

CAPÍTULO III

La legislación de los bosques y vegetación protectores privados en el Ecuador, y su relación con las normas vinculadas a la función social de la propiedad

Para dar inicio a la revisión de la legislación ambiental en el derecho ecuatoriano, que hace mención a la categoría de bosque y vegetación protectores, es necesario identificar los cuerpos normativos más relevantes y que se relacionan con este tema. Aclaramos además que esta revisión no podrá ser exhaustiva sino meramente enunciativa.

En primer lugar, tenemos a la Constitución Política vigente, que data de 1998, y habla en términos generales tanto de la propiedad como de la protección al medio ambiente. Una de las normas iniciales en que la Constitución hace mención al derecho de las personas a un ambiente sano, es el numeral 6 del artículo 23, relativo a los derechos civiles, cuyo texto es el siguiente:

Art. 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

(...) 6. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente.

Posteriormente, nuestra Constitución incluye una nueva “generación de derechos” en lo que a tutela ambiental se refiere. Así, en su capítulo V, correspondiente al de los derechos colectivos dice:

Art. 86.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:

La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país;

La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.

El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

En concordancia, en el artículo 87, la Constitución señala que la ley de la materia ambiental - será la encargada de tipificar y determinar:

(...) los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.

Una vez ubicado el marco general de nuestro estudio -para empatar el análisis de las normas civiles y ambientales- comencemos por revisar lo que la Carta Política dice sobre el derecho a la propiedad, en los siguientes artículos.

Art. 30.- La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía.

Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y desarrollo.

Art. 32.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley.

Art. 33.- Para fines de orden social determinados en la ley, las instituciones del Estado, mediante el procedimiento y en los plazos que señalan

len las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Se prohíbe toda confiscación.

Vemos que el legislador ha tratado de armonizar los intereses individuales y colectivos, determinando por una parte la protección constitucional de los derechos civiles y ambientales y, por otra, las limitaciones que para el ejercicio de los derechos –sean individuales o colectivos– deben existir. Este es el caso del derecho de propiedad. La norma constitucional lo reconoce y garantiza, pero no puede dejar su ejercicio al libre arbitrio de cada persona.

Por tanto, reconoce también que en la convivencia humana existen relaciones, interdependencias y, sobre todo, que las personas nos movemos en escenarios físicos, ecosistémicos, vinculados estrechamente con la naturaleza y sus recursos. En este punto es muy interesante -y de gran relevancia práctica- lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 23, que como pudimos observar instituye la facultad por vía de ley para el establecimiento de restricciones al “ejercicio de determinados derechos y libertades para proteger el medio ambiente”.

Esta disposición permite que por vías legales se proceda a limitar las facultades de los titulares de derechos cuando el ejercicio de los mismos puede implicar una amenaza o daño al medio ambiente; esta situación se evidencia particularmente respecto del derecho de propiedad, ya que en su contenido es el que mayor número de facultades y prerrogativas concentra. Dichos “límites constitucionales” buscan que la legislación secundaria se adecue a sus preceptos y así no desconoce ni el interés colectivo, ni el interés particular.

Hay algunas situaciones establecidas por la Constitución que podrían repercutir sobre la forma en la cual se ejerce la propiedad, y por la que se establecen los bosques protectores privados. Por una parte, tenemos el artículo 238 de la Constitución señala la posibilidad que se establezcan regímenes especiales por razones demográficas o ambientales. No se señalan limitaciones específicas respecto a la propiedad, pero sí respecto a la libre circulación de personas.

Creemos que este artículo forma una unidad con el siguiente, esto es el 239, que se refiere específicamente a Galápagos. Sin embargo, dado que las condiciones especiales a las que hacen mención ambos artículos apuntan al incremento de las precauciones ambientales, no

creemos que disminuyen sino mas bien potencian la relevancia del bosque protector privado como una herramienta de gestión del territorio.

