



## CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DNA 5 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE RECURSOS  
NATURALES

DNA5-0005-2021

MINISTERIO DEL AMBIENTE

INFORME GENERAL

**Auditoría de Gestión a las Áreas Protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el Ministerio del Ambiente, y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2019**

TIPO DE EXAMEN :

AG

PERIODO DESDE : 2014-01-01

HASTA : 2019-12-31

AUDITORÍA DE GESTIÓN A LAS ÁREAS PROTEGIDAS QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS, EN EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENTIDADES RELACIONADAS, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 01 DE ENERO DE 2014 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019.

## ÍNDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>PÁGINA</b>
Carta de Presentación	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ENFOQUE DE LA AUDITORÍA</b>	
Motivo de la auditoría	5
Objetivos de la auditoría	5
Alcance de la auditoría	5
Enfoque de la auditoría	6
Componentes y Subcomponentes	6
Indicadores	7
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>INFORMACIÓN DE LA ENTIDAD</b>	
Misión	10
Visión	10
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	10
Base Legal	11
Estructura Operativa	11
Sistema Nacional de Áreas Protegidas	12
Financiamiento	13
Funcionarios principales	15
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>RESULTADOS POR COMPONENTE</b>	
<b>COMPONENTE : ADMINISTRATIVO FINANCIERO</b>	
Cumplimiento de la Meta 11 del Convenio de la Diversidad Biológica en las Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	16
Falta de actualización de Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	16
Falta de actualización y de elaboración de planes de manejo de las áreas protegidas	20
Falta de Planes de Gestión Operativa Anual y falta de asignación presupuestaria para ejecución de programas	28
Falta de acciones para implementar y mejorar las infraestructuras e incrementar los recursos humanos en áreas protegidas	34

<b>CONTENIDO</b>	<b>PÁGINA</b>
<b>COMPONENTE : TÉCNICO</b>	
Acciones inconclusas por parte de la autoridad ambiental en la subsanación de inconsistencias de delimitación y extensión territorial en las áreas protegidas	44
Áreas protegidas que permiten actividades turísticas y aquellas con enfoque turístico no cuentan con el Plan de Manejo de Visitantes	55
No se contó con herramientas de gestión aprobadas para la sistematización del control y monitoreo de biodiversidad en áreas protegidas	60
<b>COMPONENTE : SOCIAL</b>	
El Ministerio del Ambiente no realizó el seguimiento de instrumentos técnicos y legales para el manejo sostenible de recursos naturales por parte de las comunidades	67

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANR	Área Nacional de Recreación
ANP	Áreas Naturales Protegidas
AP	Área Protegida
CDB	Convenio de la Diversidad Biológica
DPAM	Dirección Provincial del Ambiente
ETAPA	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca
F.F.A.A	Fuerzas Armadas
FAN	Fondo Ambiental Nacional
FIAS	Fondo de Inversión Ambiental Sostenible
FONAG	Fondo para la Protección de Agua
GADMSJB	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Juan Don Bosco
ha	Hectáreas
IEE	Instituto Espacial Ecuatoriano
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre
INDIMAPA	Índice de Implementación y de gestión de áreas protegidas
MAE	Ministerio del Ambiente
OCP	Oleoductos de Crudos Pesados
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización No Gubernamental
PANE	Patrimonio de Áreas Protegidas del Estado
PMA	Plan de Manejo
PMV	Plan de Manejo de Visitantes
PNC	Parque Nacional El Cajas
PASNAP	Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas
POA	Plan Operativo Anual
PGOA	Plan de Gestión Operativa Anual
RB	Reserva Biológica
RE	Reserva Ecológica
RO	Registro Oficial
RVS	Refugio de Vida Silvestre
RAPPAM	Evaluación Rápida de la Efectividad de Manejo en las Áreas Protegidas

SIB	Sistema de Información de Biodiversidad
SIG	Sistema de Información Geográfica
SHP	Shapefile
SUIA	Sistema Único de Información Ambiental
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
USD	Dólar de los Estados Unidos de América



**Ref. Informe aprobado.....** *2021-01-20*

Quito D.M.

