

**GUÍA TÉCNICA PARA LA DELEGACIÓN DE LAS
ÁREAS PROTEGIDAS ESTATALES Y AUTÓNOMAS
DESCENTRALIZADAS DEL SISTEMA NACIONAL
DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)**

NORMA TÉCNICA

**MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN
ECOLÓGICA DEL ECUADOR**

VERSIÓN 1

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	4
INTRODUCCIÓN.....	5
TÍTULO I	6
ASPECTOS GENERALES.....	6
1.1. CONCEPTOS CLAVE	6
1.2. OBJETIVOS	8
1.2.1. OBJETIVO GENERAL	8
1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	8
1.2.3. OBJETIVOS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	8
1.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	9
1.4. ALCANCE.....	9
1.5. PRINCIPIOS	9
TÍTULO II	11
MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO	11
2.1. NORMAS CONSTITUCIONALES	11
Constitución de la República del Ecuador	11
2.2. NORMAS LEGALES	13
Código Orgánico del Ambiente.....	13
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	15
Código Orgánico Administrativo	17
2.3. NORMAS REGLAMENTARIAS	20
Reglamento al Código Orgánico del Ambiente	20
2.4. ANÁLISIS DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO DESDE EL ASPECTO JURÍDICO.....	23
2.4.1. Definición y contextualización de la delegación de funciones.....	23
2.4.2. Características esenciales de la delegación	24
TÍTULO III.....	26
REGLAS GENERALES DE LA DELEGACIÓN.....	26
3.1. MOTIVACIÓN DE LA DELEGACIÓN.....	26
3.2. CONSIDERACIONES PREVIAS A LA DELEGACIÓN	26
3.2.1. Titularidad de la Delegación	26
3.2.2. Indelegabilidad.....	26

3.2.3.	Parámetros Generales para la Delegación de ANPs del SE	27
3.2.4.	Parámetros Generales para la Delegación de ANPs del SAD	27
3.2.5.	Criterios adicionales para la Delegación	27
3.2.6.	Informe Técnico de Viabilidad.....	28
3.2.7.	Sobre otras formas de participación	28
TÍTULO IV		29
PROCEDIMIENTO DE DELEGACIÓN		29
4.1.	PROCEDIMIENTO PARA LA DELEGACIÓN DE UN ANP DEL SE A UN GAD	29
4.1.1.	Definiciones Previas.....	29
4.1.2.	Requisitos Generales	29
4.2.	PROCEDIMIENTO PARA LA DELEGACIÓN DE UN ANP DEL SE A UN PRIVADO	30
4.3.	PROCEDIMIENTO PARA LA DELEGACIÓN DE UN ANP DEL SAD	31
TÍTULO V		32
RENOVACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, Y REVOCATORIA DE LA DELEGACIÓN		32

ACRÓNIMOS

AAN	Autoridad Ambiental Nacional.
AAP	Asociación público-privada.
ANP	Área Nacional Protegida.
AP	Área Protegida.
CA	Competencia de Administración.
CBD	Convenio de Diversidad Biológica.
CNC	Consejo Nacional de Competencias.
COA	Código Orgánico Administrativo.
CODA	Código Orgánico del Ambiente.
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
CRE	Constitución de la República del Ecuador.
DAPOFC	Dirección de Áreas Protegidas y otras formas de Conservación.
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado.
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.
GADP	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
MAATE	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
PMA	Plan de Manejo Ambiental.
SAD	Subsistema Autónomo Descentralizado.
SE	Subsistema Estatal.
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
SPN	Subsecretaría de Patrimonio Natural.
STPE	Secretaría Nacional Planifica Ecuador.
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

INTRODUCCIÓN

El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en su permanente afán de consolidar una gestión eficiente sobre el manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), ha desarrollado una estrategia para la ejecución de la delegación de la competencia de la administración de áreas protegidas, bajo los términos establecidos en la normativa ambiental vigente; y que a su vez, permita conservar la integridad funcional del SNAP, para el cumplimiento de sus objetivos.

La Constitución de la República del Ecuador al ser garantista de los derechos de la naturaleza como un bien jurídico digno de protección y de especial atención por parte del Estado, ha decantado en que sus acciones vayan encaminadas a implementar un modelo de desarrollo donde prime la armónica relación entre el ser humano y el ambiente; y que incluya metodologías participativas innovadoras, de éxito y de calidad ya que el manejo adecuado de las áreas protegidas mejora la calidad de vida, y apoya el desarrollo económico y social del país.

Frente a esto, el manejo eficaz de las áreas protegidas es primordial, en atención a las acciones de conservación y uso sostenible de la biodiversidad que esto implica, esto relacionado con los objetivos de desarrollo del Ecuador. Por tanto, se ha concluido en la factibilidad de delegación de la administración de las áreas protegidas que conforman los Subsistemas Estatal y Autónomo Descentralizado del SNAP, como un proceso que coadyuve a tales objetivos.

El proceso de delegación de atribuciones desde el Estado Central, en una visión jurídica, tiene como fundamento principal a la Norma Constitucional. Adicional a ello, la gestión participativa con la posibilidad de la delegación de la administración de las áreas protegidas, tiene su basamento en el Código Orgánico del Ambiente y su Reglamento, así como en el Código Orgánico Administrativo.

Por tanto, con la finalidad de fortalecer los objetivos del manejo de las Áreas Protegidas, la Dirección Nacional de Biodiversidad y otras formas de Conservación, con el apoyo de la GIZ, ha dirigido sus esfuerzos hacia la expedición de una Guía Técnica para operativizar la delegación de la administración de las áreas protegidas de los Subsistemas Estatal y Autónomo Descentralizado del SNAP.

Las acciones que se sugieren en este documento, han requerido de la interpretación y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico; por lo que, requieren de una aplicación prioritaria, consciente y comprometida, que preserve el equilibrio ecológico para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Cabe señalar que la premisa que rigió el proceso de elaboración de esta Guía Técnica estuvo orientada a que se fomente una adecuada articulación entre los distintos niveles de gobierno y los gestores de derecho privado, de manera que puedan brindar a la población un acceso equitativo a bienes y servicios ambientales calidad.

Por último, se debe reconocer que este documento está dirigido principalmente a los tomadores de decisiones a nivel de Gobierno Central y local, sin desmedro de la participación que pudieran tener las organizaciones sociales, gestores y beneficiarios de las iniciativas de delegación de la competencia de administración de áreas protegidas.

TÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1. CONCEPTOS CLAVE

Es necesario definir varios conceptos básicos relacionados con el tema de esta Guía Técnica, los que favorecerán a establecer criterios que orientan toda su estructura, enfoque y alcance.

