiento establecer los indicios de responsabilidad y emitir el informe pertinente.

2.2.1 Autoridad Ambiental Nacional (AAN)

El Ministerio del Ambiente creado mediante Decreto Ejecutivo N° 195-A. R.O. 40 del 4 de Octubre de 1996, ha sido designado como la Autoridad Ambiental Nacional (AAN), por tratarse de un órgano integrante de la Función Ejecutiva especializado en la materia, al cual se le han atribuido las competencias administrativas necesarias para llevar a cabo la rectoría, coordinación y regulación del SNDGA, el control del cumplimiento de las normas de protección y calidad ambiental, y la implementación de políticas en materia ambiental a nivel nacional, facultades que están encaminadas a la consecución de un modelo de desarrollo sustentable.

El Ministerio del Ambiente, busca hacer efectivas las políticas estatales de prevención, preservación, restauración, y participación ciudadana en materia ambiental, y su principal instrumento para el cumplimiento de sus fines es la Gestión Ambiental, concepto que está definido en la Ley de Gestión Ambiental como: *“Conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida.”*¹⁴³ Un elemento esencial de la gestión ambiental es la actividad, ya sea ésta de tipo operativa, de planificación, de financiamiento, o de ejecución, puesto que la acción permite la movilidad del sistema administrativo, y las instituciones públicas que lo conforman, operan exclusivamente dentro del campo de acción delimitado por las competencias otorgadas por ley, en virtud del principio de legalidad que regula al sector público. La gestión ambiental de las instituciones, a más de sujetarse al principio de legalidad, debe desarrollarse de conformidad con las políticas contenidas en el Plan Ambiental Ecuatoriano, a fin de que sea una acción conjunta y encaminada hacia un fin

¹⁴² Ibid. artículo 25.

¹⁴³ Ibid., Glosario de definiciones.

común. A pesar de que el Ministerio del Ambiente ejerce la rectoría en la Gestión Ambiental, los demás organismos con competencias en la materia actúan de forma coordinada dentro del campo de sus atribuciones.¹⁴⁴

Al Ministerio rector se le han otorgado amplias competencias administrativas en materia ambiental, que se caracterizan por tener un campo general de aplicación a nivel nacional. El Ministerio está facultado para “*Elaborar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes seccionales;*”¹⁴⁵ plantear los lineamientos generales de los procesos administrativos de control ambiental, expedir de forma coordinada con las entidades del SNDGA normas y parámetros generales de protección ambiental, ejercer la coordinación administrativa con otros organismos, mantener la Red Nacional de Información Ambiental, constituir en todo el territorio consejos asesores, verificar el cumplimiento del régimen de permisos y licencias ambientales, promover la participación ciudadana en la formulación de las políticas y en la protección ambiental, el manejo y administración de las áreas protegidas, intervenir en la planificación del ordenamiento territorial a nivel nacional entre otras.

Una competencia relevante a cargo del Ministerio del Ambiente, es la contemplada en el literal g) del artículo 9 de la Ley de Gestión Ambiental la cual le permite dirimir los conflictos de competencias que se llegaren a suscitar entre los organismos del SNDGA, cuya resolución causa ejecutoria. En los casos en los que el propio Ministerio se encuentre en un conflicto de competencias, la autoridad competente para dirimir la controversia es el Procurador General del Estado.¹⁴⁶ Esta atribución es un mecanismo que hace posible la determinación de las competencias administrativas, cuando estas se sobreponen entre los distintos organismos que intervienen en la gestión ambiental, y los criterios que servirán de guía para dirimir el conflicto, serán la materia, la delimitación territorial de la circunscripción, y la organización jerárquica de la administración.

¹⁴⁴ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., artículo 8.

¹⁴⁵ Ibid. Artículo 9, literal a.

¹⁴⁶ Ibid. literal g.

Las competencias administrativas a cargo de la Autoridad Nacional del Ambiente se distribuyen de conformidad con la organización administrativa interna del Ministerio, las cuales se detallan exhaustivamente en el Capítulo III del Título I del Libro I denominado “De la Autoridad Ambiental” del TULAS¹⁴⁷. A los funcionarios que conforman el nivel ejecutivo del Ministerio del Ambiente, tales como el Ministro del Ambiente, el Subsecretario de Desarrollo Organizacional, el Subsecretario de Capital Natural, el Subsecretario de Calidad Ambiental y el Subsecretario de Gestión Ambiental y Costera, les corresponde ejercer las competencias administrativas relacionadas con la implementación de políticas, la emisión de la normativa de control y calidad ambiental, la evaluación y monitoreo ambiental, y el manejo de recursos naturales, es decir las atribuciones de dirección, planificación y control ambiental se concentran en el nivel jerárquicamente superior en la estructura orgánica del Ministerio.

La legislación ambiental se ha desarrollado en varias direcciones con la finalidad de brindar una tutela jurídica íntegra al ambiente o naturaleza. Una parte de la normativa ambiental regula la concesión de autorizaciones y licencias ambientales a las actividades que potencialmente pueden generar impactos ambientales negativos, mientras que otras normas se enfocan hacia la regulación administrativa sectorial de recursos o componentes naturales concretos como el agua, el suelo, bosques, fauna, biodiversidad etc., y una vez que estos campos han sido normados, se ha desarrollado la normativa entorno a los factores contaminantes como el ruido, vertidos, sustancias peligrosas, etc¹⁴⁸. Otro factor que determina la especialización de la normativa en la materia, es la zonificación y planificación ambiental para determinadas áreas, tomando en cuenta sus particulares condiciones ambientales, y la existencia de recursos naturales de importante valor ecológico¹⁴⁹. El desarrollo dinámico de la normativa ambiental ha hecho posible la creación de regímenes jurídicos especiales que regulan determinados recursos y sectores del ambiente, consecuentemente se requiere de la asignación de competencias

¹⁴⁷ Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, Registro Oficial Edición Especial N° 2 del 31 de Marzo de 2003, Tomo I, Decreto Ejecutivo N° 3516

¹⁴⁸ Cfr. VICENTE Giménez Teresa, Justicia ecológica y protección del medio ambiente, Op. cit., p.167.

¹⁴⁹ Cfr. Ibid. p. 184.

administrativas de planificación, gestión, control y ejecución que movilicen estos sistemas de regulación.

Es así que nuestro sistema legislativo regula estos campos del Derecho Ambiental a través del TULAS. Compete al Ministerio del Ambiente como Autoridad Ambiental Nacional, efectuar la gestión ambiental y manejo de los siguientes regímenes: 1) Régimen Forestal, 2) Biodiversidad, 3) Recursos Costeros, 4) El régimen especial de Galápagos.

Dentro del Régimen Forestal, el Ministerio del Ambiente actúa como Autoridad Nacional Forestal, y por tanto le corresponde la competencia administrativa exclusiva en la conservación, racionalización del uso de tierras en las que se encuentren bosques nativos, en la protección de la integridad de estas tierras, en la determinación de las áreas del Patrimonio Forestal del Estado¹⁵⁰, en la aprobación de los planes de manejo integral o programas de aprovechamiento, en el otorgamiento de las licencias de aprovechamiento forestal¹⁵¹, en la expedición de normas para la regulación del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal¹⁵², en la administración del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado entre otras. Varias de estas competencias pueden ser delegadas por el Ministerio a sus dependencias u otras entidades estatales, siempre y cuando la ley expresamente permita tal delegación. Para llevar a cabo el cumplimiento de estas atribuciones, el Ministerio del Ambiente puede ejecutarlas en coordinación con la Dirección Distrital de Forestal.

Estas competencias le facultan al Ministerio del Ambiente para llevar a cabo la dirección, administración, planificación y control del régimen forestal a nivel nacional. En cuanto a la competencia para conocer y resolver en primera instancia las infracciones tipificadas en las normas del Régimen Forestal, le corresponde asumirla a los Jefes de los

¹⁵⁰ Texto Único de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, Op. cit., Libro III, Título II, artículo 6 inciso segundo, artículo 7.

¹⁵¹ Ibid. Libro III, Capítulo I, Título VIII, artículos 90, 92, 89 y 90.

¹⁵² Ibid. Libro III, Capítulo I, Título IX, artículos 120 y 121.

Distritos Regionales del Ministerio del Ambiente¹⁵³. En segunda instancia le corresponde conocer al Ministerio del Ambiente, cuya resolución causará ejecutoría¹⁵⁴.

En relación al Régimen de la Biodiversidad, al Ministerio del Ambiente le corresponde principalmente establecer políticas para impulsar la investigación de vida silvestre, así como organizar y controlar dichas investigaciones y proveer de la información necesaria para llevarlas a cabo¹⁵⁵, autorizar la exportación e importación de especímenes relacionados con proyectos de investigación¹⁵⁶, actividades de decomiso,¹⁵⁷ autorizar la cacería de la fauna silvestre, declarar vedas, proteger la fauna¹⁵⁸, entre otras competencias. A través del ejercicio de estas competencias el Ministerio del Ambiente, con el apoyo de la Dirección de Biodiversidad y Áreas Protegidas efectúa el control directo sobre el manejo los especímenes, los proyectos de investigación sobre la vida silvestre, y sobre las actividades económicas que utilizan este tipo de recursos naturales. Dentro de este régimen se incorpora la Bioseguridad como un mecanismo de regulación sobre los Organismos Genéticamente Modificados, los productos que las contengan y elementos que se deriven de estos, regulación que está a cargo de la Comisión Nacional de Bioseguridad, entidad adscrita al Ministerio del Ambiente, conformada por varios ministros y funcionarios públicos que gozan de amplias competencias para efectuar la gestión en Bioseguridad¹⁵⁹.

La Gestión de los Recursos Costeros está a cargo de la Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera. Respecto a esta entidad que forma parte del Ministerio del Ambiente, el TULAS delimita de forma específica sus competencias según los criterios de territorio y materia. El ámbito territorial sobre el que la referida Secretaría ejerce sus competencias comprende las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, El Oro, y los Ríos, en relación a todas las facultades que comprende el concepto de calidad ambiental en materia de

¹⁵³ Ibid. Libro III, Capítulo I, Título XVI, Capítulo I, Artículo 215.

¹⁵⁴ Ibid. Artículo 217.

¹⁵⁵ Cfr. Texto Único de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, Op. cit., Libro IV Título II, artículo 5.

¹⁵⁶ Ibid. artículos 12 y 20.

¹⁵⁷ Ibid. artículo 40.

¹⁵⁸ Ibid, Libro IV, Título III, Capítulo II, artículo 72.

¹⁵⁹ Cfr. Ibid. Libro IV, Capítulo I, Título VII, artículos 179 a 182.

recursos costeros. El artículo 1 del Título I del Libro V del TULAS señala las atribuciones comprendidas dentro del concepto de calidad ambiental: *“prevención y control de contaminación, y, gestión ambiental local”*¹⁶⁰. Sin perjuicio de la citada definición, la Ley de Gestión Ambiental establece el objetivo principal de la calidad ambiental: *“El control de la calidad ambiental tiene por objeto prevenir, limitar y evitar actividades que generen efectos nocivos y peligrosos para la salud humana y deterioren el medio ambiente y los recursos naturales”*¹⁶¹, consecuentemente la entidad a la que se le ha otorgado la competencia en calidad ambiental en relación a los recursos costeros posee amplias facultades para ejercer control sobre estos recursos y prevenir su destrucción. La Subsecretaría cuenta con el apoyo del Programa de Manejo de Recursos Costeros, organismo adscrito al Ministerio del Ambiente, destinado a cumplir objetivos de conservación, restauración y en general desarrollo sustentable de los recursos costeros¹⁶². Adicionalmente se otorga a la Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera la competencia para administrar de forma general el manglar, competencia que ejecutará en coordinación con los Jefes de los Distritos Regionales Forestales¹⁶³.

En cuanto al régimen especial de Galápagos, se dispone la implementación de un Plan Regional para su Conservación y el Desarrollo Sustentable, que engloba las políticas, planes, programas, organismos con competencias en la materia, sistemas, y procesos de participación ciudadana, destinados a la conservación de la región compuesta de ecosistemas terrestres y marinos de importante valor ecológico. La gestión ambiental necesaria para la ejecución del mencionado plan, se encuentra a cargo de varias instituciones públicas y privadas. Algunos organismos públicos son competentes para intervenir en la conservación ambiental de la zona, no obstante pocas de ellas tienen poder de decisión en la materia, mientras que los demás organismos que participan en la gestión ambiental, colaboran en la ejecución de los programas ambientales y actúan de forma coordinada dentro de un sistema único de gestión ambiental. Las instituciones públicas encargadas de la administración de la provincia de Galápagos son los organismos

¹⁶⁰ Ibid. Libro V, Título I, artículo 1.

¹⁶¹ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit. Glosario de definiciones.

¹⁶² Texto Únicado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, Op. cit., Libro V, Título II, artículo 5.

¹⁶³ Ibid. Capítulo V, artículos 40 y 41.

dependientes del Gobierno Central, y los organismos seccionales. Dentro de la primera categoría se encuentran el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Agricultura, la Gobernación, la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo Fluvial de la Armada del Ecuador, la Policía Nacional, entre otras, mientras que los gobiernos autónomos descentralizados competentes son las municipalidades, el consejo provincial y las juntas parroquiales. Respecto Instituto Nacional Galápagos (INGALA) cabe resaltar que es una entidad líder en la planificación técnica de Galápagos y su incidencia en la gestión ambiental de la provincia. La dirección del INGALA está a cargo del Consejo, conformado por los organismos de gobierno central y seccional dependiente; organismos del régimen seccional autónomo de Galápagos, organismos de sectores productivos de Galápagos y organismos ambientalistas. Algunas de las competencias del Consejo relacionadas con el Plan Regional son las siguientes:

- *“Aprobar las políticas generales para la conservación y desarrollo sustentable de la provincia...”*
- *Aprobar las políticas regionales de planificación y ordenamiento territorial dentro de las áreas urbanas y rurales para el desarrollo de la provincia...*
- *Aprobar el Plan Regional para la provincia de Galápagos, que será expedido por el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo.*
- *Aprobar los lineamientos generales para la Planificación Regional.”¹⁶⁴*

En resumen al Consejo del INGALA le corresponde aprobar las políticas y lineamientos contenidos en el Plan Regional para la Conservación y Desarrollo Sustentable de Galápagos, el cual será expedido mediante Decreto Ejecutivo por el Presidente de la República.

La actividad de las instituciones públicas con competencias ambientales dentro de este régimen especial, se complementa con la intervención de instituciones privadas, ONGs, organizaciones sociales, y organismos internacionales que persiguen los mismos intereses de conservación ambiental y desarrollo sustentables.

Las competencias relacionadas con el manejo de los recursos naturales y la administración de estos, si bien son otorgadas a determinados organismos que forman parte

¹⁶⁴ Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Op. cit., Libro VII Del Régimen Especial: Galápagos.

del Ministerio del Ambiente, pueden ser ejecutadas con la colaboración de las diversas entidades adscritas al Ministerio, que se han creado para tal efecto, y organismos seccionales los cuales pueden actuar de conformidad con las atribuciones que la ley les concede, sin perjuicio de colaborar en la ejecución de otras competencias administrativas.

En materia de prevención y control de la contaminación ambiental existe un conjunto de normas especiales que regulan los niveles de la contaminación, impactos ambientales, los límites de emisión y descarga vertidos al ambiente, y la calidad de los recursos naturales agua, aire y suelo.¹⁶⁵ Con la finalidad de controlar el cumplimiento de esta normativa se ha creado una estructura administrativa conformada por diversas instituciones del Estado, a las cuales se les ha otorgado competencias en este ámbito. Existen disposiciones específicas que regulan el ejercicio de estas competencias. Son parte de la mencionada estructura: a) El Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable; b) El Ministerio del Ambiente; c) El SNDGA; 1) Reguladores Ambientales por recurso natural; 2) Reguladores ambientales sectoriales y 3) Municipalidades y/o Consejos Provinciales¹⁶⁶.

El Reglamento que regula la materia, establece el conjunto de instituciones competentes para regular la prevención y control de la contaminación ambiental, el cual está conformado por el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, el Ministerio de Ambiente y el SNDGA, y ratifica la calidad de Autoridad Ambiental Nacional que ostenta el Ministerio del Ambiente y su liderazgo en el SNDGA. Sin perjuicio de las competencias que otras normas otorgan al Ministerio, en el mencionado Reglamento se enumeran diversas competencias específicas sobre prevención y control de la contaminación, como son la de sistematización de información de control y contaminación, control del cumplimiento de la normativa en este ámbito, control de la aplicación de los sistemas de control por parte de las instituciones del SNDGA, evaluación del cumplimiento de los planes seccionales en la materia, interposición de acciones legales en contra de las instituciones del SNDGA cuando estas no ejecutan debidamente el control, capacitación sobre la aplicación de esta normativa.

¹⁶⁵ Cfr. Ibid. Libro VI, Título IV, Capítulo I, Normas Generales, Sección I. Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la prevención y control de la contaminación ambiental, Artículos 41 y 42.

¹⁶⁶ Ibid. artículo 47.

En los casos en los que se produzca la concurrencia de atribuciones, el Reglamento dispone que los organismos de control en las circunscripciones municipales y provinciales, deben ejercer sus facultades de control, sin perjuicio del ejercicio de las atribuciones que se hayan otorgado en este ámbito a los organismos de control ambiental por recursos, y sectoriales y que aún no han descentralizado sus competencias a favor de los órganos de control ambiental¹⁶⁷. Es decir es suficiente que esté contenida en una norma la disposición expresa que otorga una determinada competencia a favor de un organismo para que éste pueda ejercerla, aún cuando no exista la descentralización de tales competencias por parte de otro organismo. Adicionalmente cuando existan casos de concurrencia de atribuciones, o competencias entre los distintos órganos que conforman este sistema, debe existir coordinación interinstitucional¹⁶⁸ con el objetivo de evitar la duplicación de actividades, que implican mayores recursos y esfuerzos a cargo de la Administración, y entorpecer los procesos administrativos perjudicando a los administrados.