En el artículo siguiente, el 240, se hace una referencia general a las consideraciones ambientales en la amazonía, por lo cual nos encontramos en un caso similar al anterior. Para terminar, el artículo 241 hace referencia a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que son todavía categorías muy poco definidas y conceptualizadas. Por ello creemos que lo más probable es que estas circunscripciones vayan teniendo formas y contenidos paralelos a las unidades de régimen seccional, y que su tratamiento evolucionará de la misma manera que lo que tratamos mas adelante respecto de los gobiernos seccionales.

En el ámbito de la normativa secundaria, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, y el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS)¹ constituyen los cuerpos normativos fundamentales en el tratamiento de los bosques. A continuación pasamos a revisar estas normas.

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, fue expedida en el año de 1981. Hasta la fecha ha sido reformada en más de una ocasión² y se encuentra en vigencia su codificación expedida el 22 de julio de 2004.

Previo a analizarla, recordemos que desde el punto de vista institucional, las entidades encargadas de su aplicación y vigilancia han sido tres. A la fecha de expedición de la Ley, el organismo competente fue el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En el año 1992 se creó el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre –INEFAN–, a cuyo cargo pasó la vigilancia del cumplimiento de las tareas que la antes citada ley le asignó en su momento al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Posteriormente, se crea el Ministerio del Ambiente (octubre de 1996) y en el año de 1999³, se fusionan en una sola institución dicho Ministerio y el INEFAN, desapareciendo este último como órgano independiente.

En cuanto a los contenidos de la Ley Forestal, Pérez Camacho (1995: 251-252) señala que sus características más importantes, a 1995, eran, entre otras:

Status jurídico de tierras forestales: patrimonios forestal y de áreas naturales; y bosques y vegetación protectores. Los dos primeros son exclusivamente de propiedad del Estado. Los últimos pueden ser de propiedad pública o privada.

Modalidades de “forestación y reforestación” y de “producción y aprovechamiento” forestal. Comprende la venta y concesión de tierras forestales y sus condiciones.

Se establecen incentivos del género tradicional, es decir, básicamente orientados a las exenciones y exoneraciones de impuestos.

Se declaran no susceptibles de afectación por la reforma agraria las tierras forestales de propiedad privada cubiertas de bosques protectores o de producción permanente y aquellas en las que se ejecuten planes de forestación y reforestación.

Otras relevantes de la ley tienen que ver con las modalidades de forestación y reforestación y de administración y aprovechamiento de tierras del Estado. ...

... La explotación de los “bosques estatales de producción permanente”, no definidos en la ley, se efectúa por: a) administración directa del INEFAN; b) delegación a otras instituciones públicas incluyendo empresas públicas y mixtas; y, c) contratos de aprovechamiento con particulares, sea por concurso de ofertas, sea por contratación directa.

Otros temas tocados por la ley son: la movilización de productos, la investigación y capacitación, la protección y las industrias forestales. La ley concluye con la competencia y jurisdicción para la aplicación de sanciones (...)

Un componente muy importante de la ley y que no ha sido identificado arriba, es el de la creación y regulación de las áreas naturales y de la fauna y flora silvestres.

Estas características se mantienen en la actualidad. Hay que destacar de forma adicional que uno de los objetivos de la expedición de la Ley fue armonizar la política de desarrollo agropecuario y de ampliación de la frontera agrícola con los programas de aprovechamiento y repoblación forestal, recordando que buena parte del “territorio nacional se encuentra cubierta de bosques (...) y (...) que sus tierras son de aptitud predominantemente forestal, no aprovechables en explotación agropecuaria” y, que de hacerlo, se sujetan a serias limitaciones.⁴

Cabe mencionar que el establecer un Patrimonio Forestal del Estado (capítulo I de la Ley) se trató de una estrategia que pretendía reservar ciertas partes de los bosques naturales para un uso sostenido a través de concesiones estatales. Este mecanismo no ha podido funcionar; las zonas en las que se ubica el patrimonio forestal del Estado han sido básicamente ocupadas por procesos de colonización.