- a. **Administración.-** Competencia que consiste en la ejecución de acciones de planificación, organización, dirección y manejo (gestión) de recursos económicos, técnicos, tecnológicos y humanos para el desarrollo permanente del AP, conforme a su categoría y plan de manejo.
- b. **Autoridad delegante.-** Para efectos de la presente Guía Técnica, es el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
- c. **Área protegida.-** Es un área, de tierra o mar, definida geográficamente y que ha sido designada, regulada y administrada para alcanzar objetivos específicos de conservación a largo plazo de la naturaleza y de los valores culturales y los servicios de los ecosistemas asociados¹.
- d. **Biodiversidad.-** Cantidad y variedad de especies diferentes en un área definida, sea un ecosistema terrestre, marino, acuático y en el aire. Comprende la diversidad dentro de cada especie, entre varias especies y entre los ecosistemas².
- e. **Categorías de manejo.-** Son categorías utilizadas para clasificar las áreas protegidas para ayudar a organizarlas y definir las. Para el Ecuador, las categorías que conforman el Sistema Nacional de Áreas son: a) Parque nacional; b) Refugio de vida silvestre; c) Reserva de producción de fauna; d) Área nacional de recreación; y, e) Reserva Marina³.
- f. **Convenio de delegación.-** Acuerdo mediante el cual la Autoridad Ambiental Nacional y un Gobierno Autónomo Descentralizado o un gestor privado, definen y formalizan roles y responsabilidades compartidas para la ejecución de la delegación de la facultad de administración de una área protegida, de acuerdo a las condiciones establecidas en la presente Guía Técnica.
- g. **Competencia.-** Conjunto de facultades que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de “competencia” da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: Es su aptitud de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano⁴.
- h. **Evaluación de Efectividad de Manejo.-** Es una herramienta que permite evaluar el manejo y la gestión de las áreas protegidas, orientando las acciones y decisiones en aquellos ámbitos y programas que muestren debilidades en esta evaluación⁵. Se refiere al instrumento que permite verificar el grado de cumplimiento de los

¹ Glosario de términos del CODA

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*, artículo 41

⁴ Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo 9, Primeros manuales, (1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2014), https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo5.pdf, pag.113.

⁵ Art. 137 RCODA

objetivos, obligaciones y condiciones establecidas en el Convenio de Delegación, mediante una medición sistemática, objetiva e integral del logro de los resultados propuestos.

- a. **Excepcionalidad.**- Criterio por el cual se establece que, cuando sea necesario, en forma excepcional y motivada, para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría pública, el Estado o sus instituciones podrán delegar a sujetos de derecho privado, la gestión de los sectores estratégicos⁶.
- b. **Gestor de Derecho Privado.**- Es la persona natural o jurídica de derecho privado, responsable del desarrollo del proyecto público a través de delegación de gestión excepcional de la administración de un ANP.
- c. **Participación ciudadana.**- Es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos⁷.
- d. **Proponente.**- Persona natural o jurídica que propone, manifiesta, expone, sugiere, plantea o presenta una propuesta a la Autoridad competente⁸.
- e. **Servicios ambientales.**- Son el provecho, la utilidad o el beneficio que los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza producen y que son utilizados y aprovechados por la población como una de las formas de gozar del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para alcanzar el buen vivir⁹.
- f. **Sistema Nacional de Áreas Protegidas.**- Está integrado por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado. Su declaratoria, categorización, recategorización, regulación y administración deberán garantizar la conservación, manejo y uso sostenible de la biodiversidad, así como la conectividad funcional de los ecosistemas terrestres, insulares, marinos, marino-costeros y los derechos de la naturaleza. Las áreas protegidas serán espacios prioritarios de conservación y desarrollo sostenible¹⁰.
- g. **Subsistema Estatal.**- Se compone del patrimonio de las áreas protegidas del Estado. Las áreas protegidas de este subsistema se integrarán a la Estrategia Territorial Nacional. El potencial de sus servicios ambientales será utilizado de manera sostenible para el desarrollo territorial y el bienestar de la población¹¹.
- h. **Subsistema Autónomo Descentralizado.**- Se compone de las áreas protegidas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que la Autoridad Ambiental

⁶ Artículo 47 COA

⁷ Artículo 3 literal g) COOTAD

⁸ <https://definiciona.com/proponente/>

⁹ Glosario de Términos CODA

¹⁰ *Ibíd.*, artículo 37

¹¹ *Ibíd.*, artículo 43

Nacional haya declarado como tales, las cuales se incorporarán al presente subsistema¹².

1.2.OBJETIVOS

1.2.1. OBJETIVO GENERAL

Regular la elaboración, implementación, y monitoreo de las directrices para la ejecución de la delegación de la administración de ANPs del SE y SAD.

1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Brindar al proponente las directrices técnicas para la presentación de su propuesta de manejo de un ANP.
- b. Establecer los criterios de otorgamiento, seguimiento y revocatoria de la delegación de la competencia de administración de AP.
- c. Diferenciar los procedimientos para delegación de la administración de ANP del SE y SAD a un GAD o a un gestor privado.
- d. Fomentar la participación activa de los GAD y/o de los gestores privados en la presentación de proyectos para la conservación de sitios que tienen ecosistemas o especies de flora y fauna que deben ser protegidos.

1.2.3. OBJETIVOS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Las Áreas Protegidas incorporadas al SNAP, conforme el artículo 38 del CODA, deben cumplir con los siguientes objetivos:

- a. Conservar y usar de forma sostenible la biodiversidad a nivel de ecosistemas, especies y recursos genéticos y sus derivados, así como las funciones ecológicas y los servicios ambientales; Proteger muestras representativas con valores singulares, complementarios y vulnerables de ecosistemas terrestres, insulares, dulceacuícolas, marinos y marino-costeros;
- b. Proteger las especies de vida silvestre y variedades silvestres de especies cultivadas, así como fomentar su recuperación, con especial énfasis en las nativas, endémicas, amenazadas y migratorias;
- c. Establecer valores de conservación sobre los cuales se priorizará su gestión;
- d. Mantener la dinámica hidrológica de las cuencas hidrográficas y proteger los cuerpos de aguas superficiales y subterráneas;
- e. Garantizar la generación de bienes y servicios ambientales provistos por los ecosistemas e integrarlos a los modelos territoriales definidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados;

¹² Artículo 44 CODA

- f. Proteger las bellezas escénicas y paisajísticas, sitios de importancia histórica, arqueológica o paleontológica, así como las formaciones geológicas;
- g. Respetar, promover y mantener las manifestaciones culturales, el conocimiento tradicional, colectivo y saber ancestral de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades e integrarlas al manejo de las áreas protegidas;
- h. Promover el bioconocimiento y la valoración de los servicios eco sistémicos articulados con el talento humano, la investigación, la tecnología y la innovación, para los cual se estimulará la participación del sector académico público, privado, mixto y comunitario;
- i. Impulsar alternativas de recreación y turismo sostenible, así como de educación e interpretación ambiental;
- j. Garantizar la conectividad funcional de los ecosistemas en los paisajes terrestres, marinos y marino-costeros; y,
- k. Aportar a la adaptación y mitigación del cambio climático.

1.3.ÁMBITO DE APLICACIÓN

Este instrumento está dirigido y es de aplicación obligatoria para la Autoridad Ambiental Nacional como delegante, así como para todo órgano, organismo y gestor de derecho privado con interés en recibir la CA de APs.

1.4.ALCANCE

La presente Guía normaliza y proporciona los lineamientos para la ejecución de la delegación de la CA de APs del SE y SAD del SNAP.