Las competencias en el ámbito de prevención y control ambiental pueden ser descentralizadas a los gobiernos locales y provinciales. Una vez que se haya efectuado la descentralización, estos organismos estarán facultados para establecer las políticas locales o provinciales en materia de prevención y contaminación de recursos, y protección de ambiental local, elaborar planes y programas en la materia, expedir normas técnicas, parámetros, regulaciones en general de protección ambiental aplicables a las circunscripciones locales y provinciales, establecer sistemas de control del cumplimiento de las regulaciones, sistematizar información relacionada con la materia, iniciar las acciones legales pertinentes por incumplimiento de las regulaciones¹⁶⁹. Es importante indicar que según lo que se desprende de la norma que contempla estas atribuciones, estas competencias concedidas a los órganos mediante descentralización, están condicionadas a su concordancia y adaptación a los programas, redes y políticas nacionales que existan en el ámbito de prevención y control ambiental.

¹⁶⁷ Cfr. Ibid. artículo 51.

¹⁶⁸ Cfr. Ibid. artículo 52.

¹⁶⁹ Cfr. Ibid. artículo 53.

La Ley de Prevención y Control de la Contaminación dispone la participación del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Salud en el establecimiento y control de las normas técnicas, procedimientos, regulaciones generales sobre la contaminación ambiental, así como la implementación de programas y planes de prevención y control de la contaminación atmosférica, dentro del campo que cada institución regula.¹⁷⁰ Adicionalmente a los Ministerios de Salud y de Ambiente, les compete controlar la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, el tratamiento de los residuos líquidos, regular los sistemas de recolección, transporte y disposición final de residuos en coordinación con las municipalidades, así como el tratamiento y disposición de desechos radioactivos en cooperación con la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica, y principalmente el conocimiento y aprobación de los estudios de impacto ambiental y las medidas de control a aplicarse, por las industrias que pudieren provocar contaminación ambiental.¹⁷¹ Esta última competencia, permite a los Ministerios ejercer un pleno control sobre las actividades económicas que son potenciales fuentes de afectación a la salud de la comunidad y a los ecosistemas, y a su vez determinar la responsabilidad de los agentes contaminantes en el incumplimiento de las normas de protección ambiental, y consecuentemente imponer las respectivas sanciones.

En relación a la prevención y control de la contaminación por desechos peligrosos, el Reglamento respectivo¹⁷² enumera las autoridades con competencias administrativas para efectuar el control y gestión de la prevención de la contaminación por el manejo de desechos peligrosos. La autoridad rectora en esta rama es el Ministerio del Ambiente, al cual se le ha designado la formulación de las políticas, instructivos y parámetros técnicos que permitan la aplicación de la normativa de prevención en esta área, y principalmente liderar en la gestión de manejo de desechos peligrosos con la finalidad de minimizar los potenciales impactos ambientales que puede generar esta actividad. El Ministerio puede descentralizar sus competencias conjuntamente con los recursos necesarios, otras autoridades competentes en la materia, principalmente a los municipios que tengan la

¹⁷⁰ Cfr. Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, Codificación 2004-020, Suplemento del Registro Oficial 418, 10-IX-2004, artículos 1 y 4.

¹⁷¹ Ibid. Cfr. artículos 5, 8, 9, 13.

¹⁷² Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Op. cit. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación por Desechos Peligrosos, Libro VI, Título V.

capacidad administrativa suficiente para gestionar eficientemente esta competencia¹⁷³. Otros organismos que poseen competencias administrativas para exigir el cumplimiento de la normativa en prevención y control de la contaminación por el manejo de desechos peligrosos y que dentro del ámbito de sus competencias se encuentran facultados para actuar en coordinación con el Ministerio del Ambiente en este campo son: el Ministerio de Salud, Recursos Naturales No Renovables, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, y los organismos seccionales¹⁷⁴.

2.3 Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA)

El Sistema Único de Manejo Ambiental tiene como finalidad principal el funcionamiento del sub-sistema de evaluación de impacto ambiental, y el otorgamiento de las licencias ambientales para la operación de actividades económicas que potencialmente podrían ocasionar impactos ambientales negativos. El principio rector del SUMA es el principio precautelatorio, en virtud del cual se deben prever los posibles daños ambientales, y tomar las medidas necesarias para evitarlos, aún cuando no exista certeza científica respecto a la producción del daño. A más del principio precautelatorio, el SUMA debe regirse a los principios de mejoramiento, transparencia, agilidad, eficacia, eficiencia, coordinación interinstitucional, desarrollo sustentable, participación ciudadana.¹⁷⁵

El sub-sistema de evaluación de impactos ambientales es el proceso de aprobación al que debe someterse un proyecto ya sea este de índole pública, privada o mixta, que pueda causar impactos ambientales, con la finalidad de evaluar las condiciones ambientales actuales del lugar en donde se implementará el proyecto, y aprobar sus respectivos planes de manejo ambiental, de contingencia, mitigación, y finalmente otorgar el licenciamiento ambiental. A continuación una acertada definición de evaluación de impacto ambiental:

¹⁷³ Cfr. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Op. cit. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación por Desechos Peligrosos, Libro VI, Título V, artículos 155,157.

¹⁷⁴ Ibid. artículos 158 y 159.

¹⁷⁵ Cfr. BUSTOS Ayoiví, Fernando, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Op. cit. p. 490.

“...una técnica de intervención administrativa para la protección del medio ambiente en virtud de la cual se evalúan los posibles efectos negativos que una determinada actividad humana puede desplegar sobre el medio ambiente, para una vez detectados, minimizarlos o eliminarlos a través de las medidas correctoras...”¹⁷⁶”

Dentro del análisis de la evaluación de impacto ambiental se toma en cuenta la incidencia que cierta actividad puede tener sobre los elementos físicos, biológicos y sociales del ambiente, y concretamente es posible determinar los daños que se podrían provocar, su magnitud y los costos aproximados de reparación¹⁷⁷.

Según el COOTAD los proyectos u obras que requieren el otorgamiento de licencias ambientales son los que *“...causan graves impactos al ambiente, que entrañan riesgo ambiental y/o atentan contra la salud y el bienestar de los seres humanos...”*¹⁷⁸. A través de los sistemas de evaluación de impactos ambientales es posible verificar el estado de los componentes físicos, bióticos, socio- culturales de un determinado ecosistema en donde se llevará a cabo una actividad o proyecto que implica un riesgo ambiental, y a su vez proporcionar a las autoridades ambientales y a la ciudadanía, la información ambiental importante, previo a la implementación de una obra o proyecto.

El SUMA implementa los mecanismos que hacen posible la evaluación de impactos ambientales, el control sobre el cumplimiento de los planes de manejo ambiental y las medidas de mitigación, y la suspensión de tales actividades en los casos de incumplimiento de las normas de protección ambiental. El SUMA regula los siguientes aspectos: *“el marco institucional, mecanismos de coordinación institucional, y los elementos del sub-sistema de evaluación de impacto ambiental, el proceso de evaluación de impacto ambiental, así como los procedimientos de impugnación, suspensión, revocatoria y registro de licencias ambientales”*¹⁷⁹. A su vez el sub-sistema de evaluación de impacto ambiental comprende: *“el proceso de presentación, revisión, licenciamiento y seguimiento ambiental de una actividad o un proyecto propuesto”*¹⁸⁰. Consecuentemente los funcionarios que forman parte de las instituciones del SNDGA y

¹⁷⁶ VICENTE Giménez Teresa, Justicia ecológica y protección del medio ambiente, Op. cit., p.204.

¹⁷⁷ PÁEZ Zamora Juan Carlos, *Elementos de Gestión Ambiental*, Op. cit., pp. 18.

¹⁷⁸ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial 303, Suplemento, de 19 de Octubre del 2010, artículo 136 inciso sexto.

¹⁷⁹ Cfr. BUSTOS Ayoví, Fernando, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Op. cit. p. 490.

¹⁸⁰ Id.

que tienen a su cargo el funcionamiento del SUMA, deben contar con las competencias administrativas para efectuar un control ambiental efectivo, entre ellas: el otorgamiento de licencias ambientales, aprobación de la evaluación de impacto ambiental, aprobación planes de manejo ambiental y mitigación, evaluación permanente respecto al cumplimiento de los mencionados planes, auditar los procesos de realización y aprobación de los mismos, entre otras.

El marco institucional que hace posible el funcionamiento del SUMA son las instituciones que conforman el SNDGA, principalmente aquellas instituciones cuyas leyes orgánicas y reglamentos les otorgan competencias administrativas relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, la administración de determinados recursos naturales, y el desarrollo sustentable¹⁸¹, sin perjuicio de que estas competencias les sean transferidas o delegadas por otras instituciones. Las competencias en materia ambiental dentro del SNDGA están distribuidas según la descentralización horizontal que rige entre los organismos que conforman el Gobierno Central, y la descentralización vertical que se produce cuando se delegan competencias a otras instituciones que no forman parte del Gobierno Central como es el caso de los organismos seccionales autónomos.

Este marco institucional está compuesto por el Ministerio del Ambiente reconocido como la Autoridad Ambiental Nacional (AAN), por los Ministerios y organismos de la Función Ejecutiva a los que se les ha otorgado competencias administrativas en materia ambiental, respecto a un determinado sector o recurso natural, o los organismos seccionales autónomos a los que se les haya delegado competencias en gestión ambiental local o regional en su calidad de Autoridades Ambientales de Aplicación (AAA), por los organismos que poseen un sistema de evaluación de impactos ambientales acreditado ante el SUMA, y por tanto llevan a cabo los procesos de evaluación y licenciamiento, como Autoridades Ambientales de Aplicación Responsable (AAAR), y finalmente por las instituciones que no están acreditadas ante el SUMA pero que emiten informes según la materia de sus competencias a las AAAR y actúan como agentes cooperantes dentro del

¹⁸¹ Cfr. BUSTOS Ayoví, Fernando, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Op. cit. p. 491.

sistema de evaluación ambiental¹⁸², también conocidas como Autoridades Ambientales de Aplicación Cooperantes.

El Ministerio del Ambiente, al ser catalogada como la Autoridad Ambiental Nacional (AAN), es competente para otorgar la licencia ambiental necesaria para las actividades que potencialmente pueden ocasionar impactos ambientales¹⁸³, para evaluar a través de la auditoría ambiental efectuada por sus consultores, el cumplimiento de los planes de manejo ambiental¹⁸⁴. La auditoría ambiental implica un análisis de los impactos ambientales negativos que se han producido o producirán como consecuencia de una determinada actividad, y comprende una evaluación documentada y permanente de los mecanismos de prevención y protección ambiental que están siendo utilizados por una industria. A través de esta competencia, la AAN puede verificar el cumplimiento de la legislación ambiental de protección por parte de los agentes.¹⁸⁵

Las Autoridades Ambientales de Aplicación, que cuenten con un sub-sistema de evaluación de impactos ambientales estructurado que cumpla con los requisitos que exige la ley, pueden solicitar a la Autoridad Ambiental Nacional, la acreditación que le permite ser calificada como una Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable (AAAR),¹⁸⁶ y consecuentemente liderar los procesos de evaluación de impacto ambiental que le correspondieren, según el ámbito de sus competencias y utilizar el sello del SUMA. El Ministerio del Ambiente en su calidad de AAN es la autoridad competente para conocer y resolver la acreditación de una AAA ante el SUMA. El proceso de acreditación se inicia con la presentación de una solicitud entre otros requisitos contemplados en el Capítulo I del Libro VI del TULAS, por parte de la AAA interesada, ante el Ministerio del Ambiente con la finalidad de que este los evalúe y otorgue la licencia ambiental respectiva. Entre los elementos para la acreditación de las AAAR ante el SUMA se encuentran: la acreditación de las competencias en materia ambiental en las normas o reglamentos en las que se

¹⁸² Cfr. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Op. cit., Libro VI, Título I, artículo 3.

¹⁸³ artículo 20.

¹⁸⁴ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit Ibid. artículo 22.

¹⁸⁵ PÁEZ Zamora Juan Carlos, *Elementos de Gestión Ambiental*, Op. cit., pp. 19.

¹⁸⁶ Cfr. BUSTOS Ayoví, Fernando, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Op. cit. p. 491.

encuentren contempladas¹⁸⁷, es decir que resulta imprescindible que previo al inicio del proceso de acreditación, la autoridad solicitante posea competencias administrativas ambientales. A más de esta justificación, la AAN evaluará la capacidad institucional, los recursos técnicos, económicos, las políticas institucionales, el equipo multidisciplinario con los que cuente el organismo solicitante, la metodología para determinar si un proyecto requiere o no de EIA o tamizado, procedimientos para la elaboración de los términos de referencia, definición de los partícipes que intervienen en la realización del estudio de impacto ambiental y los tiempos de su presentación y desarrollo, los mecanismos de control de la actividad a implementarse, y los mecanismos de participación ciudadana en la EIA, todo esto con la finalidad de determinar la viabilidad del sub-sistema de evaluación de impactos ambientales que estará a cargo de la AAA acreditada. Una vez que la AAN evalúe la información y requisitos presentados por el solicitante, resolverá dentro del plazo de noventa días, ante lo cual hay tres posibilidades: 1) Aprobar la acreditación y conferir la respectiva certificación y el derecho a utilizar el sello SUMA; 2) Efectuar observaciones a fin de que sean subsanadas y se retome en lo posterior el proceso de acreditación; 3) Negar la petición de acreditación debido a falencias graves en el sub-sistema.¹⁸⁸ Tal acreditación durará entre tres y seis años dependiendo de la capacidad y recursos de la AAAR, período que podrá ser renovado según el nivel de efectividad del sub-sistema de evaluación de impactos ambientales. La aprobación o negativa de la acreditación se llevará a efecto a través de un acto administrativo debidamente motivado. Con la finalidad de ejercer un control sobre el desempeño de las AAAR en el liderazgo de los sub-sistemas, las AAAR deben presentar informes anuales ante la AAN, y esta a su vez podrá llevar a cabo auditorías de gestión periódicas¹⁸⁹.

Toda actividad, proyecto o intervención que suponga un riesgo o impacto ambiental comprende varios aspectos, entre ellos la circunscripción territorial en la que se desarrollará, el recurso natural involucrado, el área de influencia ambiental que comprende la ejecución del proyecto, entre otros, los cuales están bajo el control de distintas

¹⁸⁷ Cfr. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Op. cit., Libro VI, Título I, Capítulo I, artículo 6 literal b.

¹⁸⁸ Cfr. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Op. cit., Libro VI, Título I, Capítulo I, artículo 7.

¹⁸⁹ Ibid. artículo 9.

instituciones estatales con competencias en materia ambiental, y por tanto en la implementación de una obra o proyecto las AAAR competentes serán diversas, lo que podría ocasionar contraposiciones y conflictos de competencias. Con la finalidad de evitar la incertidumbre en cuanto a la determinación de la AAAR competente para liderar el SEIA¹⁹⁰ en un proyecto particular, es necesario que previo a iniciar la evaluación, el gestor del proyecto identifique el marco institucional y legal al que deben sujetarse las actividades que se llevarán a cabo. Cabe recordar que es competencia del Ministerio del Ambiente dirimir los conflictos de competencias que se llegare a producir entre las instituciones que conforman el SNDGA, y en los conflictos en los que se viere involucrado el Ministerio, el competente para dirimirlos es el Procurador General del Estado.

En la implementación de proyectos en los que existen varias AAAR competentes para liderar el SEIA de un proyecto, el TULAS contempla varios mecanismos para fijar la competencia, como se describen a continuación:

*“...a) competencia definida en razón de la materia, territorio o tiempo; o en caso de que no sea determinable de esta manera, a través de:
a.1) consenso entre las autoridades de aplicación involucradas en el que se prioriza la capacidad institucional y experiencia como variables primordiales para determinar la AAAR; o si no se logra un consenso entre las autoridades de aplicación involucradas dentro de un término de 10 días a partir de la respectiva consulta, a través de
a.1.1) decisión de la autoridad ambiental nacional o del Procurador General del Estado, conforme a lo dispuesto en el literal g) del artículo 9 de la Ley de Gestión Ambiental...”¹⁹¹*

El TULAS establece los criterios tradicionales de materia, territorio y tiempo para fijar la competencia administrativa, y en caso de que no sea posible determinarla a través de estos criterios establece un mecanismo poco usual para dirimir el conflicto de competencias como es el intento de llegar a un consenso entre las autoridades involucradas, tomando en cuenta la capacidad y recursos con los que cuenta cada institución para gestionar la competencia. Este mecanismo resulta inusual en cuanto a la fijación de la competencia, puesto que su determinación depende de las autoridades involucradas en el conflicto y no interviene un tercero dirimente como generalmente sucede. Este procedimiento es beneficioso en cuanto les permite a las instituciones

¹⁹⁰ *Sub-Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹⁹¹ Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Op. cit., Libro VI, Capítulo II, artículo 11.

involucradas, acordar que el liderazgo en la gestión de una competencia esté a cargo de la institución que pueda ejecutarla de la manera más eficiente, sin que las otras AAA se desvinculen totalmente del proyecto, y más bien se lleve a efecto un trabajo coordinado con la cooperación de todas las autoridades que en su campo de competencias están relacionadas con determinados proyectos, tal es así que el TULAS dispone que las AAA involucradas en el sistema de evaluación ambiental, se convierten en AAAc con la finalidad de que emitan sus informes según el aspecto ambiental que les corresponda de conformidad con sus competencias, a fin de que sean analizados y tomados en consideración dentro del proceso de EIA.¹⁹² En caso de que no se llegare a un consenso en cuanto a la fijación de la competencia, dentro del término de diez días a partir de la presentación de la consulta, les corresponde a la AAN, o si ésta estuviere involucrada en el conflicto al Procurador General del Estado, resolver y fijar la competencia entre las AAAr, en concordancia con las atribuciones previstas en la Ley de Gestión Ambiental, y en los casos en los que no se llegare a determinar la competencia de la AAAr, en el término indicado, se entenderá competente la autoridad que se haya indicado como competente dentro de la consulta.¹⁹³

Tanto los gestores de los proyectos a ejecutarse como las AAA pueden realizar consultas al Ministerio del Ambiente o a las mismas autoridades involucradas en cuanto a la aplicación de los mencionados mecanismos y la determinación de la AAAr que liderará el sub-sistema de evaluación de impacto ambiental en un proyecto en particular.