Más específicamente, el tema que nos compete se encuentra ubicado en el capítulo primero de la Ley, aquel que se refiere a todos los tipos de bosque que no son fundamentalmente categorías de protección,⁵ sino que se refiere a diversas formas de manejo, uso y aprovechamiento forestal. Esta particularidad responde, quizá, al hecho de que dichos bosques no son necesariamente de dominio del Estado, característica que, al parecer por la forma en que la ley habla de ella, es consustancial a las áreas protegidas.

El concepto de bosque protector

La Ley Forestal, define en su artículo 5 al bosque y vegetación protectores como:

- (...) aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que cumplan con uno o más de los siguientes requisitos:
- Tener como función principal la conservación de suelo y la vida silvestre;
- Estar situados en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas de escasa precipitación pluvial;
- Ocupar cejas de montaña o áreas contiguas a las fuentes, corrientes o depósitos de agua;
- Constituir cortinas rompevientos o de protección del equilibrio del medio ambiente;
- Hallarse en áreas de investigación hidrológico-forestal;
- Estar localizados en zonas estratégicas para la defensa nacional; y
- Constituir factor de defensa de los recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público.

Vemos que en este texto se combinan dos elementos. Por una parte, los criterios referidos a los servicios antierosivos e hidrológicos de la cobertura boscosa, y por otra parte aquellos que se refieren a la vida silvestre que podrían ser entendidos como una forma de conservación de la biodiversidad.

Un bosque protector privado constituye una herramienta jurídico-legal de conservación, aplicada y referida a un área en específico, en la cual por sus características y por voluntad de sus propietarios, será dedicada a la conservación de la tierra y elementos de la biodiversidad, decisión que se formaliza a través de un mecanismo legal-administrativo, como es la declaratoria ministerial.

Para que esta herramienta de conservación sea monitoreada, es necesario que el propietario –con apoyo de un profesional en la materia– elabore un Plan de Manejo Integral, dentro del cual consten las condiciones y características actuales de su predio, y el detalle de las actividades a las cuales se dedicará dentro del mismo.

La autoridad competente para conocer sobre acciones, peticiones y reclamos relacionados con estos bosques, es el Ministerio del Ambiente. En el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente - TULAS, hay una definición ligeramente diferente y más concreta de lo que es un bosque protector:

Art. 16.- Son bosques y vegetación protectores aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas, de dominio público o privado, que estén localizados en áreas de topografía accidentada, en cabeceras de cuencas hidrográficas o en zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas no son aptas para la agricultura o la ganadería. Sus funciones son las de conservar el agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre.⁶

En la definición del TULAS se hace explícita la inclusión de formas de cobertura no sólo boscosa como es el caso de la cobertura arbustiva o herbácea, y se incluye además bosques artificiales. De todas maneras se mantiene el énfasis en las funciones de protección de los recursos suelo y agua.

En la Ley se aclara además que este tipo de bosque “no forma parte del patrimonio forestal del Estado”⁷, en la medida que no sean de dominio público. Sin embargo, le es aplicable la garantía de su artículo 9 en tanto el Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre las tierras forestales y los bosques de dominio privado, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes.⁸ El bosque protector, se incluye además dentro de las categorías de aprovechamiento y producción forestal.⁹

La Ley además radicó al momento de su expedición¹⁰ la competencia para determinar las áreas de bosques y vegetación protectores en el Ministerio de Agricultura, mediante Acuerdo, con la participación del entonces INERHI.¹¹ Adicionalmente, se especificó que tal determinación podrá comprender no sólo tierras pertenecientes al patrimonio forestal del Estado, sino también propiedades de dominio particular.