1.5.PRINCIPIOS

- a. **Calidad.-** Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.
- b. **Coordinación.-** Las administraciones públicas deben desarrollar sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.
- c. **Desarrollo Sostenible.-** Es el proceso mediante el cual, de manera dinámica, se articulan los ámbitos económicos, social, cultural y ambiental para satisfacer las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. La concepción de desarrollo sostenible implica una tarea global de carácter permanente. Se establecerá una distribución justa y equitativa de los beneficios económicos y sociales con la participación de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

- d. **Eficacia.-** Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias.
- e. **Eficiencia.-** Las actuaciones administrativas deben aplicar las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas.
- f. **Interés general** Implica la prevalencia de los intereses colectivos y sociales sobre los intereses particulares con la finalidad primordial de propender el bien común en los procesos de declaratoria de áreas protegidas de los subsistemas: Autónomo Descentralizado, Comunitario y Privado del SNAP.
- g. **Racionalidad.-** La decisión de la AAN debe estar motivada.
- h. **Subsidiariedad.-** El Estado intervendrá de manera subsidiaria y oportuna en la reparación del daño ambiental, cuando el que promueve u opere una actividad no asuma su responsabilidad sobre la reparación integral de dicho daño, con el fin de precautelar los derechos de la naturaleza, así como el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano. Asimismo, el Estado de manera complementaria y obligatoria exigirá o repetirá en contra del responsable del daño, el pago de todos los gastos incurridos, sin perjuicio de la imposición de las sanciones correspondientes.

TÍTULO II

MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO

Las áreas protegidas cumplen funciones ambientales vitales, porque contribuyen a la conservación de todos sus componentes, zonas de influencia y sistemas de vida; además proteger la biodiversidad; de ahí la trascendencia de que su administración se la realice en términos de capacidad, optimización y eficacia.

Por ello, para la delegación de la administración de las áreas protegidas de los subsistemas estatal y autónomo descentralizado, es imprescindible conocer lo que dispone el ordenamiento jurídico del Ecuador.

En este párrafo, se hace necesaria la transcripción literal de los textos legales en virtud de que no se puede desatender el tenor literal de la norma con la finalidad de evitar incurrir en una errónea interpretación del precepto normativo que lo tornaría ineficaz, pudiendo conducir, a deformar la intención del legislador.

2.1. NORMAS CONSTITUCIONALES

- **Constitución de la República del Ecuador**

*Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.*

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.

Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

Art. 100.- *En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:*

- 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.*
- 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.*
- 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.*
- 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.*
- 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.*

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Art. 261.- *El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:*

- 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.*

Art. 313.- *El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.*

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

Art. 316.- *El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.*

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.

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

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

2.2.NORMAS LEGALES

- **Código Orgánico del Ambiente**

Art. 5.- Derecho de la población a vivir en un ambiente sano. El derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende:

3. La intangibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en los términos establecidos en la Constitución y la ley;

Art. 15.- De los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. Para el ejercicio de la gestión ambiental se implementarán los instrumentos previstos en la Constitución, este Código y la normativa vigente, en concordancia con los lineamientos y directrices que establezca la Autoridad Ambiental Nacional, según corresponda, entre los cuales se encuentran:

6. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la conservación y manejo de la biodiversidad;

Art. 24.- Atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional. La Autoridad Ambiental Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

7. Declarar las áreas que se integrarán a los subsistemas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y definir las categorías, lineamientos, herramientas y mecanismos para su manejo y gestión;

Art. 37.- Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas estará integrado por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado. Su declaratoria, categorización, recategorización, regulación y administración deberán garantizar la conservación, manejo y uso sostenible de la biodiversidad, así como la conectividad funcional de los ecosistemas terrestres, insulares, marinos, marino-costeros y los derechos de la naturaleza.

Las áreas protegidas serán espacios prioritarios de conservación y desarrollo sostenible.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán incorporar las áreas protegidas a sus herramientas de ordenamiento territorial.

En las áreas protegidas se deberán establecer limitaciones de uso y goce a las propiedades existentes en ellas y a otros derechos reales que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. El Estado evaluará, en cada caso, la necesidad de imponer otras limitaciones.

Se prohíbe el fraccionamiento de la declaratoria de áreas protegidas.

Sin perjuicio de lo anterior, los poseedores regulares o propietarios de tierras dentro de un área protegida, que lo sean desde antes de la declaratoria de la misma, mantendrán su derecho a enajenar, fraccionar y transmitir por sucesión estos derechos sobre estas tierras.

Con respecto del fraccionamiento de tierras comunitarias se observarán las restricciones constitucionales. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se podrán gestionar estrategias y fuentes complementarias. La Autoridad Ambiental Nacional realizará evaluaciones técnicas periódicas con el fin de verificar que las áreas protegidas cumplan con los objetivos reconocidos para las mismas. De ser necesario y considerando los resultados de dichas evaluaciones técnicas, la Autoridad Ambiental Nacional podrá redelimitarlas o cambiarlas de categoría bajo las consideraciones técnicas, según corresponda.

Art. 40.- *Declaratoria de áreas protegidas. La Autoridad Ambiental Nacional considerará los siguientes criterios para la declaratoria de áreas protegidas:*

- 1. Que el área en cuestión cuente con ecosistemas cuya representatividad sea escasa en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y que en lo posible contribuya a la conectividad ecosistémica;*
- 2. Que contenga de forma prioritaria alguno de los ecosistemas frágiles y amenazados tales como páramos, humedales, manglares, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos, ecosistemas marinos y marinos costeros, entre otros;*
- 3. Que existan poblaciones de especies que tengan algún tipo de amenaza o endemismo;*
- 4. Que genere servicios ecosistémicos, tales como recursos hídricos, recursos paisajísticos, prevención de desastres, mitigación;*
- 5. Que contribuyan a la protección de valores culturales y espirituales asociados a la biodiversidad; y,*
- 6. Otros que determine la Autoridad Ambiental Nacional.*

Art. 43.- *Del Subsistema Estatal. El subsistema estatal se compone del patrimonio de las áreas protegidas del Estado. Las áreas protegidas de este subsistema se integrarán a la Estrategia Territorial Nacional. El potencial de sus servicios ambientales será utilizado de manera sostenible para el desarrollo territorial y el bienestar de la población.*

La Autoridad Ambiental Nacional analizará la inclusión dentro de su plan de manejo la construcción de infraestructura que sirva para la consecución de los fines del sistema.

Las propiedades privadas cuya titularidad del dominio sea anterior a la declaratoria del área protegida tendrán las limitaciones al derecho de uso, goce y disposición de conformidad con el plan de manejo del área protegida y su zonificación. La Autoridad Ambiental Nacional podrá celebrar con sus propietarios acuerdos de uso y aprovechamiento compatibles con la categoría del área.

Art. 44.- *Del Subsistema Autónomo Descentralizado. El subsistema autónomo descentralizado se compone de las áreas protegidas de los Gobiernos Autónomos*

Descentralizados que la Autoridad Ambiental Nacional haya declarado como tales, las cuales se incorporarán al presente subsistema.

La Autoridad Ambiental Nacional determinará los criterios para la solicitud de declaratoria de un área como protegida por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La administración y manejo de las áreas protegidas, así como la responsabilidad de su debido financiamiento, le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado pertinente.

Las propiedades privadas cuya titularidad del dominio sea anterior a la declaratoria del área protegida tendrán las limitaciones al derecho de uso, goce y disposición de conformidad con el plan de manejo del área protegida. La Autoridad Ambiental Nacional podrá celebrar con sus propietarios acuerdos de uso y aprovechamiento compatibles con la categoría del área.

Art. 47.- *De la delegación. La Autoridad Ambiental Nacional determinará los criterios para la delegación de la administración de las áreas naturales que conforman el subsistema estatal y el subsistema autónomo descentralizado, siempre y cuando se garantice el cumplimiento de sus objetivos, de conformidad con las disposiciones constitucionales.*

Art. 48.- *De la participación y coordinación. La administración de las áreas protegidas se realizará con la participación de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en todos los subsistemas.*

Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se encuentren dentro de un área protegida podrán aprovechar de manera sostenible los recursos naturales de acuerdo con sus usos tradicionales, actividades artesanales ancestrales y para fines de subsistencia. Este aprovechamiento deberá hacerse de conformidad con el plan de manejo, la categoría, la zonificación respectiva y las políticas públicas dictadas por la Autoridad Ambiental Nacional.

De conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y la Constitución se reconocerán los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario que habitan en las áreas protegidas.

- **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

Art. 3.- Principios.- *El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:*

h) Sustentabilidad del desarrollo.- *Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos*

sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.

Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- *Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados:*

d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable;

Art. 10.- Niveles de organización territorial.- *El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.*

En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

Art. 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.- *Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.*

Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:

- a) Los de las regiones;*
- b) Los de las provincias;*
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,*
- d) Los de las parroquias rurales.*

En las parroquias rurales, cantones y provincias podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley.

La provincia de Galápagos, de conformidad con la Constitución, contará con un consejo de gobierno de régimen especial.

Art. 29.- Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados.- *El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:*

a) De legislación, normatividad y fiscalización:

b) De ejecución y administración: y,

c) De participación ciudadana y control social.

Art. 275.- *Modalidades de gestión.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial distrital o cantonal podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta.*

Art. 279.- *Delegación a otros niveles de gobierno.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno, sin perder la titularidad de aquellas. Esta delegación requerirá acto normativo del órgano legislativo correspondiente y podrá ser revertida de la misma forma y en cualquier tiempo.*

Para esta delegación las partes suscribirán un convenio que contenga los compromisos y condiciones para la gestión de la competencia.

Ningún nivel de gobierno podrá delegar la prestación de servicios públicos que le hubiere delegado otro nivel de gobierno.

Los gobiernos autónomos descentralizados podrán recibir delegaciones de servicios públicos desde el gobierno central para lo cual, este último, entregará la asignación económica necesaria para la prestación del servicio.

• Código Orgánico Administrativo

Art. 68.- *Transferencia de la competencia. La competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico, salvo los casos de delegación, (...) cuando se efectúen en los términos previstos en la ley.*

Art. 69.- *Delegación de competencias. Los órganos administrativos pueden delegar el ejercicio de sus competencias, incluida la de gestión, en:*

- 1. Otros órganos o entidades de la misma administración pública, jerárquicamente dependientes.*
- 2. Otros órganos o entidades de otras administraciones.*
- 3. Esta delegación exige coordinación previa de los órganos o entidades afectados, su instrumentación y el cumplimiento de las demás exigencias del ordenamiento jurídico en caso de que existan.*
- 4. Los titulares de otros órganos dependientes para la firma de sus actos administrativos.*
- 5. Sujetos de derecho privado, conforme con la ley de la materia.*

La delegación de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia.

Art. 70.- *Contenido de la delegación. La delegación contendrá:*

- 1. La especificación del delegado.*
- 2. La especificación del órgano delegante y la atribución para delegar dicha competencia.*

3. Las competencias que son objeto de delegación o los actos que el delegado debe ejercer para el cumplimiento de las mismas.
4. El plazo o condición, cuando sean necesarios.
5. El acto del que conste la delegación expresará además lugar, fecha y número.
6. Las decisiones que pueden adoptarse por delegación.

La delegación de competencias y su revocación se publicarán por el órgano delegante, a través de los medios de difusión institucional.

Art. 71.- Efectos de la delegación. *Son efectos de la delegación:*

1. Las decisiones delegadas se consideran adoptadas por el delegante.
2. La responsabilidad por las decisiones adoptadas por el delegado o el delegante, según corresponda.

Art. 72.- Prohibición de delegación. *No pueden ser objeto de delegación:*

1. Las competencias reservadas por el ordenamiento jurídico a una entidad u órgano administrativo específico.
2. Las competencias que, a su vez se ejerzan por delegación, salvo autorización expresa del órgano titular de la competencia.
3. La adopción de disposiciones de carácter general.
4. La resolución de reclamos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de dicho reclamo.

En ningún caso, el objeto de la delegación de gestión puede referirse a prestaciones en los contratos públicos, cuando se la instrumenta con respecto a una contraprestación dinerada.

Art. 73.- Extinción de la delegación. *La delegación se extingue por:*

1. Revocación.
2. El cumplimiento del plazo o de la condición.

El cambio de titular del órgano delegante o delegado no extingue la delegación de la competencia, pero obliga, al titular que permanece en el cargo, a informar al nuevo titular dentro los tres días siguientes a la posesión de su cargo, bajo prevenciones de responsabilidad administrativa, las competencias que ha ejercido por delegación y las actuaciones realizadas en virtud de la misma.

En los casos de ausencia temporal del titular del órgano competente, el ejercicio de funciones, por quien asuma la titularidad por suplencia, comprende las competencias que le hayan sido delegadas.

Art. 74.- Excepcionalidad. *Cuando sea necesario, en forma excepcional y motivada, para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría pública, el Estado o sus instituciones podrán delegar a sujetos de derecho privado, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos, sin perjuicio de las normas previstas en la ley respectiva del sector.*

La delegación de actividades económicas que no correspondan a servicios públicos o sectores estratégicos, esto es, aquellas que no se encuentren reservadas constitucional o legalmente al Estado, no está sujeta al criterio de excepcionalidad previsto en el inciso precedente, sino a los criterios de eficiencia y eficacia administrativas.

La gestión delegada por autorización administrativa es siempre precaria y en ningún caso generará derechos exclusivos para el gestor.

A falta de ley especial se aplicarán las normas previstas en este párrafo.

Art. 75.- Proyecto de interés público. *La gestión delegada estará vinculada con la ejecución de un proyecto de interés público específico, evaluado técnica, económica y legalmente por la administración competente.*

El proyecto definirá los riesgos que se transfieren al gestor de derecho privado y a aquellos retenidos por la administración competente, de modo que el proyecto pueda ser viable.

El proyecto puede ser propuesto por el interesado, no obstante la administración competente no estará obligada a acoger la iniciativa.

Art. 76.- Delegación de gestión por contrato. *La gestión delegada mediante contrato se sujetará a las siguientes reglas:*

- 1. La selección del gestor de derecho privado se efectuará mediante concurso público.*
- 2. Para la selección del gestor de derecho privado, la administración competente formulará el pliego de bases administrativas, técnicas y económicas y los términos contractuales que regirán el procedimiento y la relación entre la administración y el gestor.*
- 3. Los contratos para la gestión delegada a sujetos de derecho privado se formularán según las mejores prácticas internacionales y salvaguardando el interés general. La administración puede elaborar modelos de contratos que pueden ser empleados como base en actuaciones de similar naturaleza.*
- 4. El ejercicio de las potestades exorbitantes de la administración se sujetará al régimen general en materia de contratos administrativos.*
- 5. Se determinarán expresamente los términos de coparticipación de la administración y el sujeto de derecho privado.*

Art. 77.- Gestión a sectores estratégicos o servicios públicos. *Cuando la gestión se refiera a sectores estratégicos o servicios públicos, la participación pública se ajustará al régimen constitucional, en la materia.*

Cuando la ley especial no haya determinado la excepcionalidad de modo general, le corresponde al Presidente de la República, dicha calificación.

Cuando las normas jurídicas locales no hayan determinado la excepcionalidad de modo general, en los servicios públicos a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, le corresponde esta calificación a su máxima autoridad administrativa.