Se exceptúan de los criterios para fijar la competencia de la AAAr mencionados anteriormente, los proyectos en los que le territorialmente le correspondería a la autoridad municipal ser la AAAr, sin embargo si la influencia ambiental del proyecto traspasa los límites de una circunscripción cantonal y abarca algunos cantones, la competencia en la EIA le corresponde al Consejo Provincial siempre y cuando este organismo este acreditado ante el SUMA, y de no ser el caso, se procederá con los mecanismos de determinación de la competencia de la AAAr antes expuestos.

¹⁹² Cfr. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Op. cit., Libro VI, Capítulo II, artículo 11.

¹⁹³ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit. artículo 9 literal g.

Generalmente se exceptúan de estos mecanismos, los casos en los que el nivel de impacto ambiental abarca varias jurisdicciones o potencialmente podría perjudicar en gran magnitud a los ecosistemas y por tanto son calificados como proyectos de interés nacional. La excepción consiste en que la AAAR para la evaluación de estos proyectos es la AAN, sin perjuicio de que esta coordine con las demás AAA involucradas para llevar a cabo el sistema. Estos proyectos son:

- a) Proyectos de gran magnitud, declarados de interés nacional por el Presidente de la República mediante decreto ejecutivo.
- b) Proyectos de gran impacto o riesgo ambiental declarados por la AAN.
- c) Proyectos o actividades en las que el gestor es la propia AAAR, e excepción de los municipios en cuyo caso le corresponde ser la AAAR al Consejo Provincial acreditado ante el SUMA y de no ser acreditado se procederá según los mecanismos contemplados en el artículo 11, Capítulo II, Libro VI del TULAS.
- d) Proyectos o actividades en los que le corresponde al Consejo Provincial ser la AAAR en razón del territorio, sin embargo su área de influencia sobrepasa los límites territoriales provinciales y abarca otras provincias.

Otra excepción se configura cuando la AAN es la gestora de un proyecto, obra o actividad, en cuyo caso el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable resolverá y determinará la AAAR competente para el proyecto en particular¹⁹⁴.

La facultad para efectuar la auditoría ambiental le ha sido otorgada a la Contraloría General del Estado, atribución que le permite auditar la elaboración y aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental, determinar la efectividad de los planes de prevención, control y mitigación de impactos ambientales, y efectuar el control sobre los estudios de impacto ambiental, a fin de verificar el cumplimiento de los sistemas de control dispuestos en la normativa ambiental, y en caso de verificarse el incumplimiento de los referidos

¹⁹⁴ Cfr. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Op. cit., Libro VI, Capítulo II, artículo 12.

planes por parte de los gestores, la Contraloría procederá con la determinación de los indicios de responsabilidad.¹⁹⁵

CAPÍTULO III

COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTALES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS SEGÚN EL COOTAD

3.1 Ejercicio de las Competencias Constitucionales en materia ambiental

La Constitución establece un régimen de competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin perjuicio de la concurrencia de los distintos niveles de gobierno en la gestión de servicios públicos y en las actividades complementarias o de colaboración que puedan ser ejecutadas de manera coordinada por los mencionados organismos. Por disposición constitucional este régimen estará regulado por su propia ley, que actualmente es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y que a su vez implementará el Sistema Nacional de Competencias¹⁹⁶ con la finalidad de definir las políticas y principios generales para el ejercicio de las competencias administrativas de los organismos autónomos descentralizados. Los principios que regulan estos regímenes de gobierno son el principio de solidaridad,

Ley de Gestión Ambiental, Op. cit. artículos 25, 27.

¹⁹⁶ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit., artículo 239.

subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana,¹⁹⁷ entre otros.

Dentro de las competencias administrativas exclusivas asignadas a cada gobierno autónomo descentralizado, encontramos competencias en materia ambiental, las cuales se han distribuido de la siguiente manera:

A los gobiernos regionales autónomos descentralizados les corresponde gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y crear consejos de cuenca.¹⁹⁸ Esta competencia tiene repercusión en materia ambiental, puesto que para llevar a cabo este sistema de gestión, deben tomarse en cuenta las condiciones ambientales de los ecosistemas con recursos hídricos, con la finalidad de no alterarlas y conservar el patrimonio natural existente.

A los gobiernos provinciales autónomos descentralizados se les ha encomendado de manera exclusiva, la gestión ambiental dentro de su circunscripción territorial, así como la coordinación con los gobiernos regionales en la ejecución de obras en cuencas y micro cuencas.¹⁹⁹ La competencia exclusiva en la gestión ambiental, otorga la capacidad a los gobiernos provinciales de ejecutar todas las actividades operativas, de financiamiento y administración, necesarias para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida, dentro de su circunscripción y en coordinación con los demás órganos.

Los gobiernos municipales autónomos descentralizados también intervienen en la gestión ambiental a través de las competencias exclusivas que se les ha otorgado, las cuales están relacionadas con la prestación de servicios públicos, entre ellos las actividades de saneamiento ambiental, el manejo de desechos sólidos; la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio natural del cantón; la regulación, control y garantía del acceso de playas de mar, riberas, lechos de ríos entre otros espacios; regulación, control y autorización de la explotación de ciertos recursos naturales y otros espacios sobre los

¹⁹⁷ Ibid. artículo 238.

¹⁹⁸ Ibid. artículo 262, numeral 2.

¹⁹⁹ Ibid. artículo 263, numerales 3 y 4.

cuales ejerce su facultad de control.²⁰⁰ A su vez los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos, pueden ejercer las competencias que en materia ambiental les correspondan a los gobiernos municipales y las que les fueren aplicables de los gobiernos regionales y provinciales²⁰¹. Consecuentemente los organismos autónomos descentralizados municipales tienen bajo su responsabilidad la regulación y gestión de numerosos aspectos ambientales involucrados con el ejercicio de sus competencias.

A los gobiernos autónomos parroquiales rurales, les compete incentivar a la ciudadanía a la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente, además de la gestión y administración de los servicios ambientales que le sean delegados, entre los cuales podrían encontrarse los servicios de saneamiento ambiental.²⁰² A estos organismos también se les ha encomendado de manera especial el deber de incentivar a la comunidad a procurar la preservación ambiental, por tratarse de un nivel de gobierno que mantiene un acercamiento permanente con la ciudadanía, con la finalidad de difundir la educación ambiental que se requiere para promover la conservación y protección de la naturaleza.

Por disposición constitucional se establece un régimen de gobierno especial para la provincia de Galápagos, debido a la imperante necesidad de conservación de su valioso patrimonio natural y biodiversidad. La administración de este régimen está a cargo de un Consejo de Gobierno cuya conformación está determinada en el artículo 258 de la Constitución de la República, y en la Disposición Transitoria Vigésimo Sexta del COOTAD. Este nivel de gobierno es competente para planificar de manera general las actividades que se realicen en esta circunscripción, así como para efectuar el manejo de sus recursos naturales.

Adicionalmente todos los niveles de gobierno poseen facultades ejecutivas, los organismos autónomos descentralizados regionales, provinciales, y cantonales gozan de potestad legislativa para desarrollar la normativa en torno a las competencias exclusivas que se les ha otorgado, y las juntas parroquiales rurales ejercen facultades reglamentarias,

²⁰⁰ Ibid. artículo 264, numerales 4,8,10,11 y 12.

²⁰¹ Ibid. artículo 266.

²⁰² Ibid., artículo 267 numerales 4 y 5.

atribuciones que en definitiva les otorga la capacidad a estos organismos para liderar y gestionar plenamente el ejercicio de sus competencias exclusivas dentro de la circunscripción territorial que administran²⁰³. La facultad legislativa la ejercerán los gobiernos autónomos regionales a través de la expedición de normas regionales, los provinciales a través de ordenanzas provinciales, los municipales a través de ordenanzas cantonales, y la facultad reglamentaria otorgada a las juntas parroquiales rurales la ejercerán a través de acuerdos, resoluciones y normas reglamentarias de carácter administrativo, disposiciones que en su procedimiento de creación, deberán incluir distintas etapas en las cuales se verificará que existan las condiciones ambientales, sociológicas e institucionales para la aplicación de las normas, tales como: la etapa de desarrollo de estudios técnicos sectoriales, económicos, de relaciones comunitarias, de capacidad institucional, etapa de consultas a los organismos competentes, e información a la ciudadanía²⁰⁴, según lo dispuesto en la Ley de Gestión Ambiental.

El ejercicio exclusivo de determinadas competencias permite a los gobiernos autónomos descentralizados obtener titularidad sobre las facultades que se derivan de aquella competencia y liderar en su gestión, no obstante, la gestión de esta competencia puede efectuarse de manera concurrente entre los distintos niveles de gobierno de conformidad con las regulaciones establecidas en el COOTAD y en el Sistema Nacional de Competencias, con la finalidad de evitar la superposición o conflicto de competencias.

El artículo 399 de la Constitución dispone que la tutela y protección al ambiente o naturaleza por parte del Estado y con la participación de la ciudadanía debe articularse a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, al cual le corresponde llevar a cabo la defensoría del ambiente y naturaleza, sistema al que se integran los organismos autónomos descentralizados por ser organismos del Estado con competencias en materia ambiental, cuya gestión se efectuará de manera concurrente y subsidiaria, en sujeción a las políticas y regulaciones generales emitidas por el Ministerio del Ambiente. El artículo 136 del COOTAD desarrolla el contenido de las competencias constitucionales

²⁰³ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit. artículo 240.

²⁰⁴ Ley de Gestión Ambiental, Op. cit., artículo 4.

en materia ambiental que se ha otorgado a los gobiernos autónomos descentralizados, las cuales les permiten efectuar la gestión ambiental dentro de la circunscripción territorial que administran y en el marco de sus competencias.

A los **gobiernos autónomos descentralizados provinciales** les corresponde ejercer las siguientes facultades constitucionales en materia ambiental: “...gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio...”²⁰⁵. Corresponde también a los gobiernos provinciales el otorgamiento de licencias ambientales una vez que fueren acreditados ante el SUMA como autoridad ambiental de aplicación responsable. Los gobiernos autónomos descentralizados regionales conjuntamente con los provinciales y en coordinación con los Consejos de cuencas hidrográficas, están facultados para obtener recursos económicos para destinarlos a la conservación y gestión ambiental, principalmente a la recuperación de los recursos hídricos.

Los **gobiernos autónomos descentralizados municipales** son los responsables de implementar “...sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado...”²⁰⁶. Corresponde también a este nivel de gobierno la planificación del desarrollo cantonal, del ordenamiento territorial, la regulación del uso del suelo, y en general la planificación urbanística, ámbito en el que el gobierno seccional debe ejercer sus competencias procurando el equilibrio entre el desarrollo y la calidad ambiental, compatibilizando las actividades económicas, los usos de la propiedad y de suelo con el modelo de conservación que se pretenda mantener, integrando su planificación a los planes de los otros niveles de gobierno y a la planificación nacional²⁰⁷.

Los gobiernos municipales también podrán acreditarse como AAAR para el otorgamiento de licencias ambientales en los cantones, más si en un determinado cantón no

²⁰⁵ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit., artículo 136.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Cfr. VICENTE Giménez Teresa, Justicia ecológica y protección del medio ambiente, Op. cit., p.186.

existiere un gobierno municipal acreditado para tal efecto, le corresponderá al gobierno autónomo provincial descentralizado asumir dicha calidad. En los casos en los que los municipios sean los ejecutores de obras que requieren el otorgamiento de una licencia ambiental, el gobierno provincial será la autoridad ambiental de control, y en los proyectos de carácter estratégico la AAAR será el Ministerio del Ambiente.

Los **gobiernos autónomos descentralizados parroquiales** tienen a su cargo la promoción de la preservación del ambiente, naturaleza y biodiversidad y la vigilancia del respeto por los derechos de la naturaleza, por tratarse de un nivel de gobierno cercano a la ciudadanía. Estas competencias pueden ejercerla a través de varios mecanismos que requieren de la participación directa de la ciudadanía, como son: la implementación de programas de recuperación de recursos naturales y ecosistemas, programas de educación ambiental, proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales, programas de reforestación, entre otros.

La gestión de las competencias constitucionales a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados se efectúa de manera concurrente, acatando las políticas nacionales rectoras del SNDGA.

3.2 Ejercicio de las competencias administrativas ambientales contempladas en el COOTAD

El ejercicio de las competencias administrativas que el COOTAD otorga a los gobiernos autónomos descentralizados regulados bajo este cuerpo normativo, debe sujetarse a varios principios generales contemplados en el mismo. Los principios que se adaptan al ejercicio de las competencias en materia ambiental son: el **principio de coordinación y corresponsabilidad** que implica la responsabilidad solidaria de los organismos autónomos dentro del campo de sus competencias, en el pleno ejercicio de los derechos del buen vivir, entre los cuales se encuentra “*el derecho a vivir en un ambiente sano ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay*”²⁰⁸, la

²⁰⁸ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit. artículo 14.

responsabilidad compartida de los gobiernos autónomos permite que la ejecución y gestión de competencias, la creación de normativa, el uso de recursos, se efectúen de una forma articulada a través de mecanismos de cooperación voluntarios²⁰⁹; el **principio de subsidiariedad** que supone el encargo de la gestión de las competencias, a los órganos de gobierno más cercanos a la población, siempre y cuando estos tengan la capacidad institucional suficiente para ser eficientes en el ejercicio de las competencias, con el finalidad de lograr su eficacia y un mejor control social. Este principio implica que el Gobierno Central únicamente intervendrá únicamente en el ejercicio de competencias que le correspondan o sean de interés nacional y no en las competencias que puedan ser ejecutadas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía²¹⁰; el **principio de complementariedad** a través del cual los gobiernos autónomos descentralizados adaptan sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y ejecutan sus competencias de manera complementaria con los demás niveles de gobierno²¹¹; el **principio de equidad interterritorial** que constituye una guía para la asignación de competencias administrativas, con el fin de que prime la igualdad entre los distintos organismos autónomos²¹²; el **principio de sustentabilidad** permite a los gobiernos desarrollar las capacidades de cada circunscripción procurando el bienestar común, tomando en cuenta los aspectos sociales, culturales, ambientales, económicos de forma integral²¹³. Otro principio que encuentra su origen en el Derecho Administrativo, es la autonomía, plenamente aplicable a los organismos seccionales, el cual les hace capaces de regularse a sí mismos, actuar a través de sus propios órganos de gobierno en virtud de sus capacidades ejecutivas, normativas, organizativas y financieras, dentro del ámbito de sus competencias, sin la intervención directa de otros organismos públicos.²¹⁴

El COOTAD establece distintos niveles de gobierno, a los cuales se les ha otorgado competencias administrativas en materia ambiental con la finalidad de hacer efectivos sus fines de gobierno, entre los cuales se encuentran “...*La recuperación y conservación de la*

²⁰⁹ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit., artículo 3 literal c.

²¹⁰ Ibid. literal d.

²¹¹ Ibid. literal e.

²¹² Ibid. literal f.

²¹³ Ibid. literal h.

²¹⁴ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit. artículo 5.

naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable;... ”²¹⁵ “...La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos...”²¹⁶ La organización territorial actualmente está distribuida en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, sin perjuicio de que por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población puedan constituirse regímenes especiales, como sucede en los casos de Galápagos y de la Región Amazónica, cuyos órganos de gobierno tienen competencias administrativas para ejecutar las políticas de conservación y remediación que requieran estos ecosistemas de importante biodiversidad. El COOTAD califica al territorio de las provincias amazónicas como un régimen especial debido a la importancia de este ecosistema para el equilibrio ambiental, al cual se le da un tratamiento jurídico específico a través de una ley especial y una planificación y organización enfocada a la conservación ambiental. Un argumento doctrinario que sustenta el establecimiento de regímenes especiales a los que se les dará un tratamiento jurídico especial, es el reconocimiento de las áreas estratégicas de la gestión ambiental, que son ámbitos en los que se requiere un tratamiento individualizado y prioritario por parte de las autoridades y de la ciudadanía dada importancia en el equilibrio ambiental y desarrollo sustentable²¹⁷.

Según la organización territorial establecida por el COOTAD, cada circunscripción territorial que reúna los requisitos establecidos en este Código para ser reconocida como tal, se sujeta a la administración de un gobierno autónomo descentralizado cuya titularidad le corresponde a un organismo administrativo principal, cuyas competencias deberán ejecutarse de una manera complementaria y articulada con los otros gobiernos autónomos y de conformidad con los fines del Plan Nacional de Desarrollo. Los gobiernos autónomos descentralizados ejercen sus competencias a través de tres funciones integradas que son: **1)** De legislación, normatividad y fiscalización; **2)** De ejecución y administración; y, **3)** De participación ciudadana y control social²¹⁸.

²¹⁵ Ibid. artículo 4 literal d.

²¹⁶ Ibid. literal f.

²¹⁷ Cfr. Universidad Central del Ecuador, Coordinación General de Investigación, Memorias, Op. cit., p. 180.

²¹⁸ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit. artículo 29.

Los gobiernos autónomos descentralizados, según la circunscripción territorial a la que correspondan son titulares de las competencias administrativas que se describen a continuación:

3.2.1 Gobierno Autónomo Descentralizado Regional

Según el COOTAD es un órgano de gobierno con personalidad jurídica de derecho público que goza de autonomía, y que está facultado para ejercer funciones legislativas, de fiscalización, ejecutivas y de participación ciudadana. A continuación una breve descripción de las funciones específicas relacionadas con la materia en estudio:

- Llevar a cabo acciones articuladas en coordinación con los demás organismos descentralizados de la región y el gobierno central, con la finalidad de garantizar el buen vivir²¹⁹, ámbito que comprende el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad.
- Y con el objetivo de garantizar el buen vivir, promover el desarrollo sustentable dentro de sus circunscripción a través de la emisión de políticas de carácter regional²²⁰, lo que comprende dos aspectos importantes: la implementación un nivel de vida en el que se satisfagan las necesidades actuales sin comprometer la satisfacción de las necesidades futuras, y la conservación de los ecosistemas, recursos naturales y biodiversidad.