Señor

Ministro del Ambiente y Agua

Ciudad

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales efectuó la auditoría de gestión a las Áreas Protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el Ministerio del Ambiente, y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el el 01 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2019.

La acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que la auditoría sea planificada y ejecutada para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contengan exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

El análisis se enfocó al cumplimiento de objetivos y/o componentes, indicadores en términos de eficiencia y economía, a través de los siguientes componentes de la auditoría: 1.- Administrativo Financiero 2.-Técnico, 3.- Social. Los resultados por su importancia se detallan a continuación:

## **Componente de la Auditoría de Gestión 1.- Administrativo Financiero**

La Meta 11 de Aichi del Convenio de Diversidad Biológica, establece que al menos el 17% y el 10% de zonas marinas y costeras sean protegidas por medio de sistemas de áreas protegidas, según la página web de la WPDA "*Base de datos mundial sobre áreas protegidas*"; en el Ecuador el 22,35 % del territorio nacional, lo que equivale al 57.706 km<sup>2</sup>; y, el 13,35 % de área marina cubierta, equivalente a 144,123 km<sup>2</sup>, forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo que la referida meta fue cumplida.

A pesar de existir acciones de evaluación, contratación y ejecución de procesos de actualización del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, no se contó con la promulgación de las Políticas y del citado plan, lo que impidió contar con lineamientos y objetivos institucionales, indicadores para medir el grado de implementación, que tampoco existan políticas sectoriales de biodiversidad alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible que constan en la Agenda 2030 y no se planteen estrategias para gestionar la biodiversidad.

La falta de control y evaluación del cumplimiento del cronograma y de los lineamientos para la elaboración y actualización del Plan de Manejo en las áreas protegidas, ocasionó que 18 áreas protegidas no cuenten con planes de manejo actualizados, que no se disponga de la caracterización actualizada de los componentes físicos como hidrología, geología, clima y riesgos; biológicos como flora, fauna; y, socioeconómicos, necesarios para implementar las acciones de protección y la conservación a largo plazo de la naturaleza, de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados lo que produjo que los recursos naturales de las áreas sean usados por las comunidades sin regulación ni control, poniendo en riesgo los ecosistemas de las áreas protegidas y los servicios ambientales que estas puedan ofrecer.

En las áreas protegidas La Chiquita, Playas de Villamil, Colonso Chalupas, Estuario Río Muisne, Cerro Plateado, El Quimi, Cofán Bermejo, Arenillas, El Cóndor, no se entregó la proforma presupuestaria y en aquellas que tenían los Planes de Gestión Operativa Anual, no se solicitaron los presupuestos para su ejecución, situación que se produjo por la inobservancia de la normativa de la gestión operativa de las AP, lo que ocasionó que no se cuente con recursos para la implementación de los PGOA.

No se adoptaron acciones para solventar la falta de facilidades, infraestructura y personal en las Áreas Protegidas, lo que afectó en la ejecución continua y eficiente de las actividades de control y vigilancia del área protegida, así como el control ingreso de visitantes, participación en la implementación del plan de contingencia del área protegida, situación que se confirma con los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA.

### **Componente de la Auditoría de Gestión 2.-Técnico**

La falta de finalización de acciones para la subsanación de las inconsistencias de límites de las áreas protegidas identificadas en: el producto 2 de la consultoría "*Caracterización Territorial y Análisis Del Uso De Suelo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado*", clasificadas en tres tipos: ajuste, legal y geográfico; y, en los informes técnicos elaborados por el personal de las áreas protegidas y del personal del programa de apoyo al SNAP, impidió la consolidación territorial de las áreas protegidas, desprotegiendo zonas de interés de conservación y aumentando la ocurrencia de conflictos por tenencia de la tierra, por la falta de implementación de señalización y demarcación física del territorio.

