

“EL NUEVO MARCO JURÍDICO EN MATERIA AMBIENTAL EN ECUADOR. ESTUDIO SOBRE EL CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE”

“THE NEW ENVIRONMENTAL LEGAL FRAMEWORK IN ECUADOR. STUDY OF THE ORGANIC ENVIRONMENTAL CODE”

Autor: Andrés Martínez Moscoso*, Doctor en Derecho, Programa de Estudios Políticos y Constitucionales por la Universidad de Alicante; Profesor Titular, Universidad de Cuenca (Ecuador)

Resumen:

La legislación ecuatoriana en materia ambiental se mantuvo dispersa durante décadas, con esfuerzos aislados para codificarla. Con la expedición del Código Orgánico del Ambiente, el Ecuador cuenta con una norma especializada y actualizada a las disposiciones constitucionales que propende la garantía de un medio ambiente sano y la defensa de los derechos de la naturaleza.

El artículo analiza la literatura nacional e internacional que se corresponde a la estructura del nuevo Código, y estudia de manera crítica cada uno de los capítulos que lo conforman. El trabajo evidencia los aciertos del legislador ecuatoriano al dotar de un instrumento actualizado al paradigma ecuatoriano de la búsqueda de un modelo de desarrollo del buen vivir o “sumak kawsay”, pero a la vez evidencia una estructura aún centralizada en la Autoridad Ambiental Nacional dependiente del Ejecutivo, así como la falta de desarrollo del concepto de los derechos de la naturaleza, con lo cual se demuestra que se perdió una oportunidad única ya que por mandato constitucional esta norma era la adecuada para dotarle de contenido.

El trabajo presenta su innovación al ser el primero que realiza un análisis legal sobre el Código Orgánico del Ambiente, así como por abrir diversas líneas de debate sobre su implementación, posibles reformas, y oportunidades para la conservación del medio ambiente en un país megadiverso como el Ecuador.

* El autor agradece el apoyo recibido por el Grupo de Investigación – *Water Law and Management Lab* de la Universidad de Cuenca, y de manera especial a D. Francisco Bermeo.

Abstract:

The Ecuadorian legislation on environmental issues was dispersed during decades, with few efforts to codify it. Since the Environmental Organic Code entered into effect, Ecuador has a specific and updated norm which is in coherence with the constitutional dispositions, that tend to guarantee a healthy environment and the protection of the rights of the nature.

The paper analyzes national and international literature related to the structure of the new Code, and makes a critical study of each chapter of this new law. The results of the analysis show some wise choices made by the Ecuadorian legislator who provided an updated instrument that contains the Ecuadorian paradigm of a new model of development, well-being or “Sumak kawsay”; on the other hand, there is still evidence of a centralized model dependent on the National Environmental Authority linked directly to the President, also there is a lack of development of the concept of the rights of the nature, which means that the legislator lost a unique opportunity, as the Constitution established that the Environmental Organic Code was supposed to be the adequate form to develop this concept.

The innovation of this analysis is that this is the first time a legal study of the Ecuadorian Environmental Code is done; moreover, it opens diverse lines to debate about the implementation, possible reforms and opportunities that this law could bring to the conservation of the environment in a megadiverse country like Ecuador.

Palabras clave: Legislación Ambiental; Código Orgánico del Ambiente; Derechos de la Naturaleza; Ecuador

Key words: Environmental legislation; Environmental Organic Code; Rights of the Nature; Ecuador

Sumario:

1. Introducción
2. Libro I: Aspectos preliminares
3. Libro II. El patrimonio natural
4. Libro III. La calidad ambiental
5. Libro IV. El cambio climático
6. Libro V. La zona marino costera
7. Libro VI. Los incentivos ambientales
8. Libro VII. La reparación integral de daños ambientales

- 8.1. La reparación integral**
- 8.2. Las infracciones administrativas ambientales**
- 9. Conclusiones**
- 10. Bibliografía**

Summary:

- 1. Introduction**
- 2. Chapter I. Preliminary aspects**
- 3. Chapter II. The Natural Heritage**
- 4. Chapter III. The environmental quality**
- 5. Chapter IV. The climate change**
- 6. Chapter V. The coast and marine zone**
- 7. Chapter VI. The environmental incentives**
- 8. Chapter VII. The integral reparation of environmental damages**
 - 8.1 The integral reparation**
 - 8.2. The environmental administrative infringements**
- 9. Conclusions**
- 10. References**

1. INTRODUCCIÓN

La República del Ecuador es un país megadiverso, con una extensión aproximada de 283.560 kilómetros cuadrados, de los cuales el 19% se encuentra protegida bajo el régimen de Áreas Protegidas¹ administradas por la Autoridad Ambiental Nacional, AAN (Ministerio del Ambiente del Ecuador).

Dadas sus características y compromiso con la naturaleza, el Ecuador es suscriptor de la mayor parte de instrumentos internacionales en materia de protección del medio ambiente desde el retorno a la democracia (1979). En este sentido, el legislador ecuatoriano realizó dos importantes reformas a su Carta Magna, en 1983 y 1996 (Morales, 2013), respectivamente, la primera incorporó el derecho de los ciudadanos a vivir en un medio ambiente sano, y la segunda el desarrollo sustentable.

Sin embargo, la influencia de la Conferencia de Río (1992), así como los procesos del nuevo constitucionalismo en la región (Terol Becerra, 2015) (Constitución de Brasil de 1988, y de Colombia de 1991), influyeron en la

¹ Cuenta con un total de 56 reservas naturales, distribuidas entre: parques nacionales (11); reservas marinas (3); reservas ecológicas (9); reservas biológicas (5); reservas de producción de flora y fauna (5); refugios de vida silvestre (10); área natural de recreación (6); y, reserva geobotánica (1). Disponible en: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/info-snap>, último acceso: 15/12/2018.

norma fundamental ecuatoriana que fue expedida en 1998, y donde destacó sobre todo el artículo tercero, en el que el Estado tomó como uno de sus deberes primordiales el de "... Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente", mientras que en el capítulo correspondiente a los Derechos Civiles y Políticos, se reconoció "...el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación" (Pérez, 2008).

Dada la inestabilidad política y la ingobernabilidad presentada, Ecuador inició un proceso constituyente en el año 2007, en el cual contó con la participación de diversos colectivos de la sociedad civil, entre ellos el movimiento ambientalista, así como académicos que buscaron transversalizar a más del concepto del medio ambiente sano, el derecho de la naturaleza, a través del cual se cambió el paradigma de mirarla como un objeto (visión civilista), y convertirla en sujeto de derechos (Ávila, 2011). Todo ello al amparo de un nuevo modelo de desarrollo, denominado *Sumak Kawsay* o Buen Vivir, propio de la cosmovisión de los pueblos originarios, en la cual se reconoce a la Pacha Mama (Naturaleza o Madre Tierra), como el espacio donde se reproduce y realiza la vida.

De manera específica, la Constitución del Ecuador fue emblemática por reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos (Narváez & Narváez, 2012), pasando de una visión antropocentrista a una biocentrista, a través de la cual se respeta de manera integral su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, así como su respectiva restauración (Prieto Méndez, 2013).