El gobierno autónomo descentralizado regional tiene competencia exclusiva para gestionar la administración de cuencas hidrográficas a través de la creación de consejos de cuencas hidrográficas²²¹.

²¹⁹ Ibid. artículo 31, literal a.

²²⁰ Ibid. literal b.

²²¹ Ibid. artículo 32 literal b.

El órgano legislativo y de fiscalización de este nivel de gobierno es el Consejo Regional al cual le compete crear la normativa entorno a las competencias que le han sido asignadas al Gobierno Regional. Dentro de las atribuciones del Consejo Regional se encuentra la gestión hídrica de empresas mixtas en cuyo ejercicio deberá regirse al marco legal de protección ambiental preestablecido, principalmente precautelando el derecho al agua²²². La conservación y protección ambiental y demás aspectos ambientales deben ser integrados en el desempeño de las competencias concernientes a la planificación del desarrollo regional y al ordenamiento territorial.

3.2.2 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial

Este organismo posee personalidad jurídica de Derecho Público al igual que el resto de organismos autónomos descentralizados, goza de autonomía, y ejerce sus competencias dentro de las funciones legislativa, de fiscalización, ejecutiva y de participación ciudadana.

Las funciones que deben ser asumidas por este organismo son las siguientes:

- Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción, con el objetivo de garantizar el buen vivir²²³. Esto supone el ejercicio de sus competencias orientado al bienestar de la colectividad, garantizando a la vez los derechos de la naturaleza o ambiente, y el derecho a vivir en un ambiente sano ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, lo que conlleva la responsabilidad de este nivel de gobierno, respecto a la sustentabilidad de los ecosistemas y preservación de los recursos naturales que son utilizados para la ejecución de actividades económicas e industriales.

²²² Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit. artículo 34 literal h.

²²³ Ibid. artículo 41 literal a.

- Desempeñar las competencias administrativas tanto exclusivas, como concurrentes concernientes a la gestión ambiental con calidad, eficacia y eficiencia, aplicando los principios que regulan la actuación de la administración pública²²⁴. La ejecución de esta función obliga a la administración a desarrollar las políticas, normativa, y principios rectores de la protección ambiental y de conformidad con este marco legal, canalizar la actuación de los organismos hacia el desarrollo sustentable y al buen vivir.

Es competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado provincial llevar a cabo la gestión ambiental en su territorio²²⁵.

El órgano legislativo y de fiscalización de este nivel de gobierno es el Consejo Provincial. A este organismo le compete desarrollar la normativa que regulará la gestión ambiental, a través de la expedición de ordenanzas provinciales, acuerdos y resoluciones administrativas²²⁶, y por tanto este el órgano encargado de desarrollar la normativa entorno a la gestión ambiental, y al manejo de los recursos naturales que se encuentren bajo su administración dentro de la respectiva circunscripción.

3.2.3 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

Los gobiernos autónomos municipales gozan al igual que los demás gobiernos autónomos, de personalidad jurídica y autonomía política, administrativa y financiera, y entre sus facultades y competencias, encontramos algunas relacionadas con el campo ambiental como son:

- Promoción del desarrollo sustentable a fin de garantizar el ejercicio de los derechos comprendidos dentro del régimen constitucional del buen vivir;

²²⁴ Ibid. literal e.

²²⁵ Ibid. artículo 42 literal d.

²²⁶ Ibid. artículo 47 literal a.

- Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;
- Promover la aplicación de la regulación del manejo responsable de la fauna urbana;²²⁷
- Prestar varios servicios públicos entre ellos el manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental;
- Conservar y difundir el patrimonio natural del cantón y construir los espacios públicos para este fin;
- Regular el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, así como garantizar el acceso a estos recursos;
- Regular la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras²²⁸.

El Consejo Municipal es el órgano de legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Municipal, por tanto a este le corresponde desarrollar la normativa entorno a las competencias de este nivel de gobierno, señaladas anteriormente, además de efectuar todo el trabajo operativo necesario para el ejercicio cabal de las competencias. De forma general, las competencias otorgadas a los gobiernos municipales, son atribuciones estrechamente vinculadas con el aspecto ambiental, por tanto en el ejercicio de sus competencias se deberá observar de forma integral la normativa de protección ambiental.

3.2.4 Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural

Este nivel de gobierno también goza de la personalidad jurídica de derecho público, y es uno de los organismos descentralizados más cercanos a la ciudadanía por la limitada circunscripción territorial sobre la cual ejerce su administración. Es por este motivo que al Gobierno Parroquial Rural se le han asignado competencias en materia ambiental relacionadas con la educación ambiental y el incentivo a las comunidades de llevar a cabo la conservación ambiental y la protección de la biodiversidad²²⁹. Este organismo también

²²⁷ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit, artículo 54.

²²⁸ Cfr. Ibid. artículo 55.

²²⁹ Cfr. Ibid. artículo 65 literal d.

tiene como función, la de promover el desarrollo sustentable, implementando políticas que hagan posible la realización de los derechos comprendidos en el régimen del buen vivir. A la Junta Parroquial Rural, en el ejercicio de sus atribuciones como órgano de gobierno de la parroquia rural, le corresponde desarrollar la normativa a través de acuerdos, resoluciones y reglamentos, que regularán los aspectos comprendidos en las competencias otorgadas al gobierno autónomo parroquial rural²³⁰, llevar a cabo todas las tareas internas necesarias para la consecución de los fines del organismo al que representa, procurado la participación ciudadana en los procesos de gestión. Consecuentemente es responsabilidad de la Junta Parroquial Rural efectuar todas las actividades operativas necesarias para la ejecución de las competencias ambientales exclusivas asignadas a este nivel de gobierno.

Adicionalmente el COOTAD prevé una forma especial de organización administrativa, mediante la cual por razones de conservación ambiental se pueden conformar regímenes especiales de gobierno tales como los Distritos Metropolitanos Autónomos y el régimen especial de la provincia de Galápagos.

3.2.5 Gobiernos de los Distritos Metropolitanos Autónomos

Estos regímenes especiales son formas de organización político administrativas, a nivel cantonal, que se conforman por razones demográficas y de conurbación, y no principalmente por motivaciones de conservación ambiental, sin embargo a este nivel de gobierno se le asignan las competencias propias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, y está facultado para ejercer las competencias de los gobiernos provinciales y regionales que pueda asumirlas en virtud de su capacidad institucional y financiera, y por tanto es competente para ejercer las atribuciones que en materia ambiental se hayan otorgado a los mencionados niveles de gobierno.

A los Gobiernos de los Distritos Metropolitanos en materia ambiental les corresponde, igual que a los municipales, promover el desarrollo sustentable en su circunscripción territorial, implementando políticas públicas de conformidad con las

²³⁰ Cfr. Ibid. artículo 67 literal a.

competencias que les hubieren sido asignadas, regular y prevenir la contaminación ambiental en su circunscripción acorde a los fines de las políticas nacionales en la materia.

El Concejo Metropolitano es el órgano legislativo y de fiscalización de los Distritos Metropolitanos y consecuentemente le corresponde elaborar la normativa que regula los aspectos ambientales según las competencias asignadas a este Gobierno, y por tanto el Concejo Metropolitano estará facultado para expedir ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones en materia de prevención de la contaminación ambiental y las que fueren necesarias para procurar el desarrollo sustentable del distrito metropolitano.

3.2.6 Gobierno de la Provincia de Galápagos

Debido al importante valor ecológico de la zona, de su biodiversidad y de sus recursos naturales, la provincia de Galápagos es una circunscripción imprescindible para el equilibrio ambiental del territorio ecuatoriano, por tanto se ha establecido un régimen especial de administración y gobierno liderado por un Consejo de Gobierno cuya conformación la establece la Constitución de la República²³¹ y las disposiciones transitorias del COOTAD, composición que estará vigente hasta que se expida la Ley Orgánica del Régimen Especial de Galápagos²³². La composición de este organismo resulta excepcional debido a que está integrado por las autoridades de las distintas circunscripciones territoriales que se encuentran dentro de la provincia, y en consecuencia las competencias administrativas asignadas al Consejo de Gobierno relacionadas con el control de la protección ambiental, y el manejo de recursos naturales deben gestionarse de forma coordinada entre los distintos gobiernos autónomos descentralizados municipales y parroquiales. Con la finalidad de procurar la conservación ambiental, es posible que las autoridades administrativas con competencias en la materia, impongan restricciones a la

²³¹ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit. artículo 258.

²³² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit. Disposición transitoria vigésimo sexta.

migración interna y al trabajo, sin embargo se garantiza a los ciudadanos residentes de la provincia, la preferencia en el acceso a los recursos naturales y a las actividades que sustentables²³³. Algunas de las atribuciones que el Consejo de Gobierno de Galápagos asumirá transitoriamente, le permiten efectuar la rectoría en la conservación ambiental, en la búsqueda del desarrollo sustentable, en la gestión, planificación y prestación de servicios públicos en materia ambiental, y para el pleno ejercicio de estas atribuciones, el Consejo está facultado para emitir las políticas públicas, lineamientos, normativa y programas necesarios para el ejecución de sus competencias, en sujeción a los planes y políticas nacionales²³⁴. El Consejo de Gobierno cuenta con el apoyo de la Secretaría Técnica, como un organismo dependiente operativo encargado principalmente de la organización y programación del ejercicio de las competencias así como de ejecutar las resoluciones que expida el Consejo de Gobierno.

3.3 Sistema Nacional de Competencias

El Sistema Nacional de Competencias está definido en el COOTAD como:

“el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente²³⁵”

A través de este Sistema Nacional, es posible regular los procesos de descentralización de competencias administrativas, que efectúa el gobierno central a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, e incorporar en el ejercicio de estas competencias algunos de los principios de la administración pública. El organismo técnico del Sistema es el Consejo Nacional de Competencia, que goza de personalidad jurídica de derecho público, autonomía y patrimonio propio.

²³³ Constitución de la República del Ecuador, Op. cit. artículo 258.

²³⁴ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit. Disposición transitoria vigésimo octava.

²³⁵ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit., artículo 108.

El ejercicio de competencias administrativas dentro de un Sistema Nacional, permite gestionarlas de manera articulada y coordinada entre los distintos niveles de gobierno según los parámetros preestablecidos por el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas nacionales dictadas por el gobierno central. Es así que se lleva a cabo la gestión concurrente de las competencias administrativas.

El COOTAD define a las competencias administrativas como: “capacidades de acción que poseen los niveles de gobierno enfocadas hacia un determinado sector”²³⁶ y estas a su vez son clasificadas en cuatro clases de competencias: exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales. Las **competencias exclusivas** son capacidades de acción sobre las cuales existe titularidad propia por parte de un solo organismo de gobierno, y su ejercicio se limita al territorio de la circunscripción territorial que corresponda a la administración del órgano titular de la competencias, sin perjuicio de que la gestión de esta competencia, es decir “*la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar*”²³⁷, pueda ser ejecutada por los distintos organismos de gobierno de manera concurrente²³⁸; mientras que en las **competencias concurrentes** su titularidad la poseen varios órganos de gobierno debido a la materia o sector que regulan y su gestión también se efectúa de manera concurrente. En el ejercicio de las competencias concurrentes es posible que se produzcan conflictos de competencias, duplicación o superposición de funciones, para lo cual el Consejo Nacional de Competencias, en su calidad de organismo técnico del referido sistema, emitirá las resoluciones necesarias para dirimir los conflictos de competencias tomando en cuenta el principio de subsidiariedad, la naturaleza e importancia de las competencias en conflicto.²³⁹ Las **competencias adicionales** forman parte de los sectores comunes las mismas que deben ser asignadas progresivamente a los gobiernos autónomos descentralizados a través del Consejo Nacional de Competencias por mandato de ley, acatando el procedimiento de transferencia previsto en el COOTAD²⁴⁰. Y por último las **competencias residuales** que aún no han sido asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados y tampoco pertenecen a ninguno de los sectores de intervención del

²³⁶ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit. artículo 113.

²³⁷ Ibid., artículo 116 inciso sexto.

²³⁸ Cfr. Ibid. artículo 114.

²³⁹ Cfr. Ibid. artículo 115.

²⁴⁰ Cfr. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit. artículo 149.

Estado, y por tanto deben ser asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los distintos niveles de gobierno²⁴¹.

En los casos en los que se presente un conflicto de competencias entre los gobiernos autónomos descentralizados, el Consejo Nacional de Competencias, resolverá en sede administrativa el conflicto²⁴², en cuya resolución se deberán tomar en cuenta el principio de subsidiariedad por disposición constitucional. No obstante los órganos de gobierno involucrados en el conflicto de competencias, podrán ejercer una acción ante la Corte Constitucional, y requerir su pronunciamiento a fin de resolverlo, según lo establecido en el artículo 145 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional²⁴³.

La Constitución de la República asigna a los distintos niveles de gobierno la titularidad exclusiva sobre ciertas competencias en materia ambiental y sobre determinados recursos naturales, no obstante el COOTAD permite que la gestión de estas competencias exclusivas sea concurrente, principalmente en la prestación de servicios públicos, lo que faculta a todos los órganos autónomos descentralizados a actuar de forma articulada y concurrente en la gestión de las competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno acatando el modelo de gestión preestablecido para cada sector, siempre y cuando se haya celebrado el convenio con el organismo titular de la competencia, a través del cual este autoriza a otro nivel de gobierno a gestionar una determinada competencia exclusiva.²⁴⁴ Para que un gobierno autónomo descentralizado intervenga en la gestión de las competencias de otro, el Consejo Nacional de Competencias autorizará dicha intervención de forma temporal y excepcional en los siguientes casos y hasta que tales circunstancias sean superadas por el gobierno intervenido:

- “...a) Por omisión del ejercicio de una o más competencias o la prestación de uno o más servicios del titular;*
- b) Por ineficacia en el ejercicio de la competencia o la prestación del servicio, debidamente comprobada por el Consejo Nacional de Competencias; y,*

²⁴¹ Cfr. Ibid. artículo 150.

²⁴² Cfr. Ibid. artículo 117, literal n.

²⁴³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Segundo Suplemento del Registro Oficial 52, 22 de Octubre de 2009, artículo 145.

²⁴⁴ Cfr. Ibid. artículo 126.

*c) Por solicitud, expresa y voluntaria, del propio gobierno autónomo descentralizado ...*²⁴⁵

La intervención de un organismo de gobierno sobre otro supone el asumir las facultades para tomar las acciones necesarias para superar la deficiencia en el ejercicio de una determinada competencia. El COOTAD establece claramente el procedimiento a seguir para los casos de intervención en la gestión de competencias, no obstante en casos de emergencia declarada, no se requiere la referida autorización para que un gobierno autónomo intervenga en el ejercicio de las competencias de otro, únicamente se deberá notificar al gobierno intervenido. Una vez que haya culminado el proceso de intervención, el gobierno interventor rendirá cuentas de su gestión ante el Consejo Nacional de Competencias y ante la ciudadanía, y se procederá con la restitución de la gestión de la competencia al gobierno titular, sin perjuicio de que el Consejo Nacional de Competencias pueda restituir en cualquier momento la gestión de la competencia al gobierno titular mediante resolución motivada.

Sin embargo la gestión concurrente de las competencias administrativas, o la intervención en la gestión de las mismas, en ningún caso atentarán contra la autonomía política, administrativa y financiera de los órganos de gobierno descentralizados, ni implica una sustitución del órgano intervenido o de sus autoridades. Se excluyen de la gestión concurrente las actividades que forman parte del sector privativo del Gobierno Central.

Las competencias administrativas señaladas anteriormente, se pueden enfocar hacia tres sectores o áreas de responsabilidad del Estado:

Sectores privativos: Son las áreas de importancia nacional, sobre las cuales el Estado Central es el único titular de las competencias administrativas sin que exista la posibilidad de que estas sean descentralizadas²⁴⁶.

²⁴⁵ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit. artículo 157.

²⁴⁶ Cfr. Ibid. artículo 110.

Sectores Estratégicos: Son sectores que por razones de económicas, sociales, políticas o ambientales, el Estado y sus niveles de gobierno reservan para sí todas las competencias y facultades administrativas. El modelo de gestión de cada uno de los sectores estratégicos es determinado por el Gobierno Central, sin embargo el ejercicio de estas competencias es concurrente. En materia ambiental son calificados como sectores estratégicos: los recursos naturales no renovables, la biodiversidad, el patrimonio genético, y el agua²⁴⁷.

Sectores Comunes: Constituyen el resto de sectores a cargo del Estado que pueden ser descentralizados y desconcentrados según lo considere el Gobierno Central tomando en cuenta el principio de subsidiariedad y naturaleza de los servicios o actividades que se efectúen²⁴⁸.

A cada uno de los sectores corresponde un modelo de gestión específico que será definido por el Gobierno Central, y que debe adaptarse a las normas y principios rectores del Sistema Nacional de Competencias.

En definitiva la gestión de las competencias y su ejercicio, constituyen un sistema integral cuya responsabilidad la asume el Estado y por tanto en su desarrollo se deben tomar en cuenta los principios de subsidiariedad y solidaridad entre los órganos autónomos descentralizados, a fin de que el sistema funcione de una forma coordinada y se eviten la superposición y duplicación de competencias y no se desgasten recursos económicos y humanos en la gestión de las competencias.

Es importante también diferenciar entre lo que es competencia y lo que es facultad según lo previsto en el COOTAD. Competencia es la capacidad de acción del gobierno, mientras que las facultades son el mecanismo a través del cual se ejerce la competencia. El artículo 116 del mencionado cuerpo normativo define a las facultades como: “...son

²⁴⁷ Cfr. Ibid. artículo 111.