Las áreas protegidas Playas Villamil, El Ángel, Pasochoa, Manglar Estuario Río Muisne, Sumaco Napo Galeras, no cuentan con un Plan de Manejo de Visitantes, y el de Arenillas no fue aprobado, situación que se produjo por la falta de seguimiento y control por parte los Subsecretarios de Patrimonio Natural y Directores Nacionales de Biodiversidad, ocasionando que las mencionadas áreas no cuenten con una herramienta que contenga actividades de atención a turistas y con un plan de monitoreo e indicadores de la afluencia de visitantes que permita el control de los posibles impactos a la biodiversidad que se pudieran generar por la explotación turística y la toma de decisiones para su atención.

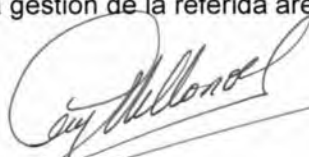
La información de las investigaciones científicas y de los recorridos realizados por los guardaparques proporcionaron datos relevantes de biodiversidad en las Áreas Protegidas, que no se encuentran sistematizados por la falta de lineamientos y metodologías, lo que ocasionó que se desconozcan los factores que explican los cambios bióticos en las regiones vulnerables a la pérdida de biodiversidad, poniendo en riesgo la protección de los componentes físicos e intangibles de las áreas protegidas y

  
tres

que la información no sea considerada para la elaboración de los planes de gestión operativa y la toma de decisiones.

### **Componente de la Auditoría de Gestión 3.- Social**

La falta de seguimiento y control al cumplimiento del convenio y plan de manejo ocasionó que no se pueda establecer el grado de implementación de los compromisos asumidos por las comunidades en lo referente a la participación en los procesos de evaluación de la gestión, el control del uso del suelo; y, que no se verifique que el aprovechamiento de los recursos, por parte de las comunidades, obedezca a criterios de sostenibilidad, se minimicen los impactos a la biodiversidad de las áreas y no se cuenten con estadísticas sobre los recursos usados, en el marco de la gestión participativa, además, en el Área Nacional de Recreación Quimsacocha, la falta de revisión y aprobación de los informes anuales del convenio, impidió el fortalecimiento de la gestión de la referida área.



Dra. Mery Villarroel Ríos, Dpl.

**Directora Nacional de Auditoría de Recursos Naturales**

## CAPÍTULO I

### ENFOQUE DE LA AUDITORÍA

#### **Motivo de la auditoría**

La auditoría de gestión a las Áreas Protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el Ministerio del Ambiente, y entidades relacionadas, se realizó con cargo al Plan Anual de Control del 2020 de la DNA6 – Dirección Nacional de Auditoría de Recursos Naturales de la Contraloría General del Estado y en cumplimiento a la orden de trabajo 0009-DNA6-2020 de 02 de marzo de 2020.

#### **Objetivos de la auditoría**

Los objetivos de la acción de control son:

- Verificar el cumplimiento de las políticas y estrategias; para el logro de los objetivos y metas de las Áreas Protegidas del subsistema estatal del Patrimonio de Áreas Protegidas del Estado – PANE.
- Evaluar la gestión de las Áreas Protegidas en términos de eficiencia eficacia y economía del subsistema estatal del Patrimonio de Áreas Protegidas del Estado – PANE.
- Comprobar las acciones y el grado de implementación respecto de las metas 14.5 y 15.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y cumplimiento de la meta 11 del Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) en las Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SNAP.