Tabla No. 1. Los principios ambientales reconocidos en la Constitución del Ecuador (2018)

PRINCIPIO	CONTENIDO	NORMATIVA CONSTITUCIONAL
Desarrollo sustentable	Conciliar ambiente y desarrollo como conceptos vinculados.	Art. 395, numeral 1
Pro Ambiente	En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza", lo que concuerda con el "principio pro naturaleza".	Art. 395, numeral 4. Art. 71, en relación con el art. 11, n° 5
Precautorio	Ordena a las autoridades que adopten medidas de protección a favor del ambiente aún en el caso de que la relación de causa a efecto entre la actividad y el daño	Arts. 396 y 73

	no se haya establecido científicamente.	
Prevención	Opera como mandato cuando existe certeza del daño o de la peligrosidad de una actividad.	Art. 396, nº1
Solidaridad y responsabilidad integral	Tiene la finalidad de vincular en la responsabilidad ambiental a todos quienes intervienen en la cadena productiva, comercial y de consumo. Se lo conoce como "el principio de la cuna a la tumba".	Art. 396
Regulación integral	Las políticas de gestión ambiental deben aplicarse de modo integral, que serán de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades en general y de todas de las personas.	Art. 395, nº2
Tutela efectiva e inversión de la carga de la prueba	Posibilidad de acudir a las autoridades y jueces para obtener tutela efectiva, en materia ambiental, incluyendo medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental. Invierte la carga de la prueba, haciendo una excepción al principio de presunción de inocencia.	Art. 397, nº 1 Art. 87
Imprescriptibilidad de acciones y sanciones por daño ambiental	No caducan jamás ni la acción ni la pena.	Art. 395
Consulta previa	Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente será consultada a la comunidad.	Art. 398 Art. 424

Fuente: Elaboración propia a partir de Constitución del Ecuador 2008

Si bien la normativa constitucional ecuatoriana evolucionó respecto al reconocimiento de los derechos vinculados al medio ambiente, es importante reconocer que a la par, se aprobó normativa secundaria a nivel de leyes, acuerdos ministeriales y otras directrices que contribuyeron a que desde el Estado se puedan generar políticas que protejan la naturaleza (Sánchez Santillán, 2015). Entre las que destacan: Ley de Gestión Ambiental; Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental; Ley que Protege a la

Biodiversidad en el Ecuador; y, Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, TULSMA² (Albán, y otros, 2011).

Sin embargo, el aislamiento, la ausencia de coordinación, así como la falta de aplicabilidad respecto a los cambios constitucionales introducidos, y al tratarse principalmente de normativa jerárquicamente inferior a leyes orgánicas, puso en evidencia la necesidad de generar una codificación normativa a nivel ambiental, que se encargue de estos asuntos.

En este contexto, desde el 12 de abril de 2018, se encuentra vigente el Código Orgánico del Ambiente, CODA³, el cual ha tenido un interesante camino para su aprobación, pues en primera instancia, parte de su articulado fue sometido a Consulta Prelegislativa (Martínez Moscoso & Aguilar Feijó, 2015), por mandato constitucional, y posterior a ello el mencionado cuerpo legal fue publicado en abril de 2017, no obstante su disposición final única, otorgó un plazo de doce meses para su entrada en vigencia.

El presente artículo tiene por propósito analizar el nuevo marco normativo ambiental, a través de la codificación realizada por el CODA, cuyo objeto es garantizar a la personas el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como la protección de los derechos de la naturaleza.

Para ello, el trabajo desarrolla una exploración crítica analítica de los principales apartados de la codificación (libros), de la siguiente manera: Aspectos Preliminares; Régimen Institucional; Patrimonio Natural; Calidad Ambiental; Cambio Climático; Zona Marino Costera; Incentivos Ambientales; y, Reparación Integral de Daños Ambientales y Régimen Sancionador.

2. LIBRO I: ASPECTOS PRELIMINARES

Al tratarse de una Ley Orgánica⁴ que codifica la normativa ambiental ecuatoriana, el CODA realizó reformas a las siguientes leyes: Salud, Caminos,

² Normativa secundaria – Acuerdo Ministerial.

³ Se sugiere la utilización de las siglas CODA, con el propósito de evitar confusiones con el Código Orgánico Administrativo, COA, que lleva las mismas iniciales y fue expedido el mismo año. Acceso completo al Registro Oficial Suplemento No. 983 de 12 de abril de 2017. Disponible a través de: http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf última consulta: 16/01/2019.

⁴ Según lo señala la Constitución del Ecuador (2008), las leyes son: orgánicas y ordinarias; siendo las primeras las que se encargan de regular la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; regulan la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administración Descentralizada, COOTAD, Código Civil, y Ley de Minería.

De igual manera, la norma analizada realizó la derogatoria de los siguiente cuerpos legales: Ley de Gestión Ambiental; Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental; Ley que Protege a la Biodiversidad en el Ecuador; Ley para la Preservación de Zonas y Reserva y Parques Nacionales; y la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

El libro Preliminar del CODA destaca por sus referencias a su objeto, ámbito de aplicación, fines y al derecho de la población a vivir en un ambiente sano. El art. 6 se refiere a los derechos de la naturaleza, los cuales si bien es cierto están reconocidos a nivel constitucional, en esta normativa se suponía que se definiría su aplicación y contenido, no obstante, una crítica al cuerpo legal es precisamente lo somero en su tratamiento⁵.

Un aspecto a destacar es la obligación que se establece para que en todas las decisiones públicas (manifestación de la administración pública y providencias judiciales) o privadas, en relación a la conservación, uso y manejo del ambiente, se tengan presentes los diez principios ambientales.

Tabla No. 2. Los principios ambientales en el CODA

1. Responsabilidad Integral	Respecto de quien promueve una actividad que genere o pueda generar impacto sobre el ambiente.
2. Mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales	El Estado deberá promover el desarrollo y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto.
3. Desarrollo Sostenible	Proceso donde se articulan los ámbitos económicos, sociales, culturales y ambientales para satisfacer las necesidades generacionales.
4. El que contamina paga	Quien contamine estará obligado a la reparación integral y la indemnización a los perjudicados (compensación).
5. In dubio pro natura	En caso de duda se aplicará lo que más favorezca al ambiente y a la naturaleza.
6. Acceso a la información, participación y justicia	Toda persona, comuna, comunidad, pueblo, nacionalidad y colectivo, de conformidad con la ley, tiene derecho al acceso oportuno y adecuado a la

gobiernos autónomos descentralizados; y, regulan el régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

⁵ Merece destacar el tratamiento que el Código General de Procesos, COGEP (2015), da a la naturaleza, a la cual considera como sujeto procesal (art. 30 y 38)

en materia ambiental	información relacionada con el ambiente.
7. Precaución	Si no existe certeza científica sobre el impacto ambiental, el Estado adoptará medidas eficaces y oportunas destinadas a evitar, reducir, mitigar o cesar la afectación.
8. Prevención	Si existe certeza científica del daño, el Estado exigirá a quien la promueva medidas destinadas prioritariamente a eliminar, evitar, reducir, mitigar y cesar la afectación.
9. Reparación Integral	Conjunto de acciones, procesos y medidas que tienden a revertir impactos y daños ambientales; evitar su recurrencia; y facilitar la restitución.
10. Subsidiaridad	El Estado intervendrá de manera subsidiaria y oportuna en la reparación del daño ambiental, cuando el que promueve una actividad no asuma su responsabilidad sobre la reparación integral.

Fuente: Elaboración propia a partir del art. 9 del CODA

El Libro I, regula el régimen institucional ambiental, a partir del concepto constitucional del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, SNDGA, el cual se encarga de integrar y articular a los distintos organismos del Estado con competencia ambiental.

La idea de coordinación interinstitucional se basa en evitar la duplicación de actividades, por ello su competencia ambiental es la rectoría, planificación, regulación control y gestión del patrimonio natural, biodiversidad, calidad ambiental, cambio climático y zona marino, y marino costera.

Con el propósito de hacer efectivo al sistema, se tienen en cuenta los siguientes instrumentos: a) Educación ambiental; b) Investigación ambiental; c) Participación ciudadana; d) Sistema Único de Información Ambiental; e) Fondos Públicos; f) Sistema Nacional de Áreas Protegidas; g) Régimen Forestal Nacional; h) Sistema Único de Manejo Ambiental; i) Incentivos ambientales.