2.3. NORMAS REGLAMENTARIAS

- **Reglamento al Código Orgánico del Ambiente**

Art. 5.- *Lineamientos técnicos para el ordenamiento territorial.- Son lineamientos técnicos ambientales para el ordenamiento territorial los siguientes:*

h) Considerar en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, (...) y proyectos o actividades ubicados dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, zonas intangibles o el Patrimonio Forestal Nacional;

Art. 128.- *Evaluaciones técnicas.- La evaluación del cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas protegidas se realizará a través de la aplicación de herramientas de gestión y del monitoreo de los valores de conservación del área protegida que la Autoridad Ambiental Nacional establezca; e incluirá:*

- a) Evaluación de la gestión del área protegida, a través de la evaluación de efectividad de manejo;*
- b) Evaluación del cumplimiento de los planes de manejo y la aplicación de los instrumentos de gestión operativa;*
- c) Evaluación de los valores de conservación de las áreas protegidas; y,*
- d) Otras que la Autoridad Ambiental Nacional establezca.*

Art. 132.- *Herramientas para la gestión.- La Autoridad Ambiental Nacional elaborará, actualizará, oficializará o determinará las siguientes herramientas para la gestión de las áreas protegidas:*

- a) Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas;*
- b) Planes de Manejo;*
- c) Planes de Gestión Operativa Anual;*
- d) Planes Técnicos de: manejo de visitantes; control y vigilancia; ordenamiento pesquero; comunicación, educación y participación; prevención, control y remediación de incendios forestales; y otros determinados según la necesidad de cada área protegida;*
- e) Evaluaciones de Efectividad de Manejo;*
- f) Estrategias de Sostenibilidad Financiera; y,*
- g) Las demás herramientas que determine la Autoridad Ambiental Nacional.*

Las áreas protegidas de los subsistemas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas desarrollarán los instrumentos de gestión de las áreas protegidas, en función de los lineamientos que la Autoridad Ambiental Nacional establezca, en concordancia con lo dispuesto en la normativa nacional vigente.

Art. 139.- *Mecanismos de fortalecimiento para la gestión.- La Autoridad Ambiental Nacional podrá establecer mecanismos de fortalecimiento para la gestión de las áreas protegidas bajo consideraciones de manejo diferenciado, tales como redes, programas de integración u otros que se establezcan para el efecto.*

Se fomentará la creación de alianzas público-privadas, público-comunitarias y público-asociativas para fortalecer la gestión de las áreas protegidas.

Art. 145.- Manejo.- *La Autoridad Ambiental Nacional determinará las actividades permitidas en cada una de las categorías de manejo y zonas; así como criterios, herramientas y mecanismos para su manejo.*

Art. 146.- Actividades permitidas.- *Las actividades permitidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas serán aquellas relacionadas a la protección, conservación, investigación, uso y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, recuperación, restauración, manejo integral del fuego, educación, aspectos culturales, recreación, y turismo controlado, y las demás permitidas por la Autoridad Ambiental Nacional en coordinación con las autoridades competentes. Estas actividades serán reguladas y autorizadas por la Autoridad Ambiental Nacional, con base en la categoría de manejo de las áreas protegidas y el respectivo plan de manejo.*

Art. 152.- Delegación de áreas del subsistema estatal.- *La delegación de la administración de las áreas protegidas del subsistema estatal se sujetará a las normas y al procedimiento previsto por el Código Orgánico Administrativo; y a los siguientes lineamientos:*

a) Es indelegable la administración de las siguientes áreas:

- 1) Áreas protegidas fronterizas;*
- 2) Áreas protegidas con superficie marina;*
- 3) Áreas consideradas como zonas estratégicas de seguridad nacional;*
- 4) Áreas protegidas que contengan valores paisajísticos o culturales estratégicos para el país; y,*
- 5) Áreas protegidas que provean recursos estratégicos vinculados a provisión de recursos naturales renovables y no renovables de interés nacional, o en las que se ejecuten proyectos estratégicos para el país.*

b) Sin perjuicio de lo previsto por el Código Orgánico Administrativo, para la delegación de la administración a organismos o entidades de la administración pública, se tomará en cuenta lo siguiente:

- 1) Capacidad técnica y financiera para asumir la gestión del área protegida;*
- 2) La totalidad de la superficie del área protegida debe estar dentro de la jurisdicción territorial de la provincia o cantón, según corresponda; y,*
- 3) La protección de recursos debe ser considerada de prioridad en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial o en el plan de manejo.*

c) Sin perjuicio de lo previsto por el Código Orgánico Administrativo, para la delegación de la administración a sujetos de derecho privado, se tomará en cuenta su capacidad técnica y financiera, demostrada, para asumir la gestión del área protegida.

d) La Autoridad Ambiental Nacional podrá establecer criterios adicionales para la delegación de la administración de las áreas protegidas, en función de sus necesidades y prioridades de atención; y,

e) La delegación de la administración de las áreas protegidas del subsistema estatal será resuelta por la Autoridad Ambiental Nacional.

Art. 153.- Delegación de áreas del subsistema autónomo descentralizado.- La delegación de la administración de las áreas protegidas del subsistema autónomo descentralizado será resuelta por los Gobiernos Autónomos Descentralizados que las administren; y se sujetará a la normativa aplicable.

Art. 154.- Delegación y convenio de cooperación.- La Autoridad Ambiental Nacional podrá delegar la administración de la infraestructura y la prestación de bienes y servicios turísticos o de recreación en las áreas protegidas del subsistema estatal de acuerdo a lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador y la ley.

La Autoridad Ambiental Nacional, conforme al proceso que establezca y previo informe técnico, podrá suscribir convenios de cooperación con comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas para la administración de infraestructura, bienes y servicios turísticos o de recreación.

La Autoridad Ambiental Nacional determinará la viabilidad de suscribir un contrato de delegación o un convenio de cooperación de acuerdo a las condiciones y características particulares de la infraestructura, bienes y servicios turísticos o de recreación.

La Autoridad Ambiental Nacional aplicará un sistema de monitoreo y evaluación de la prestación de bienes y servicios turísticos o de recreación relacionados con lo dispuesto en el respectivo contrato de delegación o convenio de cooperación.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán concesionar y suscribir convenios de cooperación para la administración de infraestructura, bienes o servicios turísticos y de recreación en las áreas protegidas del subsistema autónomo descentralizado.

Art. 159.- Obras, proyectos o actividades.- La autorización de obras, proyectos o actividades dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se otorgará de manera excepcional; y estará condicionada por criterios y requisitos técnicos adicionales y complementarios al esquema general de calidad ambiental.

La Autoridad Ambiental Nacional elaborará una lista de obras, proyectos o actividades específicas para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que será integrada al catálogo de actividades previsto en la ley.

Art. 160.- Servicios públicos- Las obras, proyectos o actividades que sean necesarias para la prestación de servicios públicos, la gestión inherente del área protegida o la satisfacción de necesidades básicas de los titulares de derechos de propiedad dentro de áreas protegidas, se podrán llevar a cabo siempre que no afecten la funcionalidad y la conservación de las áreas protegidas, estén de acuerdo con su plan de manejo y zonificación, y cuenten con las autorizaciones correspondientes.

2.4. ANÁLISIS DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO DESDE EL ASPECTO JURÍDICO

2.4.1. Definición y contextualización de la delegación de funciones

Con la finalidad aclarar los alcances y la implicación de la delegación de competencias por parte de las instituciones públicas, se requiere diferenciar los conceptos de delegación frente a otras formas como la desconcentración y la descentralización; esto, para disuadir la confusión de definiciones que existen al respecto.