²⁴⁸ Cfr. Ibid. artículo 112.

atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno...”, y a su vez las facultades pueden ser de rectoría, planificación, regulación, control, y gestión.²⁴⁹

Las competencias administrativas encaminadas a la **rectoría** le permiten liderar al gobierno central y a los gobiernos autónomos descentralizados en el ejercicio de sus competencias exclusivas, así como emitir las políticas públicas, definir sistemas estratégicos, iniciar proyectos sustentados en razones sociales, económicas, ambientales, entre otras, en la consecución de metas y objetivos nacionales. Un ejemplo del ejercicio de esta facultad es la rectoría que el Ministerio del Ambiente ejerce en materia ambiental a nivel nacional.

La **planificación** es una facultad que se efectúa de manera concurrente entre los distintos niveles de gobiernos, y está relacionada con la implementación de acciones, proyectos, planes sistemas integrantes del Sistema Nacional de Planificación, cada uno dentro de su circunscripción territorial. Los gobiernos autónomos descentralizados ejercen la planificación de sus circunscripciones de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo. La planificación ambiental implica un ordenamiento y programación del uso y gestión de los recursos naturales, el establecimiento de las medidas preventivas y correctoras, la programación de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas con incidencia ambiental, la regulación de los usos de la propiedad privada, encaminados hacia el tipo de conservación que se pretenda²⁵⁰, que en nuestro caso se trata de un modelo de conservación sustentable en el que se intenta equilibrar el desarrollo de las actividades económicas y la calidad de vida de los habitantes.

La facultad para **regular**, es la atribución que les permite a los órganos de gobierno emitir la normatividad que regulará la conducta de los administrados y la prestación de servicios públicos de conformidad con las políticas públicas nacionales preestablecidas, y según marco de competencias y la circunscripción que le corresponden a

²⁴⁹ Cfr. Ibid. artículo 116.

²⁵⁰ Cfr. VICENTE Giménez Teresa, Justicia ecológica y protección del medio ambiente, Op. cit., 186.

cada nivel de gobierno. El Ministerio del Ambiente y los gobiernos autónomos descentralizados ejercen esta facultad debido a que son competentes para emitir la normatividad a través de acuerdos, resoluciones, en el marco de las competencias ambientales que la ley les haya asignado.

El **control** se ejerce con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normatividad, objetivos y metas, niveles de eficiencia del ejercicio de las competencias, y en la prestación de servicios públicos. Ejercen esta facultad las AAAR que llevan a cabo la evaluación de impacto ambiental, y el otorgamiento de licencias ambientales a las actividades potencialmente contaminantes, en el ejercicio de su competencia de control del cumplimiento de la normativa de protección ambiental en general y de los planes de manejo ambiental previamente aprobados. Es también competente para ejercer esta atribución la Contraloría General del Estado al efectuar la auditoría ambiental según lo previsto en el artículo 25 de la Ley de Gestión Ambiental.

La **gestión** es la facultad que les permite a los niveles de gobierno efectuar la propia ejecución de la competencia administrativa. También implica la prestación, administración y financiamiento de servicios públicos. Para cada sector de los indicados anteriormente, el Gobierno Central establece un modelo de gestión propio que debe ser acatado por los niveles de gobierno competentes, dentro del marco de competencias y circunscripción a la que corresponda. Sin embargo la gestión de las competencias se debe efectuar de forma concurrente entre los distintos órganos de gobierno.²⁵¹

Finalmente cabe mencionar que el COOTAD dispone que se implemente un proceso de fortalecimiento institucional, a favor de gobiernos autónomos descentralizados, cuya finalidad principalmente la eficiencia y transparencia en el ejercicio de sus competencias, entre otros fines. El organismo encargado de ejecutar este proceso es el Consejo Nacional de Competencias de forma coordinada con las asociaciones de los distintos niveles de gobierno, y los medios para implementarlo serán los planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación para la eficiente prestación de servicios

²⁵¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. cit., artículo 116.

públicos, y uso de tecnología entre otros²⁵². En definitiva el fortalecimiento institucional es un proceso a través del cual se procura la eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de servicios públicos por parte de los distintos niveles de gobierno.

CONCLUSIONES

CAPITULO I COMPETENCIAS JURISDICCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL

1. La competencia jurisdiccional es la facultad o aptitud para ejercer la administración de justicia, entendida como la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, mientras que la competencia administrativa es la aptitud para efectuar las funciones propias de los órganos de la administración pública, concedidas por mandato legal, de conformidad con los criterios que delimitan su ejercicio.
2. Los criterios de materia, territorio, grados y personas así como el tipo de responsabilidad que se pretenda establecer a través de los procesos judiciales, son parámetros de guía determinar las autoridades jurisdiccionales competentes que conocerán las diversas acciones judiciales que pueden plantearse a partir de un hecho o acto que produce impactos ambientales negativos.
3. El criterio de la materia delimita el objeto u ámbito sobre el cual se ejercerá la competencia jurisdiccional. En el ejercicio de las competencias jurisdiccionales en la determinación de la responsabilidad ambiental, la materia es un criterio de trascendental importancia ya que a través de éste se determinan los bienes jurídicos que requieren de la tutela jurisdiccional, los cuales según nuestra actual Constitución, son el ambiente o naturaleza como tal, y la vida humana.
4. La obligación de indemnizar económicamente por los daños y perjuicios ocasionados nace de la producción de un daño provocado por los delitos o cuasidelitos civiles. Inicialmente se protegía indirectamente al ambiente o naturaleza, a través de la interposición de acciones

²⁵² Cfr. Ibid. artículos 151, 152.

civiles de índole particular. Actualmente nuestra legislación faculta a cualquier persona natural o jurídica, nacionalidad o grupo humano, interponer acciones por los daños y perjuicios ocasionados a la colectividad y naturaleza o medio ambiente como consecuencia de un acto u omisión que produzcan impactos ambientales negativos.

5. En materia civil existen dos acciones para reclamar el pago de la indemnización por daños y perjuicios ocasionados a causa de un acto u omisión que provocaron afectación ambiental. La acción por daños y perjuicios ocasionados sobre bienes particulares o el patrimonio privado, la cual debe ser conocida y resuelta por el juez de los civil de primera instancia, y la acción por daños y perjuicios, y por el deterioro a la salud y al medio ambiente ocasionados por la afectación ambiental, también conocida como la acción difusa por daños y perjuicios, cuya autoridad competente para conocer y resolverla es el Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se ha ocasionado la afectación ambiental, según la interpretación generalizada del artículo 42 de la Ley de Gestión Ambiental.
6. La finalidad del Derecho Ambiental no es únicamente la compensación de los daños y perjuicios ocasionados sobre los bienes o patrimonios de índole particular, más bien su objetivo es la prevención y reparación integral del ambiente o naturaleza.
7. El Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se haya ocasionado la afectación ambiental, es la autoridad jurisdiccional competente para declarar la responsabilidad medioambiental propiamente dicha y consecuentemente ordenar la remediación y restauración integral de la naturaleza o medio ambiente.
8. La competencia jurisdiccional para determinar la responsabilidad civil extracontractual derivada de los impactos ambientales y ordenar el pago de la indemnización por daños y perjuicios a la colectividad y al medio ambiente o naturaleza, según el criterio de la materia, es el juez de lo civil. Sin embargo en la práctica esta competencia la asume el Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se ha ocasionado la afectación ambiental.
9. Los recursos naturales y en general los elementos que componen la naturaleza o medio ambiente, poseen su valor ecológico propio, por tanto las alteraciones o hechos dañosos que los afecten provocan una afectación al patrimonio ambiental, perjuicio que no se compensa enteramente con el pago de una compensación económica, por este motivo la autoridad jurisdiccional especializada en materia ambiental está en la capacidad de comprender el funcionamiento armónico del ecosistema, la particularidad de cada especie, y valorar ecológicamente cada elemento que compone el ambiente, y consecuentemente ordenar una reparación justa e integral a favor de los ecosistemas afectados.
10. Nuestra Constitución dispone el establecimiento de la responsabilidad objetiva con inversión de la carga de la prueba por los daños ambientales ocasionados, disposición que obliga al demandado o gestor de actividades riesgosas a probar la inexistencia del daño real

- o potencial, y a desvirtuar el nexo causal entre el acto u omisión y el daño provocado, regla que constituye una ventaja procesal a favor del ambiente o naturaleza.
11. El planteamiento de acciones judiciales a consecuencia de la afectación ambiental ocasionada, tienen como finalidad la determinación del daño ambiental puro y la declaración de la responsabilidad ambiental propiamente dicha, que darán lugar a la reparación ambiental, a través de un proceso judicial propio que se tramita ante el Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se haya ocasionado la afectación, cuya competencia para conocer estas acciones, es exclusiva. Este es un mecanismo de protección jurídica tuitiva a favor del ambiente o naturaleza.
 12. Es facultad de la autoridad jurisdiccional competente, la determinación del monto indemnizatorio por daños y perjuicios a favor de la colectividad y del ambiente o naturaleza afectados, en cuyo cálculo tomará en cuenta los componentes de daño emergente y lucro cesante. Dentro del daño emergente se calcularán los costes de reparación, los costes terciarios producto de la investigación y verificación de la existencia del daño ambiental, costes de medidas preventivas. El lucro cesante es la pérdida o afectación patrimonial que sufre la comunidad, a causa de la pérdida de los beneficios o servicios que eran proporcionados por los recursos o elementos naturales que se han perdido o se han dañado a causa del impacto ambiental. Son pocas las legislaciones que toman en cuenta este componente.
 13. Es posible exigir el pago de la indemnización por los daños y perjuicios derivados del daño ambiental, ocasionados a los particulares sobre su patrimonio y sus bienes, u ocasionados a los bienes de interés público. Los dos tipos de acciones encuentran su fundamento en el Código Civil, y la autoridad competente para conocer la acción por daños y perjuicios sobre intereses particulares es el juez de lo civil, mientras que en los casos de daños y perjuicios derivados del daño ambiental, ocasionados a la colectividad, le corresponderá al Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se haya ocasionado el impacto ambiental.
 14. El Presidente de la Corte Provincial del lugar en donde se ha ocasionado la afectación ambiental es competente tanto para determinar la responsabilidad ambiental propiamente dicha, disponiendo la remediación y restauración del ambiente o naturaleza, así como para ordenar el pago y determinar el monto de la indemnización de daños y perjuicios a favor de la colectividad y ambiente afectados.
 15. En los casos en los que la afectación ambiental traspasa los límites de las circunscripciones territoriales, es competente para conocer las acciones que a consecuencia de la afectación se interpongan, cualquiera de los Presidentes de las Costes Provinciales de las circunscripciones afectadas. Se aplicarán los modos de prevención previstos y reglas para determinar la competencia previstas en el Código Orgánico de la Función Judicial, según las cuales ningún Presidente de la Corte Provincial de los lugares donde se haya ocasionado la afectación ambiental podrá excusarse a pretexto de que existen otros

competentes, y la competencia se fijará sobre el juez que haya prevenido a los demás en el conocimiento de la causa según la fecha de presentación de la demanda.

16. La competencia para determinar la responsabilidad penal derivada de los sucesos ambientales dañosos, le corresponde al juez de lo penal, el cual estará facultado para imponer las sanciones que correspondan por la comisión de los delitos e in
17. En materia constitucional, la acción de protección es el mecanismo a través del cual es posible obtener la tutela y garantía jurisdiccional respecto del derecho constitucional a vivir en un ambiente sano ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, y de los derechos de la naturaleza. La competencia para conocer la acción de protección le corresponde al juez de primera instancia del lugar en donde se originó el acto u omisión que ocasionaron la vulneración, o del lugar donde se produjeron sus efectos. En caso de conflicto entre los jueces para conocer esta acción se fijará la competencia mediante los modos de prevención tales como el sorteo o la fecha de presentación de la demanda según sea el caso. El juez que conoce de la acción es competente para ordenar la reparación del ambiente, el pago de la indemnización que por daños y perjuicios corresponda, y para dictar medidas cautelares a favor del ambiente o naturaleza. En caso de conflicto entre los jueces competentes para dictar medidas cautelares, la competencias se fijará por sorteo.
18. En la vía contencioso administrativa, los jueces de las salas especializadas de lo contencioso administrativo de las Cortes Provinciales son los competentes para conocer las acciones que se interpongan con la finalidad de impugnar los actos, resoluciones o contratos administrativos que vulneren las normas de protección ambiental, o los derechos de los administrados en materia ambiental. Contra estos actos cabe interponer el recurso de plena jurisdicción o subjetivo, o el recurso de anulación u objetivo. Los jueces competentes para conocer estas acciones, son competentes para declarar en sentencia la responsabilidad administrativa del Estado en caso de comprobarse la ilegalidad o vulneración de derechos, y para ordenar el pago de daños y perjuicios a favor de los perjudicados.

CAPÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

19. Es imprescindible la implementación y el funcionamiento de un sistema administrativo de gestión ambiental, a través del cual el conjunto de principios generales, políticas, normas y disposiciones de carácter ambiental, es decir la gobernanza ambiental, se concrete a través de la actividad institucional y humana que hace operativo este sistema, cuyo principal objetivo es el alcanzar un modelo de desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida de los administrados.
20. La actuación de las autoridades administrativas con competencias en materia ambiental, dentro del sistema de gestión ambiental debe ser articulada y coordinada, y su finalidad es el monitoreo y control del cumplimiento de las normas administrativas de protección

ambiental. Si bien se han otorgado competencias exclusivas sobre determinados asuntos, la gestión de estas competencias puede ser concurrente.

21. El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental está conformado por el conjunto de instituciones públicas responsables por la gestión ambiental, que actúan de forma articulada, coordinada e integral, brindando la tutela administrativa a favor del ambiente o naturaleza procurando el efectivo goce de los derechos constitucionales en materia ambiental. Su dirección le corresponde a la Comisión Nacional de Coordinación, y su rectoría al Ministerio del Ambiente. Compete a la Función Ejecutiva expedir las políticas de desarrollo sustentable, protección y conservación, y demás disposiciones generales a las que debe sujetarse la actuación del Ministerio del Ambiente y de los demás organismos que conforman este sistema.
22. El Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, al ser un órgano de naturaleza consultiva, le compete desarrollar los planes y programas de conservación ambiental, absolución de consultas, y asesorar al Ejecutivo en el establecimiento de las directrices del SNDGA. De forma general a las instituciones que conforman el SNDGA les corresponde vigilar el cumplimiento de las normas de calidad ambiental, la expedición y aplicación de normas de protección ambiental, gestionar la conservación del ambiente o naturaleza y sus componentes con la participación ciudadana. Tales obligaciones se ejecutan a través del ejercicio de las competencias administrativas que la ley asigna a cada funcionario para el cumplimiento de sus funciones.
23. El Ministerio del Ambiente es el organismo rector del SNDGA, y autoridad ambiental a nivel nacional, encargado de la rectoría e implementación de las políticas de conservación, desarrollo sustentable, prevención y participación ciudadana en materia ambiental a nivel nacional. Para el cumplimiento de sus funciones, la ley le otorga competencias administrativas relacionadas con el planteamiento de los lineamientos generales de control ambiental, expedición de las normas generales de protección ambiental, control del cumplimiento del régimen de licencias ambientales, promoción de la participación ciudadana en la protección ambiental, manejo de las áreas protegidas, resolución de los conflictos de competencias entre los organismos del SNDGA, entre otros aspectos.
24. En materia de prevención y control de la contaminación, son competentes los siguientes organismos: a) El Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable; b) El Ministerio del Ambiente; c) El SNDGA; 1) Reguladores Ambientales por recurso natural; 2) Reguladores ambientales sectoriales y 3) Municipalidades y/o Consejos Provinciales. A estos organismos les compete controlar el cumplimiento de la normativa en este ámbito, verificar la aplicación de los sistemas de control de la contaminación, evaluación de los programas de prevención y control de contaminación por parte de los organismos seccionales. Las competencias administrativas en esta materia pueden ser descentralizadas a los gobiernos locales y provinciales que posean capacidad administrativa suficiente para asumirlas, conjuntamente con los recursos económicos necesarios para ejecutarlas.

25. A través del Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA) es posible llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental a los proyectos u obras que provocarán o que potencialmente podrían ocasionar impactos ambientales negativos, y a su vez dar un seguimiento ambiental a los proyectos a través del licenciamiento ambiental. La evaluación de impacto ambiental permite apreciar las condiciones actuales de un determinado ecosistema y valorar los posibles efectos nocivos que podrían ocasionarse como consecuencia de un proyecto u obra, con la finalidad de tomar las medidas necesarias para evitar tales, impactos mediante la ejecución de un plan de manejo ambiental.
26. El conjunto de instituciones que conforman el SNDGA son las responsables del funcionamiento del SUMA, principalmente los organismos con competencias administrativas relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, la administración de determinados recursos naturales, y el desarrollo sustentable. Para que el SNDGA sea operativo es indispensable que los funcionarios encargados del sub-sistema de evaluación ambiental sean competentes para aprobar las evaluaciones de impacto ambiental, los planes de manejo ambiental y mitigación, para evaluar su cumplimiento, para el otorgamiento de licencias ambientales entre otras facultades.
27. Las autoridades que intervienen en el proceso de evaluación ambiental son: el Ministerio del Ambiente en calidad de Autoridad Ambiental Nacional (AAN), las autoridades a las que se les ha otorgado competencias administrativas en la gestión ambiental denominadas Autoridades Ambientales de Aplicación, las autoridades que cuentan con un sub-sistema de evaluación de impacto ambiental acreditado ante el SUMA o Autoridades Ambientales de Aplicación Responsable, y las autoridades que sin estar acreditadas ante el SUMA, emiten informes según la materia de sus competencias a las AAAR y actúan como agentes cooperantes dentro del sistema de evaluación ambiental.
28. En la ejecución de una obra o proyecto es posible identificar varias AAAR competentes para llevar a cabo el proceso de evaluación de impacto ambiental, consecuentemente se pueden producir conflictos de competencias entre las instituciones que conforman el SNDGA, cuya resolución se efectuará según lo dispuesto en el TULAS para estos casos. Cuando la AAN está involucrada en el conflicto, le corresponde a la Procuraduría General del Estado dirimirlo.
29. Cuando existen varias AAAR competentes para efectuar la evaluación de impacto ambiental de un determinado proyecto, se deben tomar en cuenta los siguientes criterios para fijar la competencia sobre una de ellas:
1. Se deberá fijar la competencia en razón de la materia, territorio o tiempo.
 2. En caso de que no sea determinable según el primer criterio, se buscará consenso entre las AAAR priorizando la capacidad institucional y experiencia. Si no se logra consenso un término de 10 días a partir de la respectiva consulta, a través de:
 3. La decisión de la AAN o del Procurador General del Estado.
30. En los proyectos u obras en los que su zona de influencia traspasa los límites de la circunscripción cantonal, el Consejo Provincial respectivo será la AAAR competente

siempre y cuando estuviera acreditada ante el SUMA, en los proyectos u obras de gran impacto ambiental, de interés nacional, o cuando su zona de influencia sobrepasa las circunscripciones provinciales, la AAAR es la AAN. Finalmente en los proyectos u obras en los que la AAN es la gestora, la AAAR es el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable.