Resulta interesante el compromiso que el legislador exige al Estado, de contar con datos científicos y técnicos sobre la biodiversidad y el ambiente a través de la investigación, así como la educación ambiental que debe ser un eje transversal en los diferentes niveles.

Especial atención se toma respecto a la creación de los fondos para la gestión ambiental, tanto pública como privada. En el primer caso, con la posibilidad

que los Gobiernos Autónomos Descentralizados⁶, GAD, lo hagan o en su defecto el Fondo Nacional el cual tendrá como objetivo el financiamiento total o parcial de investigación para conservación y manejo sostenible de la biodiversidad, entre otros.

Según el CODA, la institucionalidad y la correspondiente articulación con los diferentes niveles de gobierno le corresponde al Ministerio del Ambiente como Autoridad Ambiental Nacional, con la respectiva rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del SNDGA.

Por su parte, el Código regula las facultades en material ambiental de los GAD, provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales, respectivamente.

Llama sobre todo la atención las posibilidades que se les presenta a estos entes subnacionales para la creación de incentivos ambientales, establecimiento de tasas ambientales, así como la incorporación del concepto de cambio climático tanto en la educación ambiental, así como en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Tabla No. 3. Facultades ambientales de los GAD

FACULTADES AMBIENTALES DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS			
FACULTADES	Nivel de Gobierno		
	PROVINCIAL	CANTONAL	PARROQUIAL
1. Definir la política pública ambiental.	X	X	
2. Elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo, restauración, fomento, investigación, industrialización y comercialización del recurso forestal y vida silvestre, así como para la forestación y reforestación con fines de conservación.	X	X	X
3. Promover la formación de viveros, huertos semilleros, acopio, conservación y suministro de semillas certificadas.	X	X	X

⁶ Gobiernos subnacionales: provinciales, municipales y parroquiales.

4. Elaborar planes, programas y proyectos para prevenir incendios forestales y riesgos que afectan a bosques y vegetación natural o bosques plantados.	X	X	
5. Prevenir y erradicar plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural.	X	X	
6. Generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el Gobierno Autónomo Descentralizado se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental.	X	X	
7. Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental, en los términos establecidos por la ley.	X	X	
8. Controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido.	X	X	
9. Controlar las autorizaciones administrativas otorgadas.	X	X	
10. Desarrollar programas de difusión y educación sobre los problemas de cambio climático.	X	X	X
11. Incorporar criterios de cambio climático en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y demás instrumentos de planificación provincial.	X	X	X
12. Establecer incentivos ambientales para las actividades productivas sostenibles que se enmarquen en la conservación y protección del ambiente.	X		

13. Elaborar planes, programas y proyectos para los sistemas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos o desechos sólidos.		X	
14. Generar normas y procedimientos para la gestión integral de los residuos y desechos para prevenirlos, aprovecharlos o eliminarlos, según corresponda.		X	
15. Regular y controlar el manejo responsable de la fauna y arbolado urbano.		X	
16. Regular y controlar el manejo responsable de la fauna y arbolado urbano.		X	
17. Elaborar programas de asistencia técnica para suministros de plántulas.		X	
18. Establecer y ejecutar sanciones por infracciones ambientales dentro de sus competencias.		X	

Fuente: Elaboración propia a partir del Capítulo Segundo (arts. 25-28) CODA.

3. LIBRO II. EL PATRIMONIO NATURAL

Uno de los objetivos principales que tiene el Estado, constituye regular la conservación de la biodiversidad, así como el uso sostenible de sus componentes.

En su Libro Segundo, el CODA hace una referencia especial al Patrimonio Natural, y lo aborda a través de siete títulos, relacionados con: la conservación de la biodiversidad, tanto in situ, así como ex situ; los recursos genéticos; los servicios ambientales; el régimen forestal nacional; y, el manejo responsable de la fauna el arbolado urbano.

Desde el punto de vista académico, resulta interesante que con el propósito de promover la innovación tecnológica de la biodiversidad, se delegó al Sistema

Nacional de Ciencia Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales⁷, para que sea el ente encargado de la regulación y promoción de la investigación científica in situ y ex situ.

Además, siguiendo los presupuestos constitucionales en relación a que el Ecuador es un país intercultural y plurinacional (Lalander & Merimma, 2018), se reconoce el uso tradicional y el aprovechamiento de las especies de vida silvestre para subsistencia o prácticas culturales (medicinales).

Tabla No. 4: La gestión del Patrimonio Forestal Nacional

Gestión del Patrimonio Forestal Nacional.	
1. Integridad territorial del Estado en materia forestal	Conservación y cuidado de su patrimonio forestal, incluida la biodiversidad asociada, servicios ambientales, etc.
2. Obligación de protección	La Autoridad Ambiental Nacional está obligada a proteger la integridad territorial.
3. Tutela Jurídica Administrativa	Derecho a solicitar acciones o medidas en defensa del ambiente y la naturaleza, para lo cual la Autoridad Ambiental Nacional actuará de forma inmediata
4. Obligaciones de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas	Participar en el control del Patrimonio Forestal Nacional y prestar auxilio cada vez que lo solicite la Autoridad Ambiental Nacional
5. Incentivos	La Autoridad Ambiental Nacional establecerá los mecanismos de incentivo y fomento para la conservación e incremento de la superficie del Patrimonio Forestal Nacional.
6. Manejo forestal sostenible	Se promoverá el manejo forestal sostenible como estrategia para garantizar el uso racional del bosque natural
7. Regularización de la tierra	Los procesos de saneamiento, resolución de conflictos y legalización de la tierra se realizarán de conformidad con la ley.

Fuente: Elaboración propia a partir del art. 93 del CODA

Dentro de los mecanismos para la conservación in situ, constan: el Sistema Nacional de Áreas Protegidas⁸, SNAP; las áreas especiales; y la gestión de los paisajes naturales. Integrándose en el SNAP los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado.

⁷ Disponible en: <https://www.educacionsuperior.gob.ec/proyecto-nacional-de-dialogo-de-saberes/>, última consulta: 10/01/2019.

⁸ Disponible en: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/info-snap>, última consulta: 10/01/2019.

Recordando que en las áreas protegidas se establecen limitaciones de uso y goce a sus propietarios, así como respecto de otros derechos reales. Teniendo que ser estas evaluadas de manera periódica.

Además, es importante destacar los criterios que se toman para la declaratoria de áreas protegidas, entre las que se encuentra: un ecosistema representativo que contribuya a la conectividad ecosistémica; ecosistemas frágiles y amenazados (páramos, humedales, etc.); que existan especies amenazadas; que genere servicios ecosistémicos (recursos hídricos por ejemplo) (Cordero Camacho, 2008); y que contribuya a la protección de valores culturales o espirituales asociados a la biodiversidad (Martínez-Moscoso, 2017).

Dentro de las categorías establecidas en el SNAP, constan: el parque nacional; el refugio de vida silvestre; la reserva de producción de fauna; el área nacional de recreación; y, la reserva marina.

Si bien es cierto una de las principales actividades que se realiza en estas zonas es el turismo, este debe estar regulado en función de cada plan de manejo.

Mientras que respecto a la realización de obras o proyectos en estas zonas, la misma deberá ser autorizada por la Autoridad Ambiental Nacional, quedando prohibida las actividades extractivas de recursos no renovables.

Por su parte, son medios de conservación y manejo ex situ: los viveros; los jardines botánicos; los zoológicos; los centros de cría y reproducción sostenible; los centros de rescate y rehabilitación; los bancos de germoplasma; y, los acuarios.

Se da especial importancia a la regulación de especies exóticas, de esta manera se realizarán controles sobre su ingreso, en base a una evaluación de los posibles riesgos que estas representen y los impactos que generen en la biodiversidad (Vásquez B, 2007).