La palabra delegar se refiere a *dar la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio a otra, para que haga sus veces o para conferirle su representación*¹³; es decir, el hecho de que el titular superior jerárquico deje en manos de otro u otros sus obligaciones que por ley le corresponden, ya sea por diferentes motivos, entre ellos falta de recursos, desconocimiento de la tarea específica, necesidad de agilizar procedimientos internos, etc.

La delegación consiste en una forma de organización administrativa y, a través de la Constitución de la República del Ecuador se determina qué competencias y servicios pueden ser delegados, pero hay que resaltar que no todos ellos son susceptibles de delegarse. Sin embargo, se requiere precisar definiciones desde los autores que han estudiado ampliamente a esta figura.

Uno de ellos es el autor Agustín Gordillo, que manifiesta que: “La delegación de funciones nace de la necesidad de encargar la toma de decisiones o la realización de tareas específicas de un funcionario a otro entregándole la autoridad y responsabilidad en el ejercicio de las mismas, con la finalidad de dar agilidad y eficacia a las actividades que realiza la Administración Pública”.¹⁴

Por tanto, la necesidad de delegar que tiene la Administración Pública, se mira como una circunstancia excepcional en la que es imperativo encargar a otra persona o entidad determinadas tareas o atribuciones; es decir, que se transfiere la competencia.

Por otro lado, el autor Serra Rojas manifiesta que: “La teoría de la delegación se funda en la necesidad que tienen los poderes superiores de depositar en otros órganos facultades que no pueden realizar directamente”.¹⁵ Siguiendo al mismo autor: “El encargo que un funcionario transmite a otro con la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia. El titular aparece como delegante y el subalterno como delegado. La delegación no puede exceder a las facultades de quien delega.”¹⁶

¹³ <https://dle.rae.es/delegar>

¹⁴ Agustín Gordillo, Tratado de Derecho administrativo y obras selectas, t. 1 (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017), 290.

¹⁵ Andrés Serra Rojas, Derecho administrativo, 8.ª ed. (México, D.F.: Porrúa, 1977), 355.

¹⁶ *Ibíd*, 490

Es lógico suponer que la delegación no debe sobrepasar las facultades de quien delega, debido a que nadie puede encargar facultades que no le corresponden, o ejercer competencias mayores a las que tiene.

Por su parte, Agustín Gordillo considera que: “La delegación es una decisión del órgano administrativo competente, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de su competencia a un órgano jerárquicamente inferior, o sometido a tutela administrativa”.¹⁷

En la definición presente el Diccionario Jurídico Usual de Guillermo Cabanellas, se determina que es: “Acción o efecto de delegar. Acto de dar jurisdicción. Otorgamiento de representación. Concesión de mandato. Cesión de atribuciones. Designación de sustituto. Cargo y oficina de un delegado. Conjunto de delegados. Representación de un núcleo social”.¹⁸

El profesor Juan Carlos Cassagne menciona que la delegación constituye en lo esencial una técnica transitoria de transferencia de facultades de los órganos superiores hacia los inferiores. Por tanto, no implica la creación de un nuevo organismo y es esta la principal diferencia con otros conceptos jurídicos como la descentralización y desconcentración.¹⁹ Aparte, la transitoriedad es otra característica primordial de la delegación, al ser una técnica que se usa al presentarse una situación que hace que ese ejercicio sea necesario e inclusive urgente.

Se puede tomar como referencia de diferenciación lo que dispone el artículo 105 del COOTAD: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”.²⁰ En resumen, son tres elementos que marcan la descentralización: obligatoria, progresiva y definitiva, ninguno de las cuales está en la delegación.

2.4.2. Características esenciales de la delegación

La figura de la delegación administrativa de funciones o atribuciones tiene como características principales las siguientes:

- a. **Acto Jurídico.**- Porque para su realización cuenta con la voluntad de las partes es lícito y tiene por objetivo modificar una situación dada. Guzmán Napurí explica que “es acto jurídico también porque se realiza dentro de la

¹⁷ Andrés Serra Rojas, Derecho administrativo, 8.ª ed. (México, D.F.: Porrúa, 1977), 355.

¹⁸ Guillermo Cabanellas de Torres, Diccionario jurídico elemental, (Buenos Aires: Heliasta, 1993), 93.

¹⁹ Juan Carlos Cassagne, Derecho administrativo, t. 1 (Buenos Aires: Abelardo Perrot, 1998), 255.

²⁰ Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 105. En adelante COOTAD.

Administración Pública y permite o facilita la realización de obligaciones que el órgano superior o el mismo Estado debe cumplir con los ciudadanos”²¹.

- b. **Basada en la Ley.**- Se enmarca en lo determinado por la Constitución vigente, su propia ley orgánica y en las resoluciones emitidas sobre diversos temas que modifican ciertas condiciones para adecuarlas a las circunstancias del país²².
- c. **Motivada.**- El autor Guzmán Napurí manifiesta que la motivación se hace “y su contenido debe estar referido a una serie de actos o procedimientos señalados en el acto que lo origina. Esto último implica, para el caso de la delegación, que la misma debe ser objetiva y no estar referida a situaciones particulares o a casos específicos”²³.
- d. **Temporal.**- Opera en un plazo determinado, que tiene principio y fin. “Los cambios de competencia por delegación son temporales, puesto que operan por un plazo o pueden estar sometidos a una condición determinada”²⁴.
- e. **Transitorio.**- Circunstancias excepcionales hacen necesario que se delegue; pero con una duración limitada, que no es para siempre.

²¹ Guzmán Napurí, Tratado de la Administración pública, 224.

²² Guzmán Napurí, Tratado de la Administración pública, 223.

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

TÍTULO III

REGLAS GENERALES DE LA DELEGACIÓN

3.1. MOTIVACIÓN DE LA DELEGACIÓN

La delegación de la CA se establece como la estrategia gubernamental a través de la cual la AAN tiene como objetivo primordial incrementar la eficacia de manejo de un ANP del SE y/o SAD, acordando con uno o más actores compartir funciones, derechos y responsabilidades, además de facilitar el ejercicio pleno del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de las mismas.

En ningún caso la delegación significará entrega, traspaso o transferencia del AP objeto del mismo.

La AAN se reserva el ejercicio de las facultades de Rectoría, Control, Regulación, Coordinación y Planificación de las ANPs que conforman el SNAP.

3.2. CONSIDERACIONES PREVIAS A LA DELEGACIÓN

3.2.1. Titularidad de la Delegación

- La delegación de la CA de ANPs del SE será resuelta por la AAN.
- La delegación de la CA de ANPs de los GADs declaradas como tales e incluidas directamente en el SAD, será resuelta por los GADs que las administren.
- Conforme el artículo 72 numeral 2 del COA, en los casos en que un ANP que integre el SE sea delegado por la AAN a un GAD (primera delegación); y que, a su vez, el GAD incurriere en la necesidad de delegar nuevamente su administración (segunda delegación), se requerirá autorización expresa de la AAN para el efecto.