#### **Alcance de la auditoría**

La auditoría de gestión analizó en las siguientes 22 Áreas Protegidas: Antisana, Arenillas, Cajas, Cerro Plateado, Cofán Bermejo, Colonso Chalupas, Cotopaxi, El Ángel, El Boliche, El Cóndor, El Quimo, El Zarza, La Chiquita, Limoncocha, Manglar Estuario

  
cinco

Río Muisne, Manglares Churute, Pasochoa, Playas de Villamil, Podocarpus, Pululahua, Quimsacocha, Sumaco Napo Galeras, el cumplimiento de las políticas y estrategias para el logro de los objetivos y metas del subsistema estatal del Patrimonio de Áreas Protegidas del Estado – PANE, en términos de eficiencia, eficacia y economía, conforme los lineamientos y acuerdos adoptados en el taller de planificación de la auditoría Coordinada de Áreas Protegidas; así como el grado de implementación respecto de las metas 14.5 y 15.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y cumplimiento de la meta 11 del Convenio de Diversidad Biológica (CDB); y, las políticas públicas relacionadas con la gestión de las Áreas Protegidas, por el período comprendido entre el 01 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2019.

El análisis no incluyó el seguimiento de recomendaciones relacionadas con las Áreas Protegidas, en razón de que la Directora de Auditoría Interna del Ministerio del Ambiente con oficios MAE-DAI-2020-0024 y 0025-O de 22 y 24 de mayo de 2020, comunicó que en el informe DNAI-AI-0412-2018, aprobado el 18 de junio de 2018, realizó el seguimiento a las recomendaciones del informe DAPyA-0033-2015, aprobado el 04 de mayo de 2015, sobre la *"auditoría de aspectos ambientales, en coordinación con Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina, a la gestión de la biodiversidad, con enfoque en las áreas protegidas nacionales"*.

Además, ni la verificación de procesos precontractuales, contractuales y ejecución de proyectos y estudios que se hayan desarrollado en las áreas protegidas

### **Enfoque de la auditoría**

La auditoría de gestión a las Áreas Protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, tiene un enfoque Gerencial, Operativo y de Resultados, ya que evalúa la gestión realizada para conseguir los objetivos y metas de las AP, mediante la ejecución de actividades constantes en las gestiones realizadas por la Autoridad Ambiental.

### **Componentes y Subcomponentes**

Para la ejecución de la auditoría de gestión se definieron como componentes y subcomponentes, a las secciones del cuestionario para gestores de Áreas Protegidas

  
sers

suministrado en el contexto de la auditoría coordinada, mismos que fueron obtenidos basándose en la metodología de evaluación rápida RAPPAM para la evaluación y priorización rápida del manejo de áreas protegidas, conforme el siguiente detalle:

Componente	Subcomponente
Administrativo y Financiero	Cumplimiento de Meta de Convenio Internacional
	Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
	Plan de manejo del área protegida
	Plan de gestión operativa del área protegida
	Recursos Humanos
	Recursos financieros
	Estructura Administrativa
Técnico	Articulación en el AP
	Consolidación territorial
	Uso Público
	Protección
	Monitoreo de la biodiversidad
	Investigación
Social	Manejo por las comunidades tradicionales y/o locales y cumplimiento de convenios

### Indicadores

Los principales indicadores evaluados en la auditoría de gestión fueron los del índice de implementación y de gestión de áreas protegidas - INDIMAPA, los cuales fueron establecidos previamente y puestos en conocimiento en el Taller de Planificación de la auditoría coordinada de áreas protegidas y que se presentan a continuación:

Nombre	Objetivo	Letra de representación	Fórmula de cálculo
Consolidación Territorial	Evaluar en que, etapa del proceso de consolidación territorial se encuentra el área protegida, si sus límites están demarcados y señalados y si los límites definidos en normativa contribuyen a la consecución de los objetivos del área.	T	$T = T_1 + T_2 + T_3$