Al igual que se prohíbe la caza de especies de vida silvestre y de especies amenazadas, con las excepciones de: especies exóticas o invasoras; y, el reconocimiento de las actividades de cacería y prácticas medicinales de pueblos y nacionales indígenas, con fines de subsistencia y sin que por medio se encuentre el lucro (de la Montaña, Moreno-Sánchez, & Maldonado, 2014).

Además, se regulan los recursos genéticos del país, teniendo en cuenta que este patrimonio es considerado como un recurso estratégico por la Constitución del Ecuador, y define dos instituciones fundamentales al

respecto: la primera, la bioseguridad, entendida como la regulación de los productos de biotecnología moderna, a fin de contribuir a la biodiversidad y garantizar los derechos a la salud humana y al ambiente; y, la segunda, el biocomercio, esto es la conservación de la biodiversidad, la sostenibilidad social, económica y ambiental, para generar una distribución justa de los beneficios que esta genere (Wilson & Bayón, 2017).

Los servicios ambientales son fundamentales, ya que estos permiten tutelar la conservación, la protección, el mantenimiento, el manejo sostenible y la restauración de los ecosistemas. Pudiendo ser estos servicios los siguientes: aprovisionamiento; regulación; hábitat; y, culturales.

Así también el CODA, se detiene para referirse al Patrimonio Forestal Nacional (Poveda Burgos, Suriaga Sánchez, & Rivera Barberán, 2015), el cual tiene como principios: la integridad territorial del Estado en materia forestal; la obligación de protección; la tutela jurídica administrativa; la obligación de auxilio a la Autoridad Ambiental de las Fuerzas de Seguridad del Estado; los incentivos; el manejo forestal sostenible; y la regularización de la tierra.

Resulta novedosa la regulación del manejo responsable de la fauna y arbolado urbano, donde los GAD municipales y metropolitanos juegan un papel decisivo con el fin de promocionar y garantizar el bienestar animal, así como para evitar el sufrimiento y el maltrato de estas especies.

Distingue también respecto a la necesidad de una regulación de bienestar animal específica para animales de: compañía; trabajo u oficio; consumo; entrenamiento; y experimentación.

Del mismo modo, establece obligaciones y responsabilidades para los tenedores o dueños de animales, así como para los propietarios de establecimientos que traten con animales. Para que estos cumplan con unas necesidades básicas, entre las que se encuentran: alimentación, agua y refugio; trato libre de agresiones y maltratos; atención veterinaria; etc.⁹

Por su parte, el CODA reconoce como de interés público el arbolado en las zonas urbanas, de manera particular con árboles nativos de la zona, para lo cual dota de incentivos a los GAD metropolitanos y municipales que conserven en su forestación y reforestación.

⁹ A nivel de los gobiernos locales, existen ordenanzas que regulan este particular. Tal es el caso del Municipio de Cuenca, a través de la Ordenanza para el control y manejo de la Fauna Urbana y la Protección de animales domésticos de compañía del cantón Cuenca. Disponible en: <http://cga.cuenca.gob.ec/content/ordenanzas>, última consulta: 8/01/2019.

4. LIBRO III. LA CALIDAD AMBIENTAL

El Ecuador introdujo la obligación estatal de proteger el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado en la Constitución de 1998, y un año después el Legislativo dictó la Ley de Gestión Ambiental (1999), que tenía por objeto establecer los principios y directrices de la política ambiental, norma que fue codificada (2004), y que fue derogada con la entrada en vigencia del CODA.

No obstante, el tercer Libro de esta codificación, se refiere a la “Calidad Ambiental” (Calero Mieles, Campelo Vásquez, M.M, & Albán Obando, 2016), a través de seis títulos, en los cuales se regulan los instrumentos, procedimientos, mecanismos, actividades, responsabilidades y obligaciones en materia de calidad ambiental.

Se regula el Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA, el cual tiene como misión trabajar en la prevención, control, seguimiento y reparación de la contaminación ambiental. Para lo cual a través de un carácter sistémico y transectorial, busca la colaboración de las diferentes instituciones del Estado, la coordinación con los diferentes GAD que tienen competencias ambientales¹⁰, bajo la rectoría de la Autoridad Ambiental Nacional.

Es trascendental la regulación que se hace sobre las competencias de los GAD en relación a la materia ambiental, para lo cual, estos deben acreditarse ante la Autoridad Ambiental Nacional (con requerimientos mínimos), la definición de las competencias exclusivas de esta, así como las reglas para que estos puedan ejercer sus competencias.

Se norma la obligatoriedad que tiene todo proyecto, obra o actividad que pueda causar riesgo o impacto ambiental, de regirse bajo el SUMA.

Así, el capítulo III se encarga de la regularización ambiental, la cual tiene por objeto autorizar la ejecución de proyectos, obras y actividades (públicas, privadas y mixtas), que generen impacto ambiental, estableciéndose una escala:

- i) no significativo;
- ii) bajo;
- iii) mediano; y,

¹⁰ Disponible en: <http://www.competencias.gob.ec/gestion-ambiental/>, última consulta: 6/01/2019.

iv) alto.

Los cuales dependiendo del grado deberán regularizarse, o simplemente cumplir una guía de buenas prácticas.

Se establece la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental (riesgo medio o alto), así como el correspondiente plan de manejo ambiental, siendo sobre todo interesante la necesidad del establecimiento de un seguro (póliza) o una garantía financiera para el otorgamiento de las autorizaciones administrativas (licencias), con el propósito de cubrir las posibles responsabilidades ambientales de los operadores, derivadas de sus actividades económicas o profesionales.

En relación a la sociedad civil, existen dos temas que llaman poderosamente la atención: el primero, relativo al acceso a la información pública en materia ambiental (Barragán, 2017); y el segundo, sobre la necesidad de informar a la población que podría ser afectada con un proyecto, obra o actividad los posibles impactos socioambientales, para que estos se pronuncien y que sus criterios sean incorporados siempre y cuando estos sean “técnica y económicamente viables”¹¹.

Sin embargo, si luego del proceso existe una oposición mayoritaria de la población, la decisión de ejecutar o no el proyecto, queda en manos de la Autoridad Ambiental competente (MAE o GAD respectivo), a través de una resolución motivada. Con lo cual la “socialización” podría quedar en buenas intenciones, sin que la misma sea vinculante.

5. LIBRO IV. EL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático es un pilar fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODS (2015-2030), de tal suerte, se estableció como un objetivo específico al considerar el numeral décimo tercero, en relación a las acciones por el clima (Organización de las Naciones Unidas, 2018).

¹¹ La Autoridad Ambiental Nacional desarrolló un “Manual sobre proceso de Participación Social”, para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. Disponible en: http://suia.ambiente.gob.ec/documentos?p_p_id=20&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_20_struts_action=%2Fdocument_library%2Fview&_20_folderId=3979873, última consulta: 3/01/2019.

Si bien es cierto, algunos líderes de las superpotencias minimizan los efectos que produce el cambio climático¹², es evidente que en el transcurso de este siglo, el clima ha experimentado variantes atípicas, tanto en períodos de sequía como de tormentas y otros fenómenos atmosféricos donde los más pobres y los vulnerables han sido los afectados debido a la falta de infraestructura adecuada.

Las metas de este ODS, establecen: el fortalecimiento de la resiliencia y la adaptación a los desastres naturales en los países; la incorporación de políticas y estrategias nacionales para afrontar el cambio climático; y, la educación que permita la sensibilización a fin de conseguir la mitigación y adaptación al cambio climático.

A nivel local, el Ecuador ha asumido la protección y garantía de los derechos de la naturaleza en el Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021), con el propósito de establecer una respuesta adecuada frente al cambio climático, a través de la construcción de territorios seguros y resilientes, la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático (Secretaría Nacional de Planificación, 2018).

De manera específica, las políticas asociadas al primer objetivo del plan (Garantizar una vida digna con oportunidades iguales para todas las personas), impulsa una cultura de gestión de riesgos con altos niveles de respuestas frente a emergencias, desastres originados por causas naturales o antrópicas, o aquellas vinculadas al cambio climático (Wright, 2012).