CAPÍTULO III

COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTALES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS SEGÚN EL COOTAD

31. El ejercicio de las competencias administrativas ambientales contempladas en el COOTAD a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, debe regirse a los principios de coordinación y corresponsabilidad, principio de subsidiariedad, principio de complementariedad, principio de equidad interterritorial, y principio de sustentabilidad.
32. Los gobiernos autónomos descentralizados deben incorporar en el ejercicio de sus competencias, tres funciones integradoras que son:
 - 1) De legislación, normatividad y fiscalización;
 - 2) De ejecución y administración; y,
 - 3) De participación ciudadana y control social.
33. Los gobiernos autónomos descentralizados son organismos que forman parte del SNDGA, con competencias administrativas exclusivas en materia ambiental. El COOTAD contempla varias competencias ambientales, entre las cuales se destacan las siguientes:
 - Los gobiernos autónomos descentralizados regionales son competentes para ejecutar acciones coordinadas con los demás organismos para garantizar el buen vivir a sus administrados, así como para gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y crear consejos de cuenca.
 - Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son competentes para efectuar la gestión ambiental dentro de su circunscripción territorial, gestionar en coordinación con los gobiernos regionales la ejecución de obras en cuencas y micro cuencas, llevar a cabo la defensoría de la naturaleza, en procura de la sustentabilidad y el buen vivir.
 - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son competentes para la prestación de servicios públicos de saneamiento ambiental y manejo de desechos sólidos; para fomentar la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio natural del cantón; para la regulación del acceso y uso de determinados recursos naturales, y para regular prevenir y controlar la contaminación ambiental dentro de su circunscripción.
 - A los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos les corresponde asumir las competencias en materia ambiental que se les haya asignado a los gobiernos municipales, y las competencias de los gobiernos regionales y provinciales que puedan asumirlas según su capacidad institucional.

- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales son competentes para la prestación de los servicios públicos que en materia ambiental le fueren delegados, así como para fomentar la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente o naturaleza dentro de su comunidad.

Los distintos niveles de gobierno poseen la facultad legislativa para generar normativa para el cumplimiento de sus competencias, cuya vigencia se limitará a los límites territoriales de su circunscripción.

El ejercicio de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, no excluye la gestión concurrente de las mismas, en coordinación con las demás entidades públicas que forman parte del SNGDA. El COOTAD dispone expresamente que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales podrán acreditarse ante el SUMA, como AAAR para el otorgamiento de licencias ambientales.

34. Adicionalmente el COOTAD dispone la creación de regímenes especiales sobre las zonas de vital importancia para el equilibrio ecológico del territorio, tales como la provincia de Galápagos y la región amazónica. Sobre estas circunscripciones, los gobiernos llevarán a cabo una administración enfocada hacia la conservación y sustentabilidad de sus recursos naturales, y a la prevención de la contaminación.
35. Se crea el Sistema Nacional de Competencias, con la finalidad de regular la descentralización de competencias administrativas desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, y coordinar el ejercicio de estas competencias entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos generales establecidos por el gobierno central. Su organismo técnico es el Consejo Nacional de Competencias, al cual le corresponde en vía administrativa resolver los conflictos de competencias que surjan entre los niveles de gobierno.
36. El COOTAD contempla 4 tipos de competencias:
 - a) **Competencias exclusivas:** Capacidades de acción sobre las cuales existe titularidad propia por parte de un gobierno autónomo descentralizado, su ejercicio se limita al territorio de su circunscripción sin perjuicio de que su gestión se pueda efectuar de manera concurrente.
 - b) **Competencias concurrentes** su titularidad la poseen varios órganos de gobierno según las materias o sectores que se encuentran a su cargo, y su gestión también se efectúa de manera concurrente.
 - c) **Competencias adicionales** forman parte de los sectores comunes las mismas que deben ser asignadas progresivamente a los gobiernos autónomos descentralizados a través del Consejo Nacional de Competencias por mandato de ley.
 - d) **Competencias residuales** son competencias que aún no han sido asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados y tampoco pertenecen a ninguno de los sectores de intervención del Estado, y en lo venidero deberán ser asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.

37. La intervención temporal y excepcional en la gestión de las competencias de un nivel de gobierno debe ser autorizada por el Consejo Nacional de Competencias, en los siguientes casos hasta que se superen los motivos que ocasionaron la intervención:
- i. Por omisión del ejercicio de una o más competencias o la prestación de uno o más servicios del titular;
 - ii. Por ineficacia en el ejercicio de la competencia o la prestación del servicio, debidamente comprobada por el Consejo Nacional de Competencias; y,
 - iii. Por solicitud, expresa y voluntaria, del propio gobierno autónomo descentralizado...”
38. El ejercicio de las competencias administrativas de los gobiernos autónomos, se enfocan hacia los siguientes sectores y se sujetan al modelo de gestión definido por el Gobiernos Central. Estos sectores son:
- a) **Sectores privativos:** Son las áreas de importancia nacional, sobre las cuales el Estado Central es el único titular de las competencias administrativas sin que pueda descentralizar dichas competencias.
 - b) **Sectores Estratégicos:** Son sectores que por razones de económicas, sociales, políticas o ambientales, el Estado y los gobiernos reservan para sí todas las competencias y facultades administrativas sin perjuicio de que su gestión sea concurrente. En materia ambiental son calificados como sectores estratégicos: los recursos naturales no renovables, la biodiversidad, el patrimonio genético, y el agua.
 - c) **Sectores Comunes:** Son los sectores restantes a cargo del Estado que pueden ser descentralizados y desconcentrados en mayor o menor medida por parte del Gobierno Central.
39. La diferencia entre competencia administrativa y facultad administrativa es que la primera se refiere a la capacidad de acción del gobierno que la ley le otorga, mientras que la segunda es el mecanismo o atribución a través de la cual el gobierno autónomo puede ejercer su competencia. Las facultades pueden ser de rectoría, planificación, regulación, control, y gestión.
40. El Consejo Nacional de Competencias ejecutará un proceso de fortalecimiento institucional, cuya finalidad es optimizar el ejercicio de las competencias administrativas y la prestación de servicios públicos por parte de los organismos de gobierno, a través de la implementación de programas de capacitación y asistencia técnica a favor de las entidades públicas.

RECOMENDACIONES

1. Implementación de la jurisdicción ambiental especializada, mediante la creación de los juzgados ambientales de primera instancia y una sala especializada en la materia en la Corte Provincial, competente para conocer los recursos de apelación, con el objetivo de establecer una vía judicial eficiente en la determinación de la responsabilidad ambiental.

2. Reforma del Código Orgánico de la Función Judicial a través de la cual se incluirán los requisitos y las competencias específicas de los jueces ambientales.
3. Se deberá tomar en cuenta la vulnerabilidad del ambiente o naturaleza y aplicar el principio indubio pro naturaleza en el ejercicio de la administración de justicia y en el cumplimiento de las competencias administrativas por parte de las autoridades ambientales.
4. En el ejercicio de las competencias administrativas en materia ambiental por parte de los órganos públicos que conforman el SNDGA, deberá primar el principio de coordinación, con la finalidad de evitar la duplicación y superposición de competencias.
5. El ejercicio de las competencias administrativas en materia ambiental por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, debe sujetarse a los lineamientos y políticas generales que dicte el gobierno central, sin perjuicio de la facultad legislativa que sujetándose al marco de sus competencias, con la finalidad de evitar conflictos de competencias.

ANEXO

M. 1569. XL.

ORIGINARIO

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).

Buenos Aires, 8 de julio de 2008

Autos y Vistos:

1º) Que ante la presentación efectuada a fs. 14/108 por diecisiete personas ejerciendo derechos propios, y algunos de ellos también en representación de sus hijos menores, en su condición de damnificados por la contaminación ambiental causada por la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, promoviendo demanda por las diversas pretensiones que especifican contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las cuarenta y cuatro empresas que allí se indican, esta Corte dictó la resolución del 20 de junio de 2006, que obra agregada a fs. 183/195 y 201, mediante la cual adoptó diversos pronunciamientos que, en cuanto interesa a los fines de la presente, consistieron en: a) Declarar la incompetencia del Tribunal para conocer en su jurisdicción originaria con respecto a la reclamación que tenía por objeto el resarcimiento de la lesión sufrida en bienes individuales por parte de los demandantes que invocaban la causación de daños a la persona y al patrimonio ocasionados como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente (punto 6; fs. 56 vta./75; considerandos 8º a 17). b) Admitir la radicación del asunto ante esta sede reglada por el art. 117 de la Constitución Nacional, por tratarse de la contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales y ser partes el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires, con respecto a la pretensión que, como legitimados extraordinarios en los términos reglados por los arts. 41 y 43 de la Ley Fundamental y el art. 30 de la ley 25.675, tiene por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva de uso común e indivisible configurado por el ambiente (fs.75/76), tutela que se persigue mediante la prevención, la recomposición y, por último, por el resarcimiento del daño colectivo según el art. 28 de la ley citada (considerando 7º). c) Poner en ejercicio las

facultades ordenatorias e instructorias reconocidas por la ley al Tribunal a fin de proteger el interés general y, en consecuencia:

I.- Requerir a las empresas demandadas información sobre los desechos y residuos de toda naturaleza que arrojan al río; si cuentan con sistemas de tratamiento de dichos residuos; y si tienen seguros contratados en los términos del art. 22 de la ley 25.675. II.- Ordenar al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al CoFeMa para que presenten un plan integrado que contemple un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental. III.- Convocar a una audiencia pública a realizarse en la sede del Tribunal a fin de que las partes informen en forma oral y pública sobre el contenido de la información solicitada. IV.- Intimar a la parte actora a fin de que, por un lado, aporte a su demanda información adecuada y actualizada sobre aspectos esenciales de la cuestión litigiosa; y además, para que precise los fundamentos de su reclamación atinente al daño reversible y aporte los elementos necesarios para identificar la obra que, a su entender, cumpla una finalidad satisfactoria con respecto al daño irreversible. 2°) Que después de que el Tribunal desestimara la intervención requerida por el Defensor del Pueblo de la Nación como *Amicus Curiae* (fs. 182), a fs. 316/336 se presentó nuevamente dicha autoridad invocando su legitimación procesal con arreglo a lo dispuesto en el art. 86 de la Constitución Nacional y en el art. 30 de la ley 25.675, y de conformidad con el art. 41 de la Ley Suprema solicitó tomar intervención en el proceso en calidad de parte a fin de que se condenase a las demandadas que individualizó. Peticionó que se arbitren la totalidad de las acciones necesarias que conduzcan al cese de la actividad contaminante y a la recomposición del ambiente dañado. Esta Corte hizo lugar parcialmente a la petición en su pronunciamiento del 24 de agosto de 2006, pues sobre la base de las facultades ordenatorias establecidas en el art. 32 de la ley 25.675 y tras señalar que el presentante no estaba facultado para alterar el contenido objetivo y subjetivo dado por los demandantes a su pretensión admitió su participación como tercero interesado en los términos del ordenamiento citado y de acuerdo con lo previsto en el art. 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (fs. 356/358). 3°) Que a fs. 395/586 se presentaron espontáneamente diversas organizaciones con apoyo en la legitimación que les confieren

los textos constitucionales e infraconstitucionales que citan para tomar intervención como terceros en los términos del art. 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional y 30 de la ley 25.675). Expresaron que el objeto perseguido es que se condene a las demandadas a llevar a cabo, entre otros mandatos, las acciones necesarias para el inmediato cese de la actividad contaminante y la recomposición del daño ambiental colectivo existente en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo. El Tribunal, en su pronunciamiento del 30 de agosto de 2006, agregado a fs. 592/594, hizo lugar parcialmente a la intervención como terceros requerida por las siete entidades peticionarias, admitiéndola sólo con respecto a Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Greenpeace Argentina; Centro de Estudios Legales y Sociales y Asociación Vecinos de

La Boca. Consideró que la aptitud reconocida a las organizaciones mencionadas encontraba sustento en los fines previstos en sus respectivos estatutos asociativos. De esta manera su accionar no se daba en el marco del interés general y difuso relacionado con el cumplimiento de la Constitución Nacional y las leyes, sino teniendo en mira los intereses legítimos de estas organizaciones tendientes a la preservación de un derecho de incidencia colectiva como el derecho a un ambiente sano. En cuanto a la naturaleza de la intervención admitida y al alcance de las facultades de estos sujetos procesales, se remitió a lo decidido con respecto a la participación

del Defensor del Pueblo de la Nación en la sentencia del 24 de agosto, recordado en el considerando anterior. Asimismo, en esa resolución, la Corte tuvo presente las aclaraciones que habían efectuado los demandantes a fs. 386/393 tanto sobre el fundamento de sus reclamaciones como acerca del objeto demandado en relación con la reparación del daño moral colectivo. Por otro lado, se reservó en Secretaría un informe que había presentado espontáneamente en la causa la

Auditoría General de la Nación, en el cual se analizaba desde diversas ópticas la problemática ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (fs. 587/590). Por último, aprobó un reglamento para la celebración de la audiencia informativa que fue convocada mediante la resolución del 20 de junio de ese año. 4º) Que en una presentación conjunta efectuada el 24 de agosto de 2006, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el CoFeMa invocaron contestar el requerimiento efectuado

por el Tribunal en su decisión del 20 de junio. Además de señalar el consenso existente entre los tres estamentos estatales sobre la dimensión estructural del problema y la pertinente decisión de M. 1569. XL. ORIGINARIO que se aúnen los esfuerzos para llegar a su solución y, en especial, la trascendencia que el Gobierno Nacional ha otorgado a la problemática ambiental hasta darle la entidad de cuestión de Estado, acompañaron el Plan Integral para el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Asimismo, describen los aspectos principales de este programa, su contenido político e institucional, lo concerniente al saneamiento y al aspecto social, exponen sobre las evaluaciones del impacto ambiental requeridas, realizan las consideraciones finales y acompañan la documentación conducente (fs. 372/379).5°) Que con anterioridad a la audiencia convocada por la resolución del 20 de junio mencionada *ut supra*, presentaron los informes escritos requeridos las demandadas SORIALCO S.A.C.I.F., FÁBRICA JUSTO S.A.I. y C., CURTIDURÍA A. GAITA S.R.L., TRI-ECO S.A., SOLVAY INDUPA S.A.I.C., RASIC HNOS. S.A., SHELL COMPAÑÍA ARGENTINA DE PETRÓLEO SOCIEDAD ANÓNIMA, ANTIVARI S.A.C.I., S.A. LUPPI HERMANOS Y COMPAÑÍA LIMITADA CURTIDURÍA Y ANEXO, SULFARGEN S.A., DOW QUÍMICA ARGENTINA S.A., QUÍMICA TRUE S.A., CENTRAL DOCK SUD S.A., MATERIA HNOS. S.A.C.I. y F., SADESA S.A., COTO CENTRO INTEGRAL DE COMERCIALIZACIÓN S.A., YPF S.A., CURTIEMBRE ÁNGEL GIORDANO S.R.L., CURTIEMBRE FRANCISCO URCIUOLI E HIJOS S.A., PETROBRAS ENERGÍA S.A., ORVOL S.A., MERANOL S.A.C.I., MOLINOS RÍO DE LA PLATA S.A., ODFJELL TERMINALS TAGSA S.A., SEATANK (BUENOS AIRES) SOCIEDAD ANÓNIMA, DANONE ARGENTINA S.A., FRIGORÍFICO REGIONAL GENERAL LAS HERAS S.A., PRODUCTORES DE ALCOHOL DE MELAZA S.A. (PAMSA), DESTILERÍA ARGENTINA DE PETRÓLEO S.A. (DAPSA), DAIMLERCHRYSLER ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA FINANCIERA INDUSTRIAL COMERCIAL INMOBILIARIA Y DE MANDATOS, CERVECERÍA Y MALTERÍA QUILMES S.A.I.C.A. CBUENOS AIRES EMBOTELLADORA S.A.C CERVECERÍA BIECKERT S.A., C.O.V.Y.C. S.A., PETROLERA DEL CONO SUR S.A., PETRO RÍO COMPAÑÍA PETROLERA S.A., AGUAS Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A. EN FORMACIÓN (AySA) y TRATAMIENTO DE EFLUENTES AVELLANEDA S.A. (TEA S.A.). Estos informes fueron reservados en Secretaría,