*sta*  
*siete*

Nombre	Objetivo	Letra de representación	Fórmula de cálculo
Protección	Evaluar si el área protegida cuenta con instrumentos de planificación y recursos materiales para la implementación de acciones de fiscalización y enfrentamiento de emergencias ambientales, y si dichas acciones son efectivas.	F	$F = F_1 + F_2 + F_3$
Investigación	Evaluar si el AP cuenta con infraestructura de soporte a la realización de investigaciones, si conoce sus temas prioritarios y si los resultados son utilizados para retroalimentar la gestión del área.	P	$P = P_1 + P_2 + P_3$
Monitoreo de la biodiversidad	Evaluar la existencia y la frecuencia de realización de actividades de monitoreo de la biodiversidad dentro del AP así como la suficiencia de esa actividad para generar información útil sobre los resultados obtenidos con la gestión del área.	B	$B = B_1 + B_2 + B_3$
Gestión participativa (comité de gestión)	Evaluar si el AP posee y pone en práctica mecanismos que permitan la participación de distintos actores interesados en su gestión, si estos mecanismos permiten una representatividad adecuada del conjunto de actores y si están activos.	C	$C = C_1 + C_2 + C_3$
Manejo por las comunidades tradicionales y/o locales	El propósito de este indicador es evaluar la existencia y el grado de implementación de los instrumentos que regulan el acceso y el uso sostenible de los recursos naturales de las áreas protegidas por las comunidades tradicionales y/o locales, así como la existencia de	M	$M = M_1 + M_2 + M_3$

ocho

Nombre	Objetivo	Letra de representación	Fórmula de cálculo
	monitoreo del uso sostenible de los recursos por estas comunidades.		
Uso público	Evaluar el grado de aprovechamiento del potencial de uso público, y la adecuación de la estructura y del personal disponible para este proceso.	U	$U = U_1 + U_2 + U_3$
Articulación en el AP	Evaluar la participación de actores interesados en la gestión del AP, como por ejemplo, comunidades tradicionales, locales, órganos y entidades gubernamentales y de otros niveles, sociedad civil, sector privado y academia.	L	$L = L_1 + L_2 + L_3$
Concesiones	Evaluar si las AP que poseen potencial para gestión por medio de concesiones están recibiendo condiciones para aprovechar ese potencial	N	$N = N_1 + N_2 + N_3$

**Fuente:** Criterios de Consolidación de Datos TCU- Brasil  
**Elaborado por:** equipo de auditoría

*18*  
*nove*

## CAPÍTULO II

### INFORMACIÓN DE LA ENTIDAD

#### Misión

La misión del Ministerio del Ambiente fue ejercer en forma eficaz y eficiente la rectoría de la gestión ambiental, garantizando una relación armónica entre los ejes económico, social y ambiental que asegure el manejo sostenible de los recursos naturales estratégicos.

#### Visión

La visión del Ministerio del Ambiente estuvo orientada a lograr que el Ecuador use sustentablemente sus recursos naturales estratégicos para alcanzar el Buen Vivir.

#### Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

ENTORNO INTERNO	ENTORNO EXTERNO
<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
Existencia de Unidad Administrativa específica a cargo del manejo de las Áreas Protegidas	Colaboración por parte de la academia para realizar investigación en las áreas protegidas
Existencia de instrumentos legales – Manual de Operación de las Áreas Protegidas	Disponibilidad de recursos externos
Procesos definidos para funcionamiento y operación de las Áreas Protegidas en el Estatuto Orgánico.	Coordinación con otras instituciones del Estado y empresas privadas, para cumplir con los objetivos de conservación de las áreas protegidas
Disponibilidad de personal en territorio para el control y manejo de las Áreas Protegidas	
<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
Personal incompatible e insuficiente con las actividades definidas en las áreas protegidas	Falta de presupuesto para el manejo de las áreas protegidas
Falta de capacitación y alta rotación del personal	Apropiación de los territorios de las áreas protegidas
Falta de comunicación entre los diferentes niveles institucionales para la gestión de las áreas protegidas	Producción y aprovechamiento económico en áreas protegidas sin enfoques de desarrollo sostenible por personas externas
Falta de control y seguimiento del manejo de las áreas protegidas	
Inconsistencias en la delimitación de límites y conflictos de tenencia de tierras	
Recursos económicos propios limitados	
Falta de instrumentos de planificación nacional y por cada área protegida	