Así también, el objetivo tercero (Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones), establece la reducción del índice de vulnerabilidad de alta a media frente al cambio climático hasta el año 2021. Del mismo modo, de manera transversal se considera el lineamiento de cohesión territorial, con buenas prácticas ambientales y de diseño urbanístico de adaptación y mitigación a este fenómeno.

Por su parte, a nivel legal el IV Libro del CODA, trata este problema para lo cual define el marco legal e institucional para el ejercicio de las acciones necesarias para la adaptación y mitigación al cambio climático a través de políticas que permitan prevenir y responder frente a este fenómeno que el legislador ecuatoriano lo califica como antropogénico, para lo cual dedica dos títulos y cuatro capítulos.

¹² Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/issues/energy-environment/>, última consulta: 14/01/2019.

El CODA considera como prioridades para la gestión del cambio climático el reducir y minimizar aquellas afectaciones que se causen a las personas en situación de riesgos, grupos de atención prioritaria, la infraestructura de los sectores estratégicos, los sectores productivos, el ecosistema y la biodiversidad.

Para todo esto, la Autoridad Ambiental Nacional deberá elaborar y mantener actualizada una Estrategia Nacional en la materia, en la cual se coordinará con las entidades intersectoriales, y se contará con el apoyo del sector privado, las comunas y comunidades, así como de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Es oportuna la incorporación que hace el CODA respecto de que en la planificación territorial, exista la obligación de observar criterios de adaptación y mitigación al cambio climático, situación que debe ser coordinada y tenida en cuenta con los diferentes niveles de gobierno.

Además, la norma señala que las zonas vulnerables o de alto impacto de desastres serán prioritarias para el Estado, todo ello con el propósito de disminuir su vulnerabilidad; así como entre las acciones de mitigación considera la reducción de emisiones de gases de efecto invernaderos y el incremento de sumideros de carbono, para lo cual la Autoridad Ambiental realizará el inventario respectivo.

Es lógico que a nivel normativo el Ecuador haya considerado al cambio climático como un problema clave al cual debe dar una solución, para lo cual debe usar sus recursos, su infraestructura y diseñar las políticas públicas respectivas, con el propósito de garantizar los derechos de la naturaleza y el correcto desarrollo de los habitantes que se enfrentan a este fenómeno climático sin precedentes.

6. LIBRO V. LA ZONA MARINO COSTERA

El Ecuador es un país privilegiado en cuanto se refiera a recursos que se encuentran en la zona marino costera, muestra de ello es que cinco de sus provincias cuentan con litoral, lo cual representa aproximadamente 2000 kilómetros de franja costera. Dentro de la cual se encuentran aproximadamente 147.000 hectáreas de manglares, localizándose el 71%, en la provincia del Guayas¹³.

¹³ Para mayor información consultar ATLAS Ecuador. Disponible en: <http://www.geoportaligm.gob.ec/portal/index.php/atlas-esencial-ecuador/>, última consulta: 12/01/2019.

El CODA dedica su V Libro a la regulación de la zona marino costera (Pazmiño Manrique, 2018), cuyo fin busca la armonía entre las actividades recreativas, comerciales y de producción con los derechos de la naturaleza reconocidos en la Constitución.

Para lo cual la Autoridad Ambiental Nacional, debe coordinar con los diferentes niveles de gobiernos que cuentan con competencias en materia ambiental la regulación de las actividades públicas o privadas a realizarse, todo ello para alcanzar la conservación, restauración, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos existentes en la zona, situaciones que deberán reflejarse en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, POT. Además, deberán establecerse los respectivos planes de manejo de las playas y de la franja adyacente (INEC, 2016).

El CODA establece un listado de actividades que debido a su impacto ambiental deberán ser reguladas, entre las que se encuentran: turismo, conservación del patrimonio cultural y natural, recursos paisajísticos, investigación, protección y conservación de la franja costera, desarrollo urbano e inmobiliario, así como actividades sociales y económicas que provengan del sector público o privado.

La normativa en mención regula cada una de los elementos que pertenecen a la zona marino costera:

- i) playa de mar,
- ii) franja adyacente,
- iii) zona costera; y
- iv) terrenos ganados al mar y nuevas islas, así como de manera taxativa enumera las actividades que se encuentran prohibidas.

En el caso de la playa se trata de un bien nacional de acceso público, con acceso libre y gratuito, razón por la cual ningún particular podrá reclamar sobre ella propiedad privada, de tal manera se establecerán las respectivas servidumbres de tránsito para garantizar su acceso (Castro, Quinteros, & Villamar, 2017).

Se prohíbe la construcción de edificaciones con carácter permanente en esta zona, a excepción de las obras que el Estado construya por defensa o seguridad, además el CODA señala que se respetarán los derechos reales concedidos a particulares previa a la expedición del citado cuerpo legal.

Existen casos de restricción de acceso a la zona costera, por razones sanitarias, de conservación, de riesgo, de seguridad, defensa nacional y ante la inminencia de fenómenos naturales.

Por su parte, la franja adyacente es de titularidad exclusiva del Estado y en ella se puede asentar la infraestructura necesaria para el uso y goce de la playa. Es importante que el ancho de esta franja podrá ser ampliada por razones de conservación ambiental (ecosistemas costeros).

Para ello, los gobiernos locales municipales podrán otorgar las concesiones respectivas dentro de la franja respetando el manejo sustentable y siempre que no se encuentren dentro de zonas de riesgo.

Mientras que la zona costera susceptible de titularidad por parte de los particulares, deberá estar debidamente regulada de conformidad al uso del suelo autorizado, por ello, el rol que deben jugar los GAD municipales y metropolitanos, respectivamente, es fundamental, pues su normativa deberá adscribirse a cumplir con los principios ambientales y de gestión de riesgos (Esteve Pardo, 2014), así como la información de los predios que se encuentren en esta zona deberán ser compartidos entre las autoridades (Autoridad Ambiental Nacional, Autoridad Marítima, Policía Marítima y Autoridad Nacional de Puertos).

El CODA dedica un apartado exclusivo al manejo de los recursos marinos, en primer lugar estableciendo las directrices que se deben tomar en cuenta a la hora de su aprovechamiento, entre las que destacan: el mantenimiento de la diversidad, calidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en sintonía al principio intergeneracional; la conservación no solo de las especies, sino de los ecosistemas; el evitar la sobreexplotación de los recursos; la necesidad de basarse en criterios científicos, así como en conocimientos tradicionales a la hora de tomar decisiones; la garantía y protección de hábitats críticos para la pesca; el asegurar el ejercicio de la pesca artesanal, incluso otorgando a los pescadores artesanales un acceso preferencial; y, la cooperación bilateral y multilateral en materia de investigación y conservación.

De la misma forma la normativa ambiental se preocupa del ecosistema en las zonas de ecosistema coralino y arrecifes, para lo cual se establece qué actividades pueden generar daños, de tal suerte que se señalan prohibiciones expresas.

7. LIBRO VI. LOS INCENTIVOS AMBIENTALES

A nivel internacional la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos de América (EPA, por sus siglas en inglés), considera que los hacedores de las políticas públicas, así como los gestores políticos cuentan con dos tipos de instrumentos para influir en el cambio de los hábitos de consumo y producción de la sociedad. Los primeros, mediante la regulación normativa tradicional, a través de las cuales se establecen obligaciones de hacer o no hacer, y se establecen sanciones en caso de contaminación ambiental¹⁴.

Mientras que la segunda opción es el establecimiento de incentivos económicos, los cuales logran influir en las fuerzas del mercado debido a los estímulos positivos que permiten corregir y cambiar el comportamiento tanto de los productores así como de consumidores (García Rubio, 2015).