formándose cuadernos por separado que fueron enumerados según el orden cronológico de su presentación. 6°) Que el 5 de septiembre de 2006 el Tribunal dio comienzo a la audiencia fijada. En dicha fecha, la demandante efectuó un informe sobre el contenido y fundamentos de su pretensión. Por su lado, la secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en representación de los Estados demandados, expuso lo concerniente al Plan Integral de Saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo y fue ulteriormente interrogada por los miembros de esta Corte sobre diversos aspectos de dicho programa (fs. 740). La versión taquigráfica de dicha audiencia obra agregada a fs. 870/884. Asimismo y a raíz de un requerimiento efectuado en dicho acto por el Tribunal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acompañó un informe elaborado por una de sus agencias acerca de los planes de acción existentes en materia de salud (fs. 861), comportamiento que también siguió la agencia federal indicada ampliando su informe originario con particular referencia a los aspectos sanitarios, plazos y cronogramas en materia de obras públicas y mecanismos de control y participación (fs. 953/955); y que igualmente llevó a cabo la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (fs. 957/958, punto 16). El 12 de septiembre continuó la audiencia, oportunidad en que expusieron los representantes de las empresas, reproduciendo en forma verbal el informe encomendado, quienes además fueron interrogados por el Tribunal. El Defensor del Pueblo de la Nación y los representantes de los terceros interesados que se integraron al frente activo también presentaron de modo verbal sus respectivos informes (acta de fs.865). La versión taquigráfica de todo lo actuado quedó glosada a fs. 885/907. En respuesta al requerimiento formulado en la audiencia por esta Corte, ampliaron sus informes las emplazadas ANTIVARI S.A., SHELL COMPAÑÍA ARGENTINA DE PETRÓLEO S.A., CURTIDURÍA A. GAITA S.R.L., FÁBRICA JUSTO S.A.I. y C., DESTILERÍA ARGENTINA DE PETRÓLEO S.A. (DAPSA), SULFARGEN S.A., CURTIEMBRE FRANCISCO URUIOLI E HIJOS S.A., CURTIEMBRE ÁNGEL GIORDANO S.R.L., ORVOL S.A. y MATERIA HNOS. S.A. (fs.957/958). Por otro lado, ante la invitación del Tribunal formulada en función de los informes verbales presentados en la audiencia, tres de las organizaciones no gubernamentales que intervienen como terceros ampliaron los términos de sus respectivas presentaciones y pretensiones originarias, e incorporaron nuevos fundamentos (fs. 925/952). Los actores, por último, ampliaron la reclamación

contra los catorce municipios en que se extiende la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo (Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Pte. Perón, y San Vicente) y contra la CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) (fs. 975/978). 7°) Que mediante el pronunciamiento del 6 de febrero de 2007 este Tribunal ordenó al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que respecto del Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo presentado en la causa informe sobre las medidas de toda naturaleza adoptadas y cumplidas en materia de prevención, recomposición y auditoría ambiental, así como las atinentes a la evaluación del impacto ambiental

respecto de las empresas demandadas. Por último, se requirió tomar conocimiento de las acciones llevadas a cabo relativas al sector industrial, poblacional y a la atención y prevención en materia de salud. A tal fin, se fijó una nueva audiencia pública para el 20 de febrero de 2007 (fs. 979). En dicha oportunidad, la secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación realizó el informe ordenado, contestó diversos requerimientos efectuados por esta Corte (fs. 1042; versión taquigráfica de fs. 1057/1067) y acompañó finalmente la documentación que, según invocó, respaldaba los diversos ejes del plan de acción encomendado (fs.1042/1043, 1100 y 1113). 8°) Que el 23 de febrero de 2007 el Tribunal, tras subrayar que carecía de los elementos cognoscitivos necesarios para dictar el pronunciamiento que en aquel grado de desarrollo del proceso correspondía tener, ejerciendo nuevamente sus facultades instructorias y ordenatorias, ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires. Ello, a fin de que con la actuación de sus profesionales con antecedentes y conocimientos necesarios y apropiados respecto de las diversas temáticas involucradas, procediesen a informar sobre la factibilidad del plan presentado en la causa por las autoridades estatales, según lo encomendado el 20 de junio de 2006 (fs. 1047). 9°) Que el 20 de marzo de 2007 el Tribunal dictó un pronunciamiento frente a la pretensión formulada por una organización no gubernamental cuyo estatuto asociativo reconoce como uno de sus objetivos la preservación de un ambiente sano y equilibrado para intervenir en la causa en condición de tercero, y a la demanda promovida por otro grupo de habitantes en las tierras linderas a la desembocadura del Riachuelo para que se adopte una medida autónoma y autosatisfactiva de naturaleza análoga a la reclamada por

los demandantes originarios (fs. 1104/1108). Por esta resolución se admitió la intervención como terceros interesados de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, con el alcance definido en la resolución de fs. 592/594 para las otras agrupaciones cuya participación se había admitido; se denegó la intervención autónoma solicitada por los sujetos presentantes en la causa V.625.XLII, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar, y se hizo lugar a la actuación de dichos peticionarios como terceros interesados. Por otro lado, tras destacar que en la litis se encontraba suficientemente representada la condición de afectados y/o interesados en cuanto al daño colectivo con los sujetos que tomaron intervención, y que debían adoptarse las medidas ordenatorias que impidieran planteos dilatorios que frustraran la apropiada decisión del caso en un proceso de inusitada trascendencia en que se ejercía la misión jurisdiccional más elevada de la Corte Suprema, se declaró definitivamente integrado el frente activo con los demandantes y los terceros cuya actuación había sido admitida, a la par que se previno que no haría lugar a ninguna petición de cualquier sujeto que pretendiese incorporarse en tal condición a estas actuaciones. 10) Que ante la presentación por parte de la Universidad de Buenos Aires del informe encomendado (fs. 1180), el Tribunal hizo uso nuevamente de sus atribuciones reconocidas en el art. 32 de la ley 25.675 y en el art. 36 del ordenamiento procesal, a cuyo fin ordenó la celebración de una audiencia pública para que las partes y los terceros intervinientes expresasen oralmente las observaciones que estimaran conducentes con respecto al Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo presentado; así como que también lo hicieran con relación al informe formulado por la Universidad de Buenos Aires sobre la factibilidad de aquél, acompañándose la prueba de que intentaren valerse para el caso en que se pretendiese impugnar los aspectos científicos de ese dictamen (resolución de fs. 1181, del 12 de junio de 2007). 11) Que dicha audiencia dio comienzo el 4 de julio de 2007, oportunidad en que la secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en representación del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Defensor del Pueblo de la Nación, los representantes de algunas de las organizaciones no gubernamentales que intervienen como terceros interesados y los mandatarios de las partes demandadas que optaron por hacer uso de las facultades impugnatorias establecidas en la sentencia en la cual se convocó a esa audiencia

realizaron sus exposiciones (acta de fs. 1387). La versión taquigráfica de los informes verbales está agregada a fs. 1401/1421. Los expositores por la representación estatal y por la Defensoría del Pueblo acompañaron también una síntesis escrita de sus informes verbales (fs. 1377/1382 y 1383/1386). El Tribunal dispuso pasar a un cuarto intermedio hasta el día siguiente, precisando que se procedía de ese modo con la finalidad de interrogar y requerir en la audiencia al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre cuestiones concernientes al Plan Integral, para lo cual se instruyó a las representaciones respectivas que acompañen a la causa toda la información complementaria con que contasen, como documentación, elementos adicionales atinentes a los aspectos institucionales, de salud, presupuestarios, impacto ambiental, poblacionales, de ordenamiento territorial (fs. 1387 vta./ 1388). La versión taquigráfica de las respuestas dadas por la representación estatal a los diversos requerimientos efectuados por los integrantes de esta Corte durante la audiencia celebrada el 5 de julio obra agregada a fs. 1422/1439.12) Que el 22 de agosto de 2007 el Tribunal adoptó las decisiones que se detallan a continuación (fs. 1442/ 1447). Por un lado, y sobre la base del resultado de las audiencias llevadas a cabo y del informe presentado por los expertos de la Universidad de Buenos Aires, se advirtió que para poder avanzar en la causa en lo relacionado con la prevención y recomposición era necesario ordenar la recolección de información precisa, actualizada, pública y accesible. Por ello se impuso a la Autoridad de Cuenca y a la representación

de los tres Estados demandados la obligación de informar sobre el estado del agua, el aire y las napas subterráneas; acompañar un listado de las industrias existentes en la cuenca que realicen actividades contaminantes con los diversos datos allí especificados; la memoria de las reuniones llevadas a cabo por la autoridad de cuenca así como otras actividades de dicha agencia; informes acerca de los traslados poblacionales y de empresas; proyectos sobre el polo petroquímico de Dock

Sud; utilización de créditos verdes; saneamientos de basurales; limpieza de márgenes del río; expansión de la red de agua potable tanto en lo que atañe a las obras en ejecución como a las proyectadas; desagües pluviales; saneamiento cloacal; estado de avance de las obras, factibilidad de sus plazos, costos definitivos, y financiamiento, respecto de todas las obras; información complementaria sobre el plan sanitario de emergencia. Por otra parte, se

dispuso correr traslado de la demanda. En atención a las características excepcionales de este proceso colectivo, se establecieron normas específicas relacionadas con el emplazamiento y las contestaciones respectivas. Entre las reglas dispuestas, cabe destacar la que impuso un plazo excepcional y de carácter común para todos los emplazados. En igual sentido, la disposición que, con el objeto de evitar dilaciones injustificadas, previno que no se daría curso como excepción previa a ninguna defensa de esa naturaleza; y, esencialmente, la destinada a profundizar la publicidad del proceso al imponer que la contestación de demanda, además de su habitual instrumentación por escrito, fuera sintetizada mediante un informe verbal que se llevaría a cabo en una audiencia pública, fijada por el Tribunal a ese exclusivo objeto. 13) Que a fs. 1578/1579 tomó intervención el Defensor Oficial ante esta Corte asumiendo en los términos de los arts. 59 del Código Civil y 54 de la ley 24.946 la representación de los menores que actúan en esta causa como damnificados e integrantes del frente activo. 14) Que los Estados demandados presentaron los informes encomendados (fs. 1617/1618 y 1738), que fueron ulteriormente ampliados por la Autoridad de Cuenca (fs. 1905). En la audiencia llevada a cabo durante los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2007 contestaron la demanda las siguientes emplazadas: Estado Nacional Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación; Provincia de Buenos Aires; Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Municipalidades de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente; Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE); Aguas Argentinas S.A.; Antivari S.A.C.I.; AYSA S.A.; Central Dock Sud S.A.; Cervecería y Maltería Quilmes S.A.I.C.A. y G.; Coto C.I.C.S.A.; Curtiduría A. Gaita S.R.L.; Curtiembre Ángel Giordano S.R.L.; Curtiembre Francisco Urciuoli e Hijos S.A.; DaimlerChrysler Argentina S.A.C.I.F. I.M.; Danone Argentina S.A.; Dapsa S.A.; Dow Química Argentina S.A.; Fábrica Justo S.A.I.C.; Frigorífico Regional Gral. Las Heras S.A.; Materia Hermanos S.A.C.I.; Meranol S.A.C.I.; Molinos Río de la Plata S.A.; ODFJELL Terminals Tagsa S.A.; Orvol S.A.; Pamsa (Productores de Alcohol de Melaza S.A.); Petrobras Energía S.A.; Petrolera del Cono Sur S.A.; Petro Río Compañía Petrolera S.A.; Química True S.A.C.I.F.; Rasic Hnos. S.A.; Sadesa S.A.; SEATANK (BUENOS AIRES) SOCIEDAD ANÓNIMA; Shell Capsa; Solvay Indupa S.A.I.C.; Sulfargen S.A.; Tri-Eco S.A.; e YPF S.A. La versión

taquigráfica de las exposiciones sinópticas realizadas oralmente por las comparecientes obra agregada a fs. 1913/1963. Con los escritos respectivos se conformó un legajo individual por cada contestación a fin de evitar interferencias injustificadas en los trámites respectivos (fs. 1903). Por disposición del Tribunal se ordenó substanciar con el frente activo tanto las defensas articuladas por diversos demandados fundadas en el defectuoso modo de proponer la demanda, así como la documentación acompañada con cada una de las contestaciones (fs. 1907/1908). Dicho traslado fue respondido según las constancias agregadas a fs. 1969/1982 de estos autos principales y en los legajos respectivos. Considerando: 15) Que la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces. De acuerdo con este principio, la presente sentencia resuelve de modo definitivo la específica pretensión sobre recomposición y prevención que ha tramitado por medio de este proceso urgente y autónomo. El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración. De tal modo, el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos que se enuncian en la presente, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo. Asimismo, dado el carácter definitivo de esta sentencia, el proceso de ejecución debe ser delegado en un juzgado federal de primera instancia, a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento. Como consecuencia de la decisión que se adopta, el proceso relativo a la reparación del daño continuará ante esta Corte puesto que no se refiere al futuro, sino a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado. La condena que se dicta consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio para los demandados, con las precisiones que surgen de los considerandos siguientes y cuyo contenido es determinado por el Tribunal en uso de las atribuciones que le corresponden por la Constitución y por la ley general del ambiente. Ello es así porque la demanda no contiene las precisiones suficientes, tal y como ha sido puesto de manifiesto por esta Corte en la resolución del 20 de junio de 2006. Con relación al plan integral para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo presentado por la parte demandada se han realizado audiencias y dictámenes que evidencian deficiencias que este

Tribunal debe tener en cuenta. De todo ese proceso, descripto en los considerandos anteriores, surge que existen importantes diferencias entre las distintas versiones presentadas, y que en muchos aspectos no hay una elaboración actualizada sino una reedición de documentos que existían con anterioridad y que datan de varios años. También han existido dificultades para conocer datos objetivos, públicos y mensurables sobre las distintas situaciones existentes, lo cual ha sido agravado por la dispersión de las fuentes de información y la falta de una terminología homogénea. Por otro lado, la eficacia en la implementación requiere de un programa que fije un comportamiento definido con precisión técnica, la identificación de un sujeto obligado al cumplimiento, la existencia de índices objetivos que permitan el control periódico de sus resultados y una amplia participación en el control.

16) Que la autoridad obligada a la ejecución del programa, que asumirá las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos que se precisarán, es la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168. Ello, sin perjuicio de mantener intacta en cabeza del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional recordadas por esta Corte desde su primera intervención en el mentado pronunciamiento del 20 de junio de 2006, como así también de las normas superiores de carácter local del estado bonaerense y de la ciudad autónoma demandada.

17) Que por la presente sentencia la Autoridad de Cuenca queda obligada a cumplir el siguiente programa:

I) Objetivos: El programa debe perseguir tres objetivos simultáneos consistentes en: 1) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos la Autoridad de Cuenca deberá adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al tribunal competente para la ejecución de esta sentencia en un plazo de 90 (noventa) días hábiles. El incumplimiento de la orden dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.

II) Información pública. Organizar, en un plazo de 30 (treinta) días hábiles, un sistema de información

pública digital vía internet para el público en general, que de modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etc., actualizados, que fueron solicitados en la resolución de fecha 22 de agosto de 2007. El incumplimiento de la orden dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca. **III) Contaminación de origen industrial.** 1) la realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca Matanza-Riachuelo en un plazo de 30 (treinta) días hábiles; 2) la identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de la resolución correspondiente; 3) la intimación a todas las empresas identificadas como agentes contaminantes que arrojan residuos, descargas, emisiones a la Cuenca Matanza-Riachuelo, para que presenten a la autoridad competente el correspondiente plan de tratamiento, en un plazo de 30 (treinta) días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución de la Autoridad de Cuenca que se contempla en el punto anterior; 4) la consideración y decisión dentro del plazo de 60 (sesenta) días hábiles por parte de la Autoridad de Cuenca sobre la viabilidad y, en su caso, aprobación del plan de tratamiento a que se refiere el punto anterior; 5) la orden para las empresas cuyo plan no haya sido presentado o aprobado, luego de la resolución de la Autoridad de Cuenca que así lo establezca, de cese en el vertido, emisión y disposición de sustancias contaminantes que impacten de un modo negativo en la cuenca. El dictado de la resolución que así lo disponga no podrá exceder el plazo de 180 (ciento ochenta) días contados a partir de la presente; 6) la adopción por parte de la Autoridad de Cuenca de las medidas de clausura total o parcial y/o traslado. Estará facultada para extender el plazo o proponer alguna otra medida cuando se acredite que existe imposibilidad económica de pagar los costos de tratamiento o cuando exista una situación social de gravedad; 7) la puesta en conocimiento por parte de la Autoridad de Cuenca de las líneas de créditos existentes y disponibles para las empresas, a tales efectos; 8) la presentación en forma pública, actualizada trimestralmente, del estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire de la cuenca; 9) la presentación en forma pública, detallada y fundada del proyecto de reconversión industrial y relocalización en el marco del Acta Acuerdo del Plan de acción conjunta para la adecuación ambiental del polo petroquímico de Dock Sud, las empresas involucradas, población afectada, convenios firmados, etapas y plazos decumplimiento;10) la

presentación en forma pública del estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas previstas en el Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios - Saneamiento de la Cuenca Riachuelo-Matanza - Primera Etapa, del 21 de noviembre de 2006. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca. **IV) Saneamiento de basurales.** Respecto de la tarea de saneamiento de basurales prevista en el Plan Integral Matanza-Riachuelo, la Autoridad de Cuenca deberá: 1) Asegurar en un plazo de 6 (seis) meses la ejecución de: a) las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales legales o clandestinos que serán cerrados; b) las medidas para implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto presentado ante esta Corte; c) las medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos. 2) Ordenar la erradicación, limpieza y cierre en el plazo de 1 (un) año, de todos los basurales ilegales relevados por la Autoridad de Cuenca. 3) Concretar el plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado ante esta Corte, con particular énfasis en la construcción de los centros integrales GIRSU. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca. **V) Limpieza de márgenes de río.** Respecto de la tarea de limpieza de márgenes del río prevista en el Plan Integral Matanza-Riachuelo, la Autoridad de Cuenca deberá informar en forma pública, de modo detallado y fundado: 1) la finalización de la etapa de desratización, limpieza y desmalezado de los cuatro sectores individualizados en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados; 2) el avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parqueada, de acuerdo a lo previsto en el Plan Integral Cuenca Matanza Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados. **VI) Expansión de la red de agua potable.** Respecto de la tarea de expansión de la red de agua potable prevista en el Plan, la Autoridad de Cuenca deberá informar públicamente, de modo detallado y fundado, sobre el plan de ampliación de las obras de captación, tratamiento y distribución a cargo de AySA (Aguas y Saneamientos Argentinos) y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento

(Enohsa), con particular énfasis en la información relativa a las obras que debían ser terminadas en 2007; a las obras actualmente en ejecución; al inicio de la ejecución de las obras de expansión de la red de agua potable en el período 2008/2015. En todos los casos deberán incluirse los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca. **VII) Desagües pluviales.** Respecto de la tarea de desagües pluviales prevista en el Plan Integral Matanza-Riachuelo, la Autoridad de Cuenca deberá informar públicamente, de modo detallado y fundado, sobre el plan de obras de desagües pluviales, con particular énfasis en la información relativa a las obras que debían ser terminadas en 2007; a las obras actualmente en ejecución; y al inicio de la ejecución de las obras para expandir la red de desagües pluviales en el período 2008/2015. En todos los casos, deberán incluirse los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca. **VIII) Saneamiento cloacal.** Respecto de la tarea de saneamiento cloacal prevista en el Plan Integral Matanza-Riachuelo, la Autoridad de Cuenca deberá informar públicamente, de modo detallado y fundado, sobre el plan de ampliación de las obras a cargo de AySA (Aguas y Saneamientos Argentinos) con particular énfasis en la información relativa a las obras que debían ser terminadas en 2007; a las obras actualmente en ejecución, especialmente sobre las previstas para la construcción de la primera etapa de la planta depuradora Berazategui y sus emisarios, *sin perjuicio de lo que oportunamente resuelva esta Corte en las causas M.60.XLIII; M.61.XLIII; M.72.XLIII; M. 2695.XXXIX; y M.2714.XXXIX "Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A."*; y al inicio de la ejecución de las obras de expansión de la red cloacal en el período 2008/2015, detallando las obras contempladas en la construcción de la planta de tratamiento denominada Capital, Ciudad Autónoma o Riachuelo y sus emisarios. En todos los casos deberán incluirse los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca. **IX) Plan Sanitario de Emergencia.** Atento al incumplimiento de los informes especificados a fs. 1445/1445 vta. y 1446 y teniendo en cuenta las observaciones oportunamente formuladas

por las Facultades de Medicina y de Farmacia y Bioquímica, de la Universidad de Buenos Aires, con referencia al aspecto sanitario del Plan Integral de la Cuenca Matanza-Riachuelo se requiere a la Autoridad de Cuenca que: 1) En un plazo de 90 (noventa) días realice mapa socio demográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo a los efectos de: a) determinar la población en situación de riesgo; b) elaborar un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua, de otras patologías no dependientes de aquellos factores y un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías; c) elaborar un Sistema de Registro y Base de Datos de acceso público de las patologías detectadas en la Cuenca; d) especificar las medidas de vigilancia epidemiológicas adoptadas en la zona de emergencia. 2) Cumplidos los requerimientos del punto 1 deberá, en un plazo de 60 (sesenta) días elaborar y poner en ejecución –22– programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de la Cuenca. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca. 18) Que más allá de lo dispuesto en la ley 26.168 y de las atribuciones que, en cada una de las jurisdicciones correspondientes, establecen las normas constitucionales e infraconstitucionales de aplicación, este Tribunal considera de la mayor trascendencia en orden al alto significado institucional que importa la transparencia en el manejo patrimonial de la cosa pública, sindicar una autoridad responsable de esa importante misión y en ese trance establecer que la Auditoría General de la Nación llevará un control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan. Para facilitar el control público de los fondos, la Autoridad de Cuenca deberá asignar un código de identificación de las partidas presupuestarias que tengan relación con la ejecución del programa. Sin perjuicio de lo expresado, el juez encargado de la ejecución, podrá presentar todos los cuestionamientos relativos al control presupuestario y a su ejecución, que deberán ser detallados y circunstanciadamente respondidos por la Autoridad de Cuenca en un plazo de 10 (diez) días hábiles. Asimismo, si alguno de los sujetos legitimados para observar dicha información hiciere uso de esa facultad, la Autoridad de Cuenca deberá citarlo a una audiencia pública que se celebrará en su sede dentro de los 10 (diez) días hábiles subsiguientes, en la que ofrecerá las

explicaciones concernientes a la disconformidad formulada. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca. 19) Que es igualmente relevante fortalecer la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa descrito en los considerandos anteriores. Dicho control debe ser organizado mediante la indicación de un coordinador capaz de recibir sugerencias de la ciudadanía y darles el trámite adecuado. Para tales fines en orden a la plena autonomía funcional que se le reconoce al no recibir instrucciones de ningún otro poder del Estado la designación debe recaer en el Defensor del Pueblo de la Nación. Esta autoridad conformará un cuerpo colegiado con los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en la causa en igual carácter de terceros, coordinando su funcionamiento y distribuyendo internamente las misiones, entre las que se incluyen la recepción de información actualizada y la formulación de planteos concretos ante la Autoridad de Cuenca para el mejor logro del propósito encomendado según criterios de igualdad, especialidad, razonabilidad y eficacia. 20) Que la naturaleza y el contenido de la sentencia que esta Corte dicta como pronunciamiento final sobre las pretensiones que tienen por objeto la recomposición y la prevención, exigen una prudente ponderación anticipatoria de diversas circunstancias que se presentarán a raíz de la ejecución de los mandatos que forman parte del presente. Que en ese trance, el Tribunal debe tomar una primera decisión que sea el fruto de balancear ajustadamente dos circunstancias. La primera, como ha sido suficientemente señalado y subrayado en la decisión dictada en este mismo asunto el 20 de junio de 2006 para sostener la inhibitoria en las reclamaciones de daños individuales (Fallos: 329:2316) y en los precedentes I.349.XXXIX Aitzcovich, Mabel c/ ANSeS s/ reajustes varios, de fecha 29 de marzo de 2005 y B.2303.XL Abarreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios, de fecha 21 de marzo de 2006 (Fallos: 328:566 y 329:759, respectivamente), que esta Corte debe mantener la racionalidad de la agenda de casos que debe examinar y sentenciar, a fin de no entorpecer el responsable ejercicio de las atribuciones que la Ley Suprema le ha encomendado en todos los otros asuntos que corresponden a su jurisdicción más eminente como intérprete final de aquélla, como guardián último de las garantías superiores de las personas y como partícipe en el proceso republicano de gobierno. La otra circunstancia y sobre la base de la exigencia institucional

de que las sentencias de esta Corte sean lealmente acatadas, está dada porque frente a la naturaleza de las atribuciones reconocidas en este pronunciamiento a la Autoridad de Cuenca, debe evitarse por parte de ella, de todos los sujetos alcanzados por el fallo o de cualquier otra autoridad nacional o local, judicial o administrativa cualquier tipo de interferencias o intromisiones que frustren la jurisdicción constitucional ejercida en este pronunciamiento. En el conocido precedente P.95.XXXIX Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza, de fecha 24 de febrero de 2005, (Fallos: 328:175) y a propósito de pronunciamientos adoptados en instancia originaria, el Tribunal estableció que en esta instancia y en esta causa en que el Tribunal debe juzgar si sus decisiones han sido acatadas, o no, y en su caso debe tomar todas las decisiones apropiadas para lograr el riguroso cumplimiento de sus fallos, desmantelando las consecuencias derivadas de todo acto por el cual sin importar la autoridad local que lo hubiera dictado, en qué condiciones ni bajo qué *nomen iuris*, se haya intentado neutralizar, paralizar o desconocer, en todo o en parte, los mandatos contenidos en una o más decisiones dictadas por este Tribunal en esta instancia originaria y exclusiva". Esta ponderación y la necesidad de preservar, además, un significativo grado de inmediatez de la magistratura con los sujetos del caso, lleva al Tribunal a considerar apropiado atribuir la competencia para la ejecución de la presente en los términos de lo dispuesto por los arts. 499 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y las demás cuestiones que después se precisarán, en un juzgado federal de primera instancia con competencia en parte del asiento territorial de la cuenca hídrica. Con arreglo a la competencia que le asigna la ley 25.519, art. 3º, el informe interno elevado por la Secretaría de Administración General acerca de los recursos humanos con que cuenta y la decisiva circunstancia de que su puesta en funcionamiento es reciente (conf. acordada 2/2006), queda deferida la intervención a favor del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. 21) Que además de la ejecución puntualizada, dicho tribunal tomará intervención en la revisión judicial que se promueva impugnando las decisiones de la Autoridad de Cuenca (arts. 18 y 109 de la Constitución Nacional), competencia que será de carácter exclusiva pues de este modo se procura asegurar la uniformidad y consistencia en la interpretación de las cuestiones que se susciten, en vez de librarla a los criterios heterogéneos o aun contradictorios que podrían resultar de decisiones de distintos jueces de primera instancia, frustrando así la más

conveniente ejecución de la sentencia y estimulando una mayor litigiosidad que podría paralizar la actuación de la agencia administrativa interviniente. En efecto, frente a las ingentes atribuciones que a dicha agencia le reconocen los textos normativos en vigencia y este pronunciamiento, es conveniente concentrar en un único tribunal la competencia para llevar a cabo, agotada dicha instancia administrativa, la revisión judicial amplia y suficiente que corresponde por mandato superior en un estado constitucional de derecho, con arreglo a lo decidido por esta Corte desde 1960 en el tradicional precedente recurso de hecho deducido por Poggio, Marta Del Campo de; Poggio, José Víctor, y Saavedra, Delia Josefina Poggio de, en la causa Fernández Arias, Elena y otros c/ Poggio, José (sucesión), de fecha 19 de septiembre que ha marcado un rumbo en la materia (Fallos: 247:646), a fin de que, como enfatiza el voto de los jueces Boffi Boggero y Aberastury, A...siga rigiendo substancialmente el cardinal principio de que la decisión final corresponde al Poder Judicial de la Nación...". Frente a estas situaciones, el señor juez federal interviniente deberá realizar, como se señaló en los precedentes de Fallos: 305:129; 310:2159; 311:334, un escrutinio verdaderamente suficiente, permitiendo una revisión plena de las cuestiones controvertidas en el marco de un trámite bilateral, que concilie aquel estándar constitucional con la rigurosa celeridad que debe imperar en la resolución de estos conflictos. Por otra parte y a fin de poner en claro las reglas procesales, corresponde declinar la intervención de toda otra sede, de manera que las decisiones finales que tomare el magistrado cuya intervención se ha ordenado serán consideradas como dictadas por el superior tribunal de la causa a fin de permitir su impugnación por ante esta Corte, de verificarse todos los otros recaudos que condicionan su admisibilidad, en la instancia del art. 14 de la ley 48, sustrayendo así de toda actuación a cualquier tribunal intermedio. El tribunal delegado tendrá también las facultades necesarias para fijar el valor de las multas diarias derivadas del incumplimiento de M. 1569. XL. los plazos, con la suficiente entidad como para que tengan valor disuasivo de las conductas reticentes. Asimismo, podrá ordenar la investigación de los delitos que deriven del incumplimiento de los mandatos judiciales que se ordenan en la presente sentencia. 22) Que, por último, las altas razones en que hacen pie las decisiones precedentes deben ser complementadas instrumentalmente, ordenando la acumulación de todos los litigios relativos a la ejecución del plan por ante el juez encargado de la ejecución, y declarando que este proceso produce

litispendencia respecto de las demás acciones colectivas que tengan por objeto una controversia sobre el mismo bien jurídico, aun cuando sean diferentes el legitimado activo y la causa *petendi*. Por ello se resuelve:

1.- Dictar sentencia con respecto a las pretensiones que tienen por objeto la recomposición y la prevención. 2.- Ordenar a la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168 el cumplimiento del programa establecido en los considerandos. 3.- Disponer que el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente con la ejecución de dicho programa. 4.- Establecer que la Auditoría General de la Nación realizará el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento. 5.- Habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan de Saneamiento y del programa fijado en el presente. 6.- Encomendar al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación, mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participarán los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en esta causa en condición de terceros interesados. 7.- Atribuir competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes para conocer en todas las cuestiones concernientes a la ejecución de este pronunciamiento y en la revisión de las decisiones finales tomadas por la Autoridad de Cuenca, según el alcance establecido en los considerandos 20 y 21. 8.- Disponer la acumulación de procesos y prevenir acerca de la situación de litispendencia existente, con arreglo a lo decidido en el considerando 22. 9.- Mantener la tramitación de la causa ante esta Corte en lo atinente a la reparación del daño colectivo. 10.- Ordenar la remisión de copia fiel, en soporte papel y magnético, de todo lo actuado al Juzgado Federal de Quilmes, haciéndose saber a su titular la existencia de anexos de documentación que se encuentran a su disposición para toda consulta que se quiera formular. 11.- Diferir el pronunciamiento sobre las costas hasta tanto se dicte sentencia con respecto a la pretensión cuyo trámite prosigue ante esta Corte. Notifíquese y cúmplase con lo ordenado. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY. ES COPIA

BIBLIOGRAFÍA

ALESSANDRI Rodríguez Arturo, SOMARRIVA Undurraga Manuel, *Curso de Derecho Civil*, Tomo I, Volumen I, Parte General, Tercera Edición, Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1961.

ALSINA, Hugo, *Fundamentos del Derecho Procesal*, Volúmen 4, Serie Clásicos de la Teoría General del Proceso, Editorial Jurídica Universitaria, México, 2001.

BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Sexta Edición, Tomo II, Editorial La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964.

BUSTOS Ayoví, Fernando, *Manual de Gestión y Control Ambiental*, Segunda Edición, Ecuador, 2007.

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), *Manual de Capacitación en Derecho Ambiental y Código de Procedimiento Penal para fiscales del Ministerio Público*, Editorial Fraga C. Ltda., Quito, 2004.

Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA), *Naturaleza y Derechos Colectivos Gestión Ambiental Participativa en el Ecuador*, 2009.

FONSECA Tapia César A., *Manual de Derecho Ambiental*, Editorial Adrus, Arequipa, 2010.

FLOR Rubianes Jaime, *Teoría General de los Recursos Procesales*, Tercera Edición, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008.

LERNER Bernardo, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo III, Editorial Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires.

MEZA, Barros Ramón, *Manual de Derecho Civil de las Obligaciones*, Novena Edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2001.

MOSSET Iturraspe Jorge, HUTCHINSON Tomás, DONNA Edgardo Alberto, *Daño Ambiental Responsabilidad Pública Ambiental por Tomás Hutchinson*, Tomo II, Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires

OSPINA Fernández Guillermo, *Régimen General de las Obligaciones*, Reimpresión de la Octava Edición, Editorial Temis S.A., Bogotá, 2008.

PÁEZ Zamora Juan Carlos, *Elementos de Gestión Ambiental*, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Quito, 2009.

PÉREZ, Efraín, *Derecho Ambiental*, Mc Graw Hill, Santafé de Bogotá.

QUINTERO, De Prieto Beatriz, *Teoría Básica de la Indemnización, Manual de Responsabilidad Civil*, Tercera Edición, Editorial Leyer Ltda., Bogotá, 2000.

ROJAS Franco, Enrique, *Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo*, Edilex S.A. Editores, Guayaquil, 2007.

RUDA González Albert, *El Daño Ecológico Puro La Responsabilidad Civil por el Deterioro del Medio Ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de Octubre, de responsabilidad medioambiental*, Editorial Arazandi S.A., 2008.

SALGADO, Pesantes Hernán, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editora Nacional, Quito, 2002.

Universidad Central del Ecuador, Coordinación General de Investigación, *Memorias, I Encuentro Andino de Integración Universitaria*, 1993.

VICENTE Giménez Teresa, *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Editorial Trotta S.A., Madrid, 2002.

LEGISLACIÓN

Codificación de Procedimiento Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador, Actualizada al 2 de Enero de 2006.

Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Tomo I, Actualizado a Octubre del 2005.

Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial suplemento N° 544 del 9 de Marzo del 2009.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial 303, Suplemento, de 19 de Octubre del 2010

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial de 20 de Octubre de 2008.

Ley de Gestión Ambiental, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Ambiental, Marco Legal, Tomo I, Actualizada a Septiembre del 2009.

Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 035-CL (Registro Oficial 338, 18-III-1968), Decreto Supremo 1077 (Registro Oficial 392, 17-IX-1973), Decreto Supremo 611 (Registro Oficial 857, 31-VII-1975), Ley 2001-56 (Registro Oficial 483, 28-XII-2001). Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, Codificación 2004-020, Suplemento del Registro Oficial 418, 10-IX-2004.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial N° 52 de 22 de Octubre del 2009 Segundo Suplemento.

Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundario del Ministerio del Ambiente, Tomo I, Registro Oficial 31 de Octubre del 2003, Edición Especial N° 2 , Decreto N° 3516.

INTERNET

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN,
Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, www.mmrree.gov.ec.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

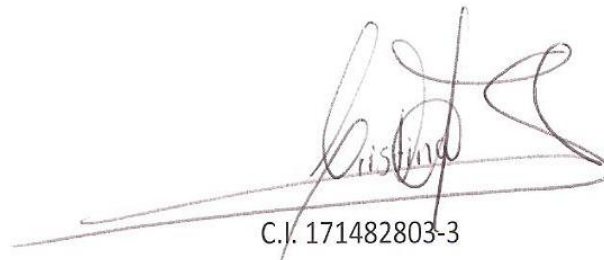
DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, CRISTINA ELIZABETH SÁNCHEZ SARAIVA, C.I., 171482803-3 autora del trabajo de graduación intitulado "ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES Y ADMINISTRATIVAS EN LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN EL ECUADOR", previa a la obtención del grado académico de **LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 23 de Agosto de 2011



C.I. 171482803-3