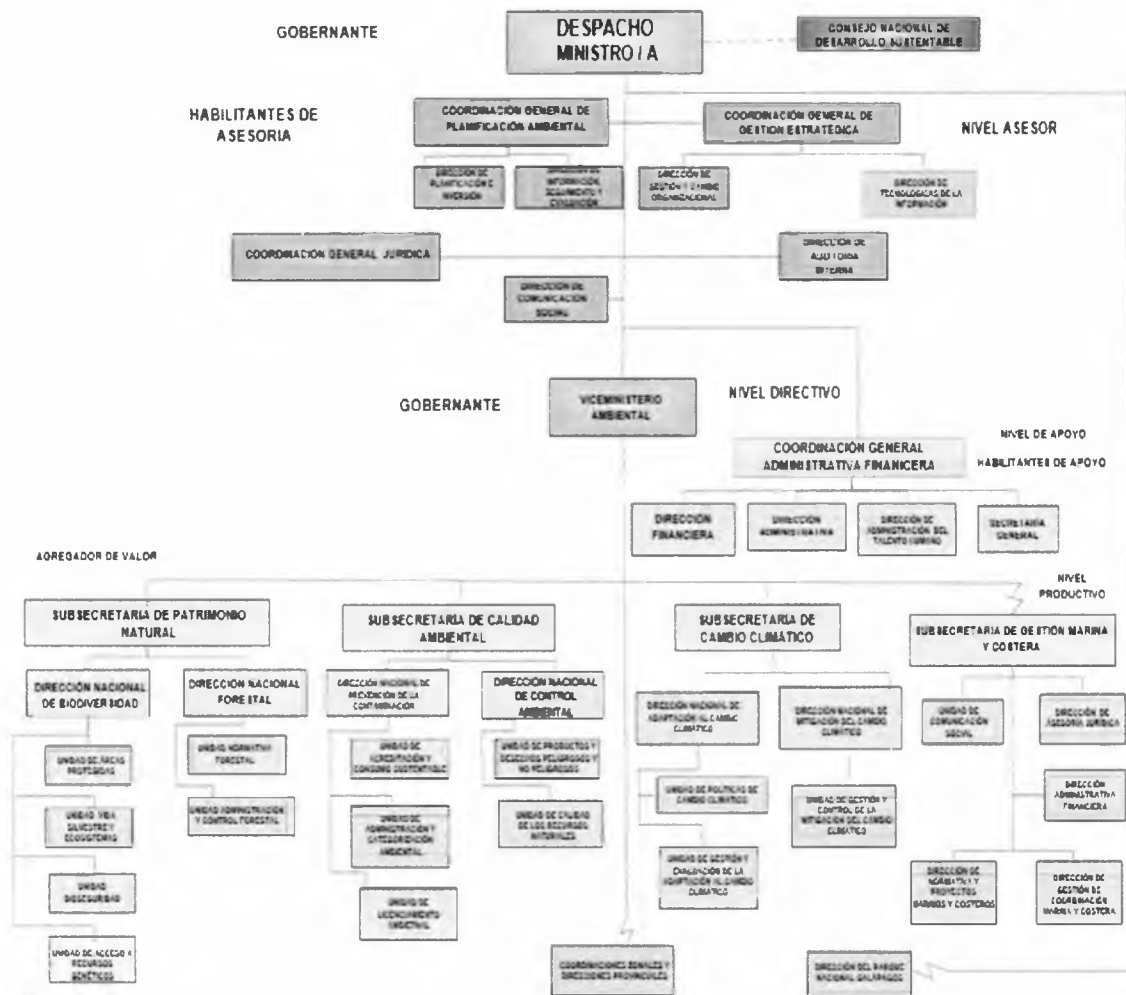
  
dic2

## Base Legal

El Ministerio del Ambiente del Ecuador, MAE, fue creado con Decreto Ejecutivo 195, publicado en Registro Oficial 40, de 4 de octubre de 1996, se fusionó con el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre- INEFAN mediante Decreto Ejecutivo 505 de enero 22 de 1999, publicado en el Registro Oficial 118 de 28 del mismo mes y año.