Conviene señalar que esta categoría, la de “bosque y vegetación protectores”, se encuentra en el medio de las dos grandes formas de manejo de la tierra de las que habla la Ley Forestal, que son las áreas protegidas y las tierras forestales. Si bien los bosques protectores son regulados en el título que corresponde a las tierras forestales, por su naturaleza y funciones constituyen áreas de conservación y manejo sustentable, que sin embargo no se encuentran –necesariamente– en manos del Estado, y su declaratoria está supeditada a la voluntad de sus propietarios –en caso de ubicarse en zonas de dominio privado–.

Es importante hacer esta aclaración ya que, a nuestro criterio, los bosques protectores son un especial tipo de área protegida que adquiere dicha condición en primer lugar porque se ha verificado el cumplimiento de las condiciones ecológicas establecidas en la ley, y en segundo lugar porque existe la voluntad privada de dedicar dicha área a actividades que van ligadas con la conservación del medio ambiente. Por tanto, el rol del propietario en esta lógica es el de complementar las acciones del Estado en la protección de los ecosistemas y de la vida silvestre.

Los instrumentos para lograr esta protección incluyen mecanismos de sanción, como el que establece el artículo 79 de la Ley Forestal, que indica:

Art. 79.- Sin perjuicio de la acción penal correspondiente, quien provoque incendios de bosques o vegetación protectores, cause daños en ellos, destruya la vida silvestre o instigue la comisión de tales actos será multado con una cantidad equivalente de uno a diez salarios mínimos vitales generales.

Esta norma tiene una doble dimensión: por una parte, sirve de apoyo al propietario del bosque en el logro de los fines de conservación y protección que estas áreas tienen; y por otra, puede constituirse en un factor incriminante, ya que si el propietario no observa un cuidado debido con su bosque, queda sujeto al pago de la sanción económica establecida.

Hay una diferencia grande en el tratamiento que la Ley hace de las áreas protegidas y de los bosques protectores; nos referimos al tema de la expropiación: mientras que las áreas protegidas deben ser expropiadas para que pasen a la propiedad del Estado, los bosques protectores de propiedad privada gozan de una protección especial siendo en principio no afectables por la reforma agraria. Veamos el contenido del artículo 73:

Las tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidos dentro de los límites del patrimonio de áreas naturales serán expropiadas o revertirán al dominio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia.

Ahora, revisemos lo previsto por el artículo 59:

Las tierras forestales de propiedad privada cubiertas de bosques protectores o de producción permanente y aquellas en las que se ejecutan planes e forestación o reforestación no serán afectables por la reforma agraria.

Esta dicotomía entre las áreas protegidas y los bosques protectores como dos dimensiones diferenciadas merece ser relativizada. En efecto, si analizamos las categorías¹² de manejo de áreas protegidas de la UICN constatamos que existe una graduación que va desde formas estrictas¹³ hacia formas de manejo sostenible de ecosistemas¹⁴. Si tenemos presente que los bosques protectores tienen como una de sus funciones precisamente la del uso sostenible de los ecosistemas constatamos que hay un traslape de objetivos entre áreas protegidas y bosques protectores.

Por otra parte, si retomamos el concepto de la UNESCO de “reservas de la biosfera” que incluyen tanto una zona núcleo de protección estricta como zonas en las cuales se desarrollan actividades humanas con diversos grados de medidas de protección de la naturaleza, tendremos que concluir que la conservación es una actividad que requiere combinar diversos instrumentos legales para regular diversos niveles de intervención humana. Uno de estos instrumentos fundamentales es la categoría de bosque protector privado.

Esta perspectiva ha sido recogida por algunas organizaciones preocupadas de la conservación que han buscado a través de los bosques protectores privados, llamados a veces “reservas privadas” com-

plementar las acciones de conservación basadas en áreas protegidas. En efecto, estas reservas de menores dimensiones pueden cumplir un papel muy importante en la interconexión a través de corredores de conservación de las áreas protegidas mayores. Esto permite abordar el tema de la conectividad de las zonas protegidas que es un criterio al cual se le asigna cada vez más importancia en el diseño de estrategias de conservación. En el caso ecuatoriano, la Red de Reservas Privadas es una materialización de esta estrategia.