3.2.2. Indelegabilidad

La delegación de la CA de AP's del SE, en atención a lo dispuesto por el artículo 152 del RCODA, no procede en los siguientes casos:

- a. Áreas protegidas fronterizas;
- b. Áreas protegidas con superficie marina;
- c. Áreas consideradas como zonas estratégicas de seguridad nacional;
- d. Áreas protegidas que contengan valores paisajísticos o culturales estratégicos para el país; y
- e. Áreas protegidas que provean recursos estratégicos vinculados a provisión de recursos naturales renovables y no renovables de interés nacional, o en las que se ejecuten proyectos estratégicos para el país., siempre y cuando las evaluaciones técnicas para tal efecto así lo determinen.

Previo a la difusión en el portal web institucional de las ANPs susceptibles de delegación de la CA, la AAN precisará las áreas que quedan excluidas totalmente de los casos de indelegabilidad, conforme se establece en el Anexo I de la presente Guía.

3.2.3. Parámetros Generales para la Delegación de ANPs del SE

- Para la delegación de la CA a GADs, la AAN considerará lo siguiente:
 - a. Capacidad técnica y financiera para asumir la gestión del ANP;
 - b. La totalidad de la superficie del ANP debe estar dentro de la jurisdicción territorial de la provincia o cantón, según corresponda; y,
 - c. La protección de recurso debe ser considerada de prioridad en el PDOT o en el PMA.
- Para la delegación de la CA a sujetos de derecho privado, se tomará en cuenta su capacidad técnica y financiera debidamente sustentada, para asumir la gestión del ANP.

3.2.4. Parámetros Generales para la Delegación de ANPs del SAD

- La delegación de la CA de las ANPs del SAD será resuelta por los GADs que las administren.
- Los GADs podrán concesionar y suscribir convenios de cooperación para la administración únicamente de la infraestructura, de los bienes o de los servicios turísticos y de recreación en las ANPs del SAD.

3.2.5. Criterios adicionales para la Delegación

La evaluación técnica para determinar la elegibilidad de un ANP para delegación de la CA se fundamentará en criterios ambientales, culturales, socioeconómicos, de gestión y cualquier otro que la AAN, a través de la SPN considere oportuno en función de sus necesidades y prioridades de atención.

Los criterios a ser analizados durante la revisión y elaboración del Informe Técnico de Viabilidad, además de los contemplados en la normativa ambiental vigente, considerarán por lo menos, alguno de los siguientes aspectos:

- a. ANP con potencial para el desarrollo de actividades de ecoturismo, educación ambiental y/o investigación;
- b. Espacio natural protegido con un nivel de fragilidad de sus ecosistemas definido técnicamente como capaz de permitir el uso sostenible y regulado de sus recursos naturales;
- c. Área con oportunidades claramente identificadas para su manejo integral en la implementación de los programas de administración, mejora de la infraestructura,

incremento de personal (administrativo y guías naturales), protección y vigilancia, o investigación y educación ambiental;

- d. ANP que ha atraído el interés local a favor de su gestión debido a razones ambientales y/o sociales;
- e. ANP donde se comprueba la existencia de conflictos sociales a causa del uso de suelo, uso del recurso hídrico, actividades mineras, forma de tenencia de la tierra u otras formas de presión sobre sus recursos naturales y/o culturales;
- f. ANP con la presencia de uno o más líderes en las comunidades adyacentes, o con grupos organizados de reconocida credibilidad técnica y social, con una visión clara de las oportunidades y responsabilidades inherentes a un trabajo de gestión participativa con los GADs; y
- g. ANP que carece de información necesaria, sobre sus valores, recursos, amenazas para su conservación y del entorno socioeconómico, para su manejo acorde con la categoría de manejo asignada.

3.2.6. Informe Técnico de Viabilidad

La elaboración del informe técnico de viabilidad para la delegación de la CA de un ANP que integra el SE o SAD estará a cargo de un especialista de la DAPOFC; quien, de ser posible, incluirá dentro de los parámetros a analizar, un componente de la situación político – social del AP.

3.2.7. Sobre otras formas de participación

Si un ANP no califica para la delegación de la CA por no enmarcarse dentro de los parámetros establecidos en la Ley, la AAN decidirá su conveniencia y definirá otra modalidad de coparticipación con otros actores públicos o privados, nacionales o extranjeros.

Como una forma de coparticipación se tiene que la AAN podrá delegar la administración de la infraestructura y la prestación de bienes y servicios turísticos o de recreación en las APs del SE, conforme el procedimiento que la AAN establezca para el efecto y previo informe técnico de viabilidad de la DNAPOC.

Adicional a ello, la AAN está facultada a suscribir convenios de cooperación con comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas para la administración de infraestructura, bienes y servicios turísticos o de recreación.

En estos casos, la AAN determinará la viabilidad de suscribir un contrato de delegación o un convenio de cooperación de acuerdo a las condiciones y características particulares de la infraestructura, bienes y servicios turísticos o de recreación.

Sin perjuicio de lo cual, la decisión de la AAN estará sustentada motivadamente en el instrumento jurídico que se expidiere para el efecto, atendiendo a las particularidades del AP en cuanto a categoría de manejo e importancia estratégica dentro del SNAP.

TÍTULO IV

PROCEDIMIENTO DE DELEGACIÓN

4.1. PROCEDIMIENTO PARA LA DELEGACIÓN DE UN ANP DEL SE A UN GAD

4.1.1. Definiciones Previas

En virtud de que, no cabe fraccionamiento de las ANPs y que para que proceda la delegación de la CA, la totalidad de la superficie del ANP debe estar dentro de la jurisdicción territorial de la provincia o del cantón, la manifestación de interés de la delegación de la CA será presentada, según corresponda, por un GADP o un GADM.

4.1.2. Requisitos Generales

La manifestación de interés de delegación de la CA de un ANP, será suscrita por la Máxima Autoridad del GADP o GADM y podrán ser considerados los siguientes requisitos:

- a. Resolución del órgano legislativo del GAD, a través de la cual autorizan a la Máxima Autoridad presentar ante la AAN un oficio de manifestación de interés de obtener la CA de un ANP de su jurisdicción;
- b. Al oficio se adjuntará un proyecto en formato STPE para proyectos de inversión²⁵ (en lo que fuere aplicable), en el que se describirá, entre otros:
 - Experiencia demostrada en gestión de recursos naturales y/o conservación o actividades de apoyo institucional en el desarrollo del ANP
 - Plan de trabajo provisional para el manejo del ANP;
 - Capacidad financiera o actividades de autogestión a implementarse; y
 - En caso de que el AAN no cuente con un PMA, se hará constar que su elaboración será prioritaria.
- c. De igual manera, la entidad interesada en participar en la administración del ANP deberá contar al menos, con dos (2) comunicaciones de respaldo firmadas por representantes de organizaciones sociales de las comunidades aledañas, otras autoridades locales y/o actores relevantes de la región.

4.1.3. Procedimiento de Evaluación

Recibido el oficio presentado por el GADP o GADM, la AAN evaluará la elegibilidad de la institución y dispondrá una evaluación técnica que determine si el ANP objeto de la solicitud es o no propicia para delegación de la CA, u otra forma de coparticipación.

²⁵ STPE, *Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública*, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/09/1.-Gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-para-la-presentaci%C3%B3n-de-proyectos-de-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf>

Para la evaluación de la elegibilidad, la AAN a través de la DNAP OFC, realizará la revisión de los requisitos presentados y elaborará de un informe técnico, de viabilidad o no viabilidad, conforme al diagrama de flujo que consta como Anexo II a la presente Guía.