En la legislación estadounidense destacan los siguientes incentivos: i) los bonos por reducción de emisiones contaminantes (ERC); y, ii) el sistema de asignación con límite máximo permitido para emisiones totales, con esta modalidad se "premia" a los productores en base a su comportamiento histórico de emisiones (también se pueden comprar bonos a otras empresas que hayan reducido sus emisiones).

Por su parte, la normativa ecuatoriana define a los incentivos como aquellos instrumentos de tipo económico, establecidos en leyes y reglamentos para favorecer el cumplimiento de las normas ambientales (Ministerio del Ambiente, 2013).

El Ministerio del Ambiente, a través de Acuerdo Ministerial No. 140, de 4 de noviembre de 2015, estableció el "Marco institucional para incentivos ambientales", el cual tiene por objeto regular el otorgamiento de incentivos económicos (deducciones a impuestos, créditos, etc.) y honoríficos (certificación de Punto Verde) en materia ambiental a favor de personas naturales o jurídicas que operen en el país (El Telégrafo, 2017).

De manera complementaria, el Código Orgánico del Ambiente regula los incentivos ambientales en su sexto libro, y destaca la importancia que tiene la Autoridad Ambiental Nacional como ente rector para ejercer esta facultad en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados con el propósito de estos fomentar: el aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos, la cultura de prevención y reducción de la contaminación, y el acatamiento de la normativa ambiental.

¹⁴ Para mayor información del caso americano, consulta disponible: <https://www.epa.gov/environmental-economics/economic-incentives>, último acceso: 9/01/2019.

Es la Autoridad Ambiental Nacional la encargada de evaluar y otorgar los respectivos incentivos a través del cumplimiento de una serie de criterios técnico-ambientales (art. 282), entre los que se encuentran: reducción de impactos; aprovechamientos sostenible de los recursos; innovación tecnológicas y mejor técnica disponible; aplicación de buenas prácticas y producción más limpia; uso racional y eficiente de materiales; reducción y eliminación de tóxicos, emisiones o descargas; gestión integral de sustancias químicas, desechos y residuos; beneficios generados a favor de la población; capacitación de personas interesadas en los incentivos; y, las demás que la Autoridad Ambiental Nacional determine.

A diferencia de los tipos de incentivos establecidos en la normativa secundaria señalada, el CODA clasifica a los incentivos ambientales en:

- i) económicos o no económicos;
- ii) fiscales o tributarios;
- iii) honoríficos; y,
- iv) otros determinados por la Autoridad Ambiental Nacional.

Para ello el CODA regula tanto el incentivo económico para la conservación de bosques naturales, páramos, manglares y otras formaciones vegetales nativas (art. 284), así como el incentivo económico para la forestación y reforestación con fines comerciales (art. 285). Es preciso señalar que los GAD pueden ser beneficiarios de estos beneficios cuando estos realicen acciones de buenas prácticas ambientales.

Pensar que el cumplimiento de la norma se da simplemente por su severidad o por las penas que puede establecer es un error, ya que los estímulos en este caso permiten que la ciudadanía a más que tomen consciencia en materia ambiental, fruto de su cambio de hábitos de consumo y producción, contribuya a la protección del medio ambiente.

8. LIBRO VII. LA REPARACIÓN INTEGRAL DE DAÑOS AMBIENTALES

El Código Orgánico del Ambiente cierra su articulado con las disposiciones del Libro Séptimo, correspondiente a la reparación integral de los daños ambientales y al régimen sancionador, respectivamente.

Es importante señalar que el concepto de reparación integral se encuentra recogido en la Constitución de la República del Ecuador (art. 397), el cual señala que en casos de daños ambientales será el Estado el que actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas contaminados (Echeverría & Suárez, 2013).

Haciendo referencia que existe la posibilidad de "repetir" contra el operador que haya producido el daño, así como contra los servidores públicos responsables del control ambiental, todo ello con el propósito de cumplir con la finalidad estatal de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

De esta manera, el Libro Séptimo, tiene cuatro títulos, que corresponden a: i) la reparación integral de daños ambientales; ii) la potestad sancionadora; iii) las disposiciones ambientales en estos procedimientos; y, el último sobre, iv) el régimen de las infracciones y sanciones, subdividido en dos capítulos: a) infracciones administrativas ambientales; y, b) sanciones.

8.1. La reparación integral

A nivel internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o "Pacto de San José", en su art. 63.1., se refiere al concepto de reparación integral, siendo prolífica en su jurisprudencia, la constancia de daños inmateriales como: psicológicos, morales, proyecto de vida; y daños materiales como: daño emergente, perjuicio y patrimonio. Para lo cual los jueces han desarrollado en sus decisiones, medidas emblemáticas (Calderón Gamboa, 2013).

Por su parte, el diccionario de español jurídico de la RAE, define a la reparación ambiental como la "operación que ha de llevar a cabo el responsable del daño dirigida a la reposición o restitución de la situación del estado del recurso a su estado originario o básico".

El CODA regula la reparación ambiental (arts. 288-297) y genera las directrices para garantizar la correspondiente reparación integral por los daños ambientales causados, ya sea por personas naturales o jurídicas, así como por eventos naturales.

Para lo cual establece que es la Autoridad Ambiental Nacional la encargada de establecer los lineamientos y criterios para caracterizar, evaluar y valorar el daño ambiental. Entendiendo que contará con una metodología que por lo menos considerará:

- a) estado de conservación de los ecosistemas y su integridad física;

- b) riqueza, sensibilidad y amenaza de las especies;
- c) la provisión de servicios ambientales;
- d) los riesgos para la salud humana; y,
- e) otros que establezca la Autoridad Ambiental.

Además, se regulan reglas para el establecimiento de la atribución de la responsabilidad por la generación de daños ambientales (García Amez, 2015). En caso de presentarse un daño ambiental, los operadores tienen la obligación de reportar el suceso a la Autoridad Ambiental, dentro de las 24 horas posteriores.

Sin embargo, no solo se regula ex post, sino también el CODA norma medidas preventivas en caso de amenaza inminente de un daño ambiental. En base a cuatro medidas:

- 1 Contingencia, mitigación y corrección;
2. Remediación y restauración;
3. Compensación e indemnización; y,
4. Seguimiento y evaluación.

Además, norma la actuación subsidiaria del Estado frente a daños ambientales, situación reconocida ya en la Carta Magna.

8.2. Las infracciones administrativas ambientales

Desde la doctrina del Derecho Ambiental, de manera constante se ha discutido acerca de cómo se debe sancionar a través del derecho los actos u omisiones de personas naturales o jurídicas que lesionen al medio ambiente (Orellana, 2002).

Frente a ello, un grupo de doctrinarios han preferido que se lo haga de manera severa, a través del Derecho Penal Ambiental (Quintero Olivares, 2013), es decir, a través de la tipificación de delitos con sus respectivas sanciones; sin embargo, con una posición de mínima intervención penal (Ferrajoli, 2011), algunos doctrinarios consideran que lo ideal es hacerlo a través del Derecho Administrativo sancionador, es decir, a través del establecimiento de infracciones administrativas ambientales.

En el caso del Ecuador, el legislador ha creído pertinente utilizar un sistema mixto (Echeverría & Castro Medina, 2016) (Bonilla Maldonado, 2019), pues el Código Orgánico Integral Penal, COIP, en su Título IV, Capítulo IV, se refiere a los delitos contra el ambiente y la naturaleza o Pacha Mama, estableciendo delitos contra: i) la biodiversidad; ii) los recursos naturales; iii) la gestión ambiental; y, iv) los recursos naturales no renovables.

Por su parte, el CODA regula la potestad sancionadora de la Autoridad Ambientan Nacional, con el propósito de fortalecer la gestión ambiental, para lo cual determina las infracciones administrativas, con sus respectivas sanciones y procedimientos.