Desde otra entrada, ubiquemos el tema de los bosques protectores privados, en el marco de la Convención sobre la Diversidad Biológica-CDB¹⁵, vigente a la fecha. Este régimen de administración de la tierra, que estamos estudiando, calza con la definición hecha por el artículo 2 de la Convención, relativo a los términos utilizados por la misma, el cual nos señala que

Por “área protegida” se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

(...) Por “conservación *in situ*” se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

De una revisión del texto íntegro de la Convención, hay que acotar que en sus enunciados no se hace distinción entre propiedad pública y propiedad privada; tampoco existe mención en específico a la figura de los bosques protectores o de otras formas específicas de conservación o protección, lo cual se debe a su carácter de norma internacional que debe, para su aplicación, ser complementada con la legislación nacional.

No obstante, cuando la Convención detalla en extenso, en su artículo 6, lo que debe comprenderse como medidas de *Conservación in situ*, nos direcciona hacia el establecimiento de “un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”; y nos habla también de que cada Estado Parte “promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales”.

Como observamos y realizando un ejercicio comparativo con lo enunciado en páginas anteriores, la legislación forestal nacional, pese a ser de fecha anterior a la CDB, incluye en su contenido las directrices dadas por la Convención, y el espíritu –en general- de promoción e incentivos hacia las actividades protectoras del ambiente.

Marco institucional

Desde el punto de vista administrativo, es preciso identificar los órganos competentes para declarar zonas como bosques y vegetación protectores.

Por una parte, a la fecha de expedición de la Ley Forestal, el órgano competente para declarar bosques protectores era el entonces INEFAN. Al fusionarse con el Ministerio del Ambiente-MAE, este asumió las funciones de aquel, entre ellas, las relativas a bosques protectores, tal como lo señala el artículo 7 de la actual Ley Forestal:

Sin perjuicio de las resoluciones anteriores a esta Ley, el Ministerio del Ambiente determinará mediante acuerdo, las áreas de bosques y vegetación protectores y dictará las normas para su ordenamiento y manejo. Para hacerlo, contará con la participación del CNRH.

Tal determinación podrá comprender no sólo tierras pertenecientes al patrimonio forestal del Estado, sino también propiedades de dominio particular.

Sin embargo, en el año 1997 se expide la Ley especial de Descentralización del Estado y de Participación Social en la cual se señala la posibilidad de que varias funciones del Estado central puedan ser transferidas a entidades del régimen seccional. En el artículo 9 de esta Ley se enumeran los temas respecto de los cuales puede transferirse funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos a los municipios. Para el tema en estudio, son relevantes los literales d) e i) de esta norma, que transcribimos a continuación:

d) Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales, culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes y en función de las políticas correspondientes y de acuerdo con la Ley de Patrimonio Cultural (...)

i) Controlar, preservar y defender el medio ambiente.

Por otra parte, esta misma Ley en su artículo 12 establece que para realizarse la transferencia de competencias, debe existir una solicitud expresa por parte del ente seccional, la cual de ser aprobada y tiene que estar instrumentada mediante convenios.

Como observamos tenemos que, por una parte, la referencia a lo ambiental en esta Ley es extraordinariamente general y no se menciona explícitamente cuales serían las funciones que respecto de bosques y vegetación protectores tendrían los organismos descentralizados. Adicionalmente, si es que no se da la iniciativa del organismo seccional, no es posible que opere la transferencia. Esto nos hace prever un mosaico muy heterogéneo de organismos seccionales que podrían interesarse o no en asumir funciones respecto a los bosques protectores.

Cabe señalar que si la designación contenida en el artículo 9 no fuese suficiente, es posible según lo que dice el artículo 13 de la misma Ley la negociación de convenios que vayan más allá del listado explícito de esta Ley.