4.1.4. Elaboración y socialización del Convenio de Delegación

Emitido el informe técnico de viabilidad, se elaborará el borrador de convenio de delegación, que en lo principal contendrá las siguientes cláusulas:

- a. Datos generales de la autoridad delegante y delegataria;
- b. Antecedentes;
- c. Objeto del Convenio;
- d. Obligaciones Conjuntas;
- e. Obligaciones de la autoridad delegante;
- f. Obligaciones de la autoridad delegataria;
- g. Vigencia y Renovación
- h. Administradores del Convenio; y
- i. Causales de Terminación.

Estos documentos serán enviados a la Máxima Autoridad del ejecutivo del GAD, para la activación de su procedimiento interno de revisión y aprobación.

4.1.5. Suscripción del Convenio de Delegación

Cumplidas las formas para la emisión del Convenio, este será suscrito por las Máximas Autoridades institucionales o sus órganos delegados debidamente autorizados.

Se registrará el Convenio de Delegación en el SNAP y se emitirá el respectivo certificado para archivo del GAD.

Para su ejecución, en líneas generales se tomará en consideración las Fases Metodológicas constantes en el Anexo III.

4.2. PROCEDIMIENTO PARA LA DELEGACIÓN DE UN ANP DEL SE A UN PRIVADO

Bajo el criterio de excepcionalidad establecido en el artículo 74 del COA, la AAN cuando así lo requiera, en forma excepcional y motivada, para satisfacer el interés público, colectivo o general y no se tenga la capacidad técnica o económica o podrá delegar a sujetos de derecho privado, la gestión de de una ANP.

La gestión delegada estará vinculada con la ejecución de un proyecto de interés público específico, evaluado técnica, económica y legalmente por la AAN.

El indicado proyecto definirá los riesgos que se transfieren al gestor de derecho privado y a aquellos retenidos por la AAN, de modo que el proyecto pueda ser viable.

Finalmente, el proyecto puede ser propuesto por el interesado, no obstante la AAN no estará obligada a acoger la iniciativa.

4.2.1. Delegación de gestión por contrato

Conforme lo dispuesto por el artículo 76 del COA la gestión delegada mediante contrato se sujetará a las siguientes reglas:

- a.** La selección del gestor de derecho privado se efectuará mediante concurso público.
- b.** Para la selección del gestor de derecho privado, la AAN formulará el pliego de bases administrativas, técnicas y económicas y los términos contractuales que regirán el procedimiento y la relación entre la AAN y el gestor.
- c.** Los contratos para la gestión delegada a sujetos de derecho privado se formularán según las mejores prácticas internacionales y salvaguardando el interés general. La AAN puede elaborar modelos de contratos que pueden ser empleados como base en actuaciones de similar naturaleza.
- d.** Este procedimiento se sujetará al régimen general en materia de contratos administrativos y se determinarán expresamente los términos de coparticipación de la administración y el sujeto de derecho privado.

4.3. PROCEDIMIENTO PARA LA DELEGACIÓN DE UN ANP DEL SAD

Conforme a la normativa ambiental vigente, la AAN declarará las ANP que se incorporarán al SAD.

La Máxima Autoridad del GAD, dentro de sus facultades podrá, suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al GAD; para lo cual y de conformidad con lo previsto en el COOTAD²⁶, deberá contar con la autorización del Consejo Provincial o del Concejo Municipal, según corresponda.

El GAD que administre un ANP del SAD, adoptará las políticas integrales y participativas necesarias para la adecuada y eficaz administración de las ANP del SAD, de manera coordinada con la AAN. De manera general, se sugiere que el GAD cuente con una Ordenanza para la identificación, implementación, estructuración, aprobación y seguimiento de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público Privada.

Adicional a ello, para la delegación de la CA a un gestor privado, se aplicarán las mismas reglas establecidas en el COA.

²⁶ Artículos 50 literal k) y 60 literal n)

TÍTULO V

RENOVACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, Y REVOCATORIA DE LA DELEGACIÓN

5.1. De la Renovación

Los criterios a ser tomados en cuenta en la decisión sobre la renovación del Convenio de Delegación de la CA de ANPs, además de los establecidos en la normativa vigente y los definidos por la AAN, serán los siguientes:

- a. Satisfacción o conformidad expresa de la AAN sustentada en resultados de monitoreo y evaluación, respecto al cumplimiento por parte del delegatario de los objetivos y términos establecidos en el Convenio;
- b. Interés expreso del delegatario de continuar participando en la gestión del ANP;
- c. En el caso de que el delegatario sea un GAD, se deberá contar con la aprobación en resolución por parte de su órgano legislativo.

5.2. Del Seguimiento y Evaluación

En todo Convenio de Delegación se deberá determinar, los órganos (funcionarios) que realizarán la supervisión y administración del instrumento.

El supervisor del Convenio tiene la responsabilidad de apoyar al seguimiento y desempeño del administrador en la ejecución del mismo y monitorearlo, siendo el funcionario jerárquico superior a este último, titular de la DNAPOFC.

El administrador del Convenio será designado por la autoridad suscriptora del instrumento, e inmediatamente notificado una vez que se suscriba el mismo, a fin de que inicie su gestión de seguimiento.

Conforme el artículo 137 del RCODA, la Evaluación de Efectividad de Manejo del ANP delegada, se medirá bianualmente y se realizará conforme a las disposiciones ambientales vigentes para la evaluación de ANP.

5.3. De la Revocatoria

Si del procedimiento de Evaluación resultaren informes técnicos y financieros con indicadores bajos y que no demuestren el cumplimiento de los objetivos del Convenio, se le conminará al delegatario a que, por escrito, justifique las razones de su incumplimiento y si cuenta con un Plan de Acción.

Si las causas de incumplimiento de los objetivos son justificadas, el delegatario y la AAN se pondrán de acuerdo en las acciones que deberán realizarse para cumplir con los objetivos.

Cuando no exista ninguna justificación del incumplimiento de los objetivos del Convenio, la AAN revocará de manera unilateral el instrumento, a través de una comunicación formal.

BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA NACIONAL (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. Quito: Asamblea Nacional.
- CABANELLAS de Torres, Guillermo. (1993). *Diccionario jurídico elemental*. 11.ª Buenos Aires : Heliasta.
- CASSAGNE, Juan Carlos. (1998). *Derecho administrativo*. Vol. 1. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- FIEL MAGISTER (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre del 2010. Quito: Registro Oficial.
- FIEL MAGISTER (2017). *Código Orgánico del Ambiente*, Registro Oficial Suplemento 983, 12 de abril del 2017. Quito: Registro Oficial.
- FIEL MAGISTER (2019). *Reglamento al Código Orgánico del Ambiente*, Registro Oficial Suplemento 507, 12 de junio de 2019. Quito: Registro Oficial.
- DROMI, Roberto. (1998). *Tratado de Derecho administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- GORDILLO, Agustín (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Tomo I, Parte General, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Pág. XII-16.
- GUZMÁN Napurí, Christian. 2011. *Tratado de la Administración pública y del procedimiento administrativo*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
- JARAMILLO ORDOÑEZ, Hernán (2005). *La Administración Pública*. Derecho Ecuador, <https://derechoecuador.com/la-administracion-publica/>. Quito – Ecuador.

Páginas Web

- SECRETARÍA TÉCNICA PLANIFICA ECUADOR. (2020), *Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública*, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/09/1.-Gu%C3%ADa-metodo1%C3%B3gica-para-la-presentaci%C3%B3n-de-proyectos-de-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf>
- SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS. (2021) *Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/2013/11/SNAP.jpg>. Quito – Ecuador.