Dentro de los aspectos relevantes, destaca que también los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de su jurisdicción ejercerán la potestad sancionadora ambiental, siendo en el caso de los municipios responsables por la fauna y arbolado urbano.

El CODA pone en práctica los principios constitucionales de defensa de los derechos de la Naturaleza (Bonilla Maldonado, 2019), los cuales podrán ser impulsados por cualquier persona natural o jurídica, de manera individual o colectiva, así como la imprescriptibilidad de las acciones en materia ambiental, y la inversión de la carga de la prueba sobre la existencia del daño ambiental, es decir, que la misma siempre recaerá sobre el operador o gestor de la actividad, siendo fundamental para establecer la responsabilidad del infractor, establecer la relación de causalidad entre la actividad y la infracción cometida. (Defensoría del Pueblo, 2013).

Las infracciones administrativas en el CODA se clasifican en leves (art. 316), grave (art. 317) y muy graves (art. 318), siendo importante la aplicación del criterio de respeto a las prácticas de subsistencia, culturales y ancestrales, al ser el Ecuador un país intercultural y plurinacional. Mientras que las sanciones (art. 320) van desde la multa económica, el decomiso de especies, la destrucción de productos, la suspensión de la actividad, la revocatoria de la autorización, la pérdida de incentivos, y el desalojo.

Tabla No. 5. Las infracciones administrativas ambientales

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS AMBIENTALES	
Son toda acción u omisión que implique violación a las normas ambientales contenidas en el CODA	
Infracciones leves	Infracciones graves
1. Inicio de un proyecto sin autorización; 2. Incumplimiento de las obligaciones que no	1. Aprovechamiento de especies nativas (no en amenaza);

<p>sean graves o muy graves;</p> <p>3. Falta de auditorías ambientales y reportes de monitoreo;</p> <p>4. Generación de residuos sin autorización;</p> <p>5. No presentar los programas de gestión integral de las existencias caducadas;</p> <p>6. Falta de notificación del brote de plagas o enfermedades;</p> <p>7. El incumplimiento de las medidas de sanidad.</p>	<p>2. Exportación sin autorización de madera de especies nativas (no en amenaza);</p> <p>3. Caza, pesca, entre otros sin autorización, de especies de vida silvestre;</p> <p>4. Uso de mecanismos no autorizados para atraer, cazar, pescar y capturar;</p> <p>5. Incumplimiento de obligaciones de incentivos forestales;</p>
<p>Infracciones muy graves</p>	
<p>1. Aprovechamiento y demás de productos forestales en categoría de amenaza;</p> <p>2. La caza, pesca y demás relacionados de especies de vida silvestre en categoría de amenaza;</p> <p>3. El asentamiento irregular que afecte la biodiversidad;</p> <p>4. La quema, destrucción o afectación al ecosistema de bosque;</p> <p>5. El suministro de información incorrecta;</p> <p>6. Construcción de obras de las áreas protegidas que no cuenten con autorización;</p> <p>7. Introducción al territorio nacional de especies exóticas sin autorización;</p> <p>8. Incumplimiento de las normas técnicas sobre biotecnología;</p> <p>9. Ejecución de plantaciones forestales en lugares prohibidos;</p> <p>10. Exportación de madera con categoría de amenaza sin autorización;</p> <p>11. Incumplimiento de límites permisibles sobre vertidos, descargas y emisiones;</p> <p>12. Inicio de un proyecto de alto impacto, sin autorización;</p> <p>13. Abandono de infraestructura sin contar con la aprobación de la Autoridad;</p> <p>15. Introducción, importación, uso o tenencia de sustancias químicas prohibidas;</p> <p>16. Exportación de residuos peligrosos sin autorización.</p>	<p>6. No informar, de cualquier acto irregular que afecte la sostenibilidad de los bosques;</p> <p>7. Incumplimiento de las disposiciones emitidas que afecte la vida silvestre;</p> <p>8. Incumplimiento de las normas que afecte la biodiversidad;</p> <p>9. Introducción de especies exóticas sin autorización;</p> <p>10. Incumplimiento de las normas de bioseguridad;</p> <p>11. Aprovechamiento y demás de productos forestales sin autorización;</p> <p>12. No establecer franjas cortafuegos o insuficientes o mantenerlas indebidamente;</p> <p>13. Inicio de un proyecto de mediano impacto sin autorización;</p> <p>14. No informar dentro de 24 horas de daños ambientales.</p> <p>15. Sin autorización cuando se tiene la obligación de obtenerla;</p> <p>16. Incumplimiento del plan de manejo ambiental;</p> <p>17. Incumplimiento de normas técnicas en el manejo integral de sustancias químicas;</p> <p>18. Incumplimiento de la obligación de presentar los programas de gestión integral;</p> <p>19. Incumplimiento parcial de las medidas de reparación integral;</p>
<p>Infracciones especiales en el manejo responsable de la fauna urbana</p>	
<p>1. Incumplimiento de obligaciones en relación con los animales;</p>	<p>20. Impedimento a la ejecución del plan de reparación integral;</p> <p>21. Impedimento al control y seguimiento de la Autoridad Ambiental;</p>

2. Ejecutar los actos prohibidos contra los animales; 3. Obstaculizar la vigilancia y control de las autoridades.	22. Incumplimiento de medidas provisionales emitidas.
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 314-320 del CODA

Resulta novedosa la clasificación que hace el CODA para el cálculo de la sanción administrativa en atención a la capacidad económica, para lo cual usa los ingresos brutos obtenidos por el infractor, registrados en su declaración del Impuesto a la Renta, estableciendo 4 grupos.

Tabla No. 6. La variable de la multa para las infracciones ambientales

Clasificación	Capacidad económica	Tipo de Multa
Grupo A	Ingresos brutos entre cero a una fracción básica (USD \$ 11.310) gravada con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.	<p>Infracciones leves: la base de la multa será 1 salario básico unificado (USD \$ 394).</p> <p>Infracciones graves: la base de la multa será de 5 salarios unificados (USD \$ 1.970).</p> <p>Infracciones muy graves: la base de la multa será de 10 salarios unificados (USD \$ 3.940).</p>
Grupo B	Ingresos brutos que se encuentren entre una a cinco (USD \$ 11.310 y USD \$ 56.550) fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.	<p>Infracciones leves: la base de la multa será de 1.5 salarios básicos unificados (USD \$591)</p> <p>Infracciones graves: la base de la multa será de 15 salarios básicos unificados (USD \$5.910).</p> <p>Infracciones muy graves: la base de la multa será de 50 salarios unificados (USD \$ 19.700).</p>
Grupo C	Ingresos brutos que se encuentren entre cinco a diez (USD \$ 56.550 y USD \$ 113.100) fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.	<p>Infracciones leves: la base de la multa será de 2 salarios básicos unificados (USD \$788)</p> <p>Infracciones graves: la base de la multa será de 35 salarios básicos unificados (USD \$13.790).</p> <p>Infracciones muy graves: la</p>

		base de la multa será de 100 salarios básicos unificados (USD \$39.400)
Grupo D	Ingresos brutos que se encuentren en diez (USD \$ 113.100 o superior) fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales, en adelante.	<p>Infracciones leves: la base de la multa será de 2.5 salarios básicos unificados (USD \$985)</p> <p>Infracciones graves: la base de la multa será de 75 salarios básicos unificados (USD \$ 29.550).</p> <p>Infracciones muy graves: la base de la multa será de 200 salarios básicos unificados (USD \$ 78.800).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 322-328 del CODA

Así también, premia a quienes paguen a tiempo sus multas, con una reducción del 10% (dentro de los 15 días posteriores a la notificación), y norma las circunstancias atenuantes y agravantes en materia ambiental. Sin embargo, en este Libro, es donde más críticas concentran el CODA, sobre todo por errores en el art. 320 que regula las sanciones administrativas, las cuales han sido demandadas su inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.