Si analizamos la Ley Orgánica de Régimen Municipal encontramos por una parte una referencia nuevamente muy general a temas ambientales, tal como lo señala el artículo 11 en su enunciado y literal 4:

Art. 11.- A la municipalidad le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos.

Los fines esenciales del municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes: (...)

4o.- Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción (...)

Además, en el capítulo IV referido a “De la Municipalidad y el Estado” se incorpora el procedimiento para la transferencia de competencias, que concuerda con la Ley de Descentralización ya comentada¹⁶.

La Ley de Régimen Provincial es más general aun, pues si bien señala en su artículo 29 como atribuciones y deberes del Consejo Provincial:

Colaborar con los organismos correspondientes en la explotación forestal y pesquera, ya para proteger las obras que construya, ya también para impedir la despoblación ictiológica y la tala de bosques. El Conse-

jo Provincial velará por el cumplimiento de la ley especial que reglamente este aspecto, y fomentará la siembra de árboles a lo largo de las vías públicas y la cría de variedades de peces en ríos y lagos.

Esta atribución/ función aparece en calidad de subsidiaria respecto de aquellas que son las que por su naturaleza desempeñan los consejos provinciales. Resta decir que el tema de bosques protectores, no es tratado en específico.

Cerrando este análisis, nos ocuparemos de la Ley de Gestión Ambiental. Lo más relevante de esta norma constituye la creación e institucionalización del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, el cual define una autoridad ambiental, sus facultades, y mecanismos de interacción con las entidades seccionales y de participación de la sociedad civil¹⁷. Esta Ley trata de recuperar coherencia entre las diferentes normas expedidas sobre temas ambientales, para darle una visión de conjunto a la administración de los recursos y la gestión institucional pública.

Para la aplicación concreta del proceso de descentralización, tuvo especial importancia en su momento el Acuerdo Ministerial No 55, expedido en octubre de 2001. En él, se otorgó un lugar específico y explícito al tema forestal y se lo incluye dentro de los campos de transferencia de competencias a los gobiernos seccionales. Este acuerdo, señaló entre las políticas de descentralización¹⁸ que debe adoptar el Ministerio del Ambiente, a la “(t)ransferencia de competencias hacia los gobiernos seccionales en materia de manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y de calidad ambiental”.

De forma exhaustiva, en el artículo 6 del Acuerdo, se detallaban cuáles eran las competencias a descentralizarse, sin perjuicio de otras disposiciones legales vigentes. Aunque un poco extensa, observemos la redacción de esta norma:

Art. 6.- Competencias por descentralizar.- Sin perjuicio de las disposiciones legales, las competencias por descentralizar en la primera fase del proceso son:

- a) En el manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres:
 1. Formulación de políticas.
 2. Elaboración y ejecución de estrategias y programas de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal.

3. Emisión de normas forestales, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, previa coordinación del Ministerio del Ambiente, de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 12 de la Ley de Gestión Ambiental.
4. Autorización y control del aprovechamiento forestal y la movilización de productos forestales, mediante el otorgamiento de guías de circulación.
5. Declaración de bosques protectores y otorgamiento de certificados de afectación de bosques protectores
6. Dar aval a los programas y proyectos propuestos localmente, enmarcados dentro de las estrategias y programas de desarrollo nacionales.
7. Resolver y juzgar infracciones en primera instancia dentro de su jurisdicción.
8. Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal.
9. Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.
10. Capacitar, informar y realizar extensión forestal y sobre biodiversidad.
11. Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres;

Destaquemos que el numeral 5 del literal a) de este artículo, señaló de manera explícita que la competencia para declarar bosques protectores, y otorgar certificados de afectación sobre los mismos, es parte de todo aquello que puede transferirse a los gobiernos seccionales.

Esta situación se vio modificada y fortalecida, en específico, con la expedición en septiembre de 2006, del Acuerdo 106 del Ministerio del Ambiente, en el cual se hace una determinación mucho más específica de los roles y niveles de gobierno¹⁹ que, a efectos de la descentralización de competencias ambientales, deben ser considerados.

Mediante este Acuerdo, se aprueba la “Matriz de Competencias Ambientales por niveles de Gobierno”, matriz que fuera previamente negociada entre el gobierno central y los gobiernos seccionales, y que contiene el esquema de delimitación de competencias en cuatro áreas:

1. Rectoría del Sistema Nacional.
2. Políticas y Planificación Ambientales.
3. Calidad Ambiental.
4. Manejo de Bosques, Plantaciones Forestales, Flora y Fauna Silvestres.

Para el caso puntual de los bosques protectores, la matriz señala como competencia del Municipio dictar normas para “ordenamiento y manejo de bosques y vegetación protectores en su jurisdicción”, administrar, conservar y fomentar los bosques de protección, y “declarar bosques protectores”. Es por lo tanto previsible que en un futuro no muy lejano, y como de hecho se lo ha venido realizando, se suscriban varios convenios de transferencia de competencias a todos los niveles seccionales de gobierno. No obstante, esto dependerá además de procesos –como el de regionalización– que el actual gobierno está impulsando e implementando progresivamente, como parte de su Plan de Gobierno.

Notas:

- 1 Con la expedición del TULAS se derogó al antes vigente Reglamento a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. DE 3399, RO 725 de 16 de diciembre de 2002 y Edición Especial No 2 del RO de 31 de marzo de 2003.
- 2 Codificación de 22 de julio de 2004. Ley 56-89, 91-90, 95-90, 54-94, 12-97, 67-98, 99-37, y varios Decretos Ejecutivos.
- 3 Decreto Ejecutivo No. 505. RO 118, 28 de enero de 1999.
- 4 Considerados de la Ley inicialmente expedida-.
- 5 La Ley habla en genérico de las diferentes categorías de protección que existen en el país, y son: parque nacional; reservas a) biológica, b) ecológica c) producción de fauna, d) marina, e) reserva geobotánica; área nacional de recreación; (refugio de vida silvestre) área de caza y pesca. Entre Ecuador y Perú existe además el Parque Binacional El Cóndor, establecido como zona para protección que no existe especificada como tal en la Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre.
- 6 Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULAS).
- 7 Artículo 1 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.
- 8 Consideramos que, a pesar de no existir la mención directa de los bosques y vegetación protectores, se encuentra ubicada en el capítulo que trata sobre las tierras forestales y los bosques de propiedad privada.
- 9 Artículo 20 de la Ley Forestal.

- 10 Esta competencia se mantuvo hasta 1994, fecha en la que el INEFAN es fusionado al Ministerio del Ambiente
- 11 El INERHI era el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos. El organismo que lo sustituyó es el actual Consejo Nacional de Recursos Hídricos. La participación de dicha institución tiene que ver con las funciones que, dentro del régimen hídrico, pueden cumplir los bosques protectores.
- 12 Las categorías de protección y manejo de la Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza –UICN- fueron establecidas en 1978 y reformadas en Australia en 1990 y reafirmadas en caracas en 1992.
- 13 Categoría I: Reserva natural estricta: área protegida manejada principalmente con fines científicos o con fines de protección de la naturaleza.
- 14 Categoría VI: Área protegida con recursos manejados: área protegida manejada principalmente para la utilización sostenible de los ecosistemas naturales.
- 15 Río de Janeiro, 5 de junio de 1992.
- 16 Artículos 19, 20 21 y 22 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
- 17 Artículos del 10 al 29 de la Ley.
- 18 Artículo 4 del Acuerdo Ministerial No 055, RO 438 de 23 de octubre de 2001. En la actualidad se encuentra derogado, por el Acuerdo No. 106 aquí mencionado, de septiembre de 2006.
- 19 Entiéndase Ministerio del Ambiente, Consejo Provincial, Municipio y Juntas Parroquiales, conforme la división político administrativa del Ecuador vigente a la fecha.