9. CONCLUSIONES

Con la entrada en vigencia del CODA, el legislador ecuatoriano cubrió parcialmente una deuda histórica en relación a la codificación de la normativa ambiental. Sin embargo, dado lo reciente de su entrada en vigor (12 de abril de 2018), aún existe normativa secundaria (reglamentos y acuerdos ministeriales) que siguen la dinámica de leyes derogadas por el CODA, por ello el reto que tiene la Autoridad Ambiental Nacional, conjuntamente con los gobiernos subnacionales es actualizar estos instrumentos jurídicos de manera armónica con la nueva ley orgánica ambiental.

La voluntad del legislador de establecer un marco normativo que regule a la zona costera se ha cumplido a través del CODA, sin embargo, la tarea recién inicia en el sentido de que hace falta establecer las pautas de coordinación entre la Autoridad Ambiental Nacional y los gobiernos subnacionales para que estas medidas se incorporen en los respectivos Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, solo de esta manera serán eficientes y protegerán los derechos de la naturaleza.

Si bien es cierto, se han detallado múltiples aspectos positivos del CODA, la deuda pendiente es la falta de dotación de contenido de los Derechos de la Naturaleza, no obstante, dicha responsabilidad deberá ser trasladada a la Corte Constitucional, la cual a través de su jurisprudencia podrá innovar, y de conformidad al paradigma constitucional del buen vivir o "sumak kawsay" (biocéntrico), dictar sentencias emblemáticas en este sentido.

Otro de los aspectos relevantes del Código es la oportunidad que tienen los gobiernos subnacionales, así como el gobierno central respecto de promover el cumplimiento de los parámetros ambientales a través de los incentivos ambientales, los cuales pueden ser desarrollados de distintas maneras (honoríficos, fiscales o económicos).

Para terminar, la responsabilidad de la nueva Corte Constitucional no solo estará en los aspectos relacionados con el contenido de los Derechos de la Naturaleza, sino también resolver acerca de la demanda de inconstitucionalidad presentada al contenido de algunos artículos del CODA, sobre todo aquellos del Libro VII sobre las infracciones administrativas ambientales y su correspondencia con el régimen sancionador.

10. BIBLIOGRAFÍA

- Albán, M., Barragán, D., Bedón, R., Crespo, R., Echeverría, H., Hidalgo, M., . . . Suárez, S. (2011). *Ecuador ambiental 1996-2011: Un recorrido propositivo*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, CEDA.
- Ávila, R. (2011). *El Neoconstitucionalismo Transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Fundación Rosa Luxemburg.
- Barragán, D. (2017). *Derechos de acceso en asuntos ambientales en el Ecuador. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades*. Santiago: Comisión Económica para América, CEPAL.
- Bonilla Maldonado, D. (2019). El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia. *Revista de Derecho del Estado*, 42, 3-23.
- Calderón Gamboa, J. F. (2013). *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Calero Mieles, J., Campelo Vásquez, M.M, & Albán Obando, J. (2016). Educación, derecho y gestión ambiental en El Ecuador. *Didasa@lia: Didáctica y Educación*(3), 213-224.
- Castro, J., Quinteros, A., & Villamar, W. (2017). Uso del espacio público: Playa Paraíso, Potencial Turístico De Ecuador. *Revista: Caribeña de Ciencias Sociales*, En línea.
- Cordero Camacho, D. (2008). Esquemas de pagos por servicios ambientales para la conservación de cuencas hidrográficas en el Ecuador. *Investigación agraria. Sistemas y recursos forestales*, 7(1), 54-66.
- de la Montaña, E., Moreno-Sánchez, R., & Maldonado, J. (2014). *La caza de fauna silvestre en la región amazónica del noreste de Ecuador: Análisis bioeconómico de su uso como fuente de proteína para nacionalidades indígenas*. Lima: Conservación Estratégica- CSF, International Resources Group / Engility, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo- AECID.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Manual de normas y jurisprudencia de derechos de la naturaleza y ambiente*. Quito: Defensoría del Pueblo del Ecuador.
- Echeverría, H., & Castro Medina, S. (2016). *Manual sobre Derecho Penal Ambiental Ecuatoriano*. Quito: Fiscalía General Del Estado, Sea Shepherd Conservation Society.
- Echeverría, H., & Suárez, S. (2013). *Tutela judicial efectiva en materia ambiental: el caso ecuatoriano*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.
- El Telégrafo. (10 de Mayo de 2017). Ministerio del Ambiente entregó 130 certificados 'Punto Verde' en menos de 5 años. *Diario El Telégrafo*, pág. Online. Obtenido de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/41/4/ministerio-del-ambiente-entrego-130-certificados-punto-verde-en-menos-de-5-anos>
- Esteve Pardo, J. (2014). *Derecho del medio ambiente* (Tercera Edición ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Ferrajoli, L. (2011). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Editorial Trotta.
- García Amezcua, J. (2015). *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi, SA.

- García Rubio, F. (2015). *Sostenibilidad ambiental y competencias locales*. Madrid: Dykinson .
- INEC. (2016). *Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2016*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos.
- Lalander, R., & Merimma, M. (2018). The Discursive Paradox of Environmental Conflict: Between Ecologism and Economism in Ecuador. *Forum for Development Studies*, 45(3), 485-511.
- Martínez Moscoso, A., & Aguilar Feijó, V. G. (2015). La consulta prelegislativa y la participación de los titulares de derechos colectivos: ¿mito o realidad? Análisis del caso de la Ley de Aguas. *OBETS*, 10(2), 335-368.
- Martínez-Moscoso, A. (2017). *El derecho al agua en el Ecuador. Un análisis desde la Ciencia Política y el Derecho Público*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Ministerio del Ambiente. (2013). *Compilación actualizada de incentivos ambientales*. Quito: Proyecto: "Sostenibilidad Financiera de Áreas Protegidas".
- Morales, M. (2013). *El derecho ambiental en el Ecuador*. Quito: Corporación De Gestión Y Derecho Ambiental Ecolex.
- Narváez, I., & Narváez, M. (2012). *Derecho ambiental en clave neoconstitucional (enfoque político)*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Orellana, C. (2002). Derecho Penal Ambiental Comparado. El Common Law. *Revista chilena de derecho*, Vol. 29, No. 2, 441-459.
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018*. New York: ONU.
- Pazmiño Manrique, P. (2018). Una aproximación al manejo integrado de la zona costera de Ecuador . Cádiz: Universidad de Cádiz.
- Pérez, E. (2008). *Derecho Ambiental*. Quito: Derecho Ambiental. Introducción.
- Poveda Burgos, G., Suriaga Sánchez, M., & Rivera Barberán, G. (2015). Gestión sostenible forestal en el Ecuador (una visión general a los bosques y su situación). *DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, 8(24), N/D.
- Prieto Méndez, J. M. (2013). *Derechos de la naturaleza. Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*. Quito: Corte Constitucional, CEDEC.

- Quintero Olivares, G. (2013). *Derecho Penal Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sánchez Santillán, D. (2015). *Estudio introductorio al derecho ambiental nacional e internacional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*". Quito: SENPLADES.
- Terol Becerra, M. (2015). *El neoconstitucionalismo latinoamericano*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Vásquez B, I. (2007). *Propuesta de zonificación para la conservación del ecosistema manglar y el desarrollo sostenible en el refugio de vida silvestre del Estuario del río Muisne (Esmeraldas, Ecuador)*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Wilson, J., & Bayón, M. (2017). The nature of post-neoliberalism: Building bio-socialism in the Ecuadorian Amazon. *Geoforum*, 81, 55-65.
- Wright, C. (2012). ¿De la seguridad nacional a la gestión de riesgos? el uso político de los regímenes de excepción en Bolivia, Ecuador y Perú. Salamanca: Universidad de Salamanca.