## Estructura Operativa

Conforme la Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente, emitida con Acuerdo Ministerial 025, el 15 de marzo de 2012 y vigente hasta el 31 de diciembre de 2019, la estructura del Ministerio del Ambiente es:



*PA*  
once

Las áreas relacionadas con la auditoría de gestión son:

- Despacho del Ministro: lidera la gestión ambiental institucional mediante el direccionamiento estratégico, y el establecimiento de políticas, normas y procedimientos que coadyuven al cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos del Ministerio del Ambiente.

La gestión y control técnico de las áreas protegidas, la realiza:

- Subsecretaría de Patrimonio Natural: dirige y promueve la gestión ambiental para la conservación y uso sustentable del patrimonio natural del Ecuador.
- Dirección Nacional de Biodiversidad: contribuye en el desarrollo sustentable del país mediante la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de sus beneficios.
- Direcciones Provinciales: administran y gestionan las políticas ambientales establecidas en el ámbito de su competencia y jurisdicción.

### **Sistema Nacional de Áreas Protegidas**

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas, está conformado por subsistemas que son administrados por: Gobiernos Seccionales, Asociaciones Comunitarias, Indígenas y Afro ecuatorianos y áreas protegidas privadas, Zonas Marinas y Galápagos y el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado – PANE.

El Subsistema Estatal – PANE, está conformado por el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado y se encuentra administrado y manejado por el MAE, cubren elementos de interés nacional y de unidades de conservación.

Con la finalidad de administrar y manejar los subsistemas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el MAE emitió con Registro Oficial 343 de 22 de mayo de 2008 las *“Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016”*, estableciendo los siguientes objetivos:

  
doce

### **Objetivos Generales:**

- Conservar la diversidad biológica y los recursos genéticos contenidos dentro del SNAP.

### **Objetivos Específicos**

- Proteger muestras representativas de ecosistemas terrestres, dulce acuícolas, marinos y marino-costeros.
- Proteger las cuencas hidrográficas, humedales y otros recursos hídricos superficiales y subterráneos.
- Proteger especies endémicas y amenazadas de extinción.
- Recuperar poblaciones de especies amenazadas de extinción.
- Manejar los recursos paisajísticos, históricos, arqueológicos, paleontológicos y formaciones geológicas sobresalientes.
- Facilitar la investigación científica y la educación ambiental.
- Manejar los espacios naturales que contribuyan al mantenimiento de manifestaciones culturales y de los conocimientos tradicionales de las comunidades locales, pueblos indígenas y afroecuatorianos.
- Proporcionar bienes y servicios ambientales que sean valorados y utilizados sustentablemente.
- Brindar alternativas para el turismo y recreación sustentable y la interpretación ambiental.

### **Financiamiento**

Durante el período de análisis de la auditoría de gestión, el presupuesto asignado por el MAE, fondos externos FAN actualmente Fondo de Inversión Ambiental Sostenible, FIAS, y otros fondos de áreas protegidas se encuentran reflejados en el Plan de Gestión Operativa Anual PGOA, como se muestra en el siguiente cuadro:

*erece*

No	Área protegida	Fuentes de financiamiento	PGOA 2014	PGOA 2015	PGOA 2016	PGOA 2017	PGOA 2018	PGOA 2019
1	Refugio de Vida Silvestre La Chiquita	MAE- Dirección Provincial del Ambiente - DPAM	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	93 545,16
		FAN - FIAS						25 000,00
		Por Gestionar						1 590,00
2	Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Rio Muisne	MAE-DPAM	sin PGOA	sin PGOA	15 263,52	15 263,52	10 012,00	-
		FAN - FIAS			19 115,00	19 115,00	40 000,00	44 000,00
		Por Gestionar			44 905,80	50 654,21	56 483,40	3 131,62
3	Área Nacional de Recreación Playas de Villamil	MAE-DPAM	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	27 930,68
		FAN - FIAS						25 000,00
		Por Gestionar						76 118,00
4	Reserva Biológica Cerro Plateado	MAE-DPAM	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	299,00
		FAN - FIAS						40 000,00
5	Reserva Biológica El Quimi	MAE-DPAM	sin PGOA	sin PGOA	9 225,61	sin PGOA	6 259,87	5 470,10
		Aporte SNAP			-		3 000,00	4 400,00
		GADPR Bomboiza			-		2 250,00	1 200,00
		Por Gestionar			-		-	222,20
6	Reserva Ecológica Cofán Bermejo	MAE-DPAM	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	18 647,80	7 316,85
		FAN - FIAS					37 239,50	44 000,00
		Por Gestionar					351 634,94	450,00
7	Reserva Ecológica Arenillas	MAE-DPAM	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	1 160,88	7 756,65	-
		FAN - FIAS				20 000,00	40 000,00	40 005,01
		Por Gestionar				9 593,18	6 380,00	-
8	Área Nacional de Recreación de Quimsacochoa	ETAPA EP	otros fondos	otros fondos	otros fondos	otros fondos	otros fondos	otros fondos
9	Área Nacional de Recreación El Boliche	MAE-DPAM	-	-	-	4 634,97	-	13 036,57
		FAN - FIAS	20 000,00	25 000,00	25 000,00	19 299,00	25 000,00	30 000,00
		Por Gestionar	-	-	-	13 093,60	-	2 700,00
10	Parque Nacional Cajas	ETAPA EP	otros fondos	otros fondos	otros fondos	otros fondos	otros fondos	otros fondos
11	Parque Nacional Sumaco Napo Galeras	MAE-DPAM	-	-	-	29 645,17	-	20 445,23
		FAN - FIAS	160 000,00	81 575,98	160 000,00	98 750,32	160 000,00	62 524,77
		Por Gestionar	-	-	-	5 156,72	-	2 000,00
12	Parque Nacional Cotopaxi	MAE-DPAM	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	3 903,84	5 301,20	4 286,52
		FAN - FIAS	60 000,00	-	70 000,00	48 715,86	70 000,20	70 000,00
		Aporte SNAP	-	-	-	-	-	120 000,00
		Convenio de Cooperación ANP	-	-	-	-	-	8 422,59
Por Gestionar	-	-	-	3 934,00	9 555,00	38 610,00		
13	Parque Nacional Podocarpus	MAE-DPAM	-	-	-	9 218,45	9 191,68	9 030,59
		FAN - FIAS	57 500,00	57 500,00	57 500,00	57 500,00	57 500,00	54 999,97
		Aporte fiscal MAE-DPAZCH	-	-	-	9 507,09	8 041,82	6 306,23
Por Gestionar	-	-	-	2 031,37	1 831,37	200,02		
14	Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	FAN - FIAS	60 000,00	47 987,75	50 000,00	49 999,40	50 000,00	55 535,68
		Por Gestionar	-	-	-	250,00	-	-
15	Reserva Biológica Limoncocha	MAE-DPAM	-	-	-	126 938,62	-	107 811,43
		FAN - FIAS	40 000,00	31 893,00	40 000,00	40 000,00	40 000,00	42 740,95
		Aporte ONG's	-	-	-	-	-	726,00
Por Gestionar	-	-	-	2 190,00	-	29 988,93		
16	Reserva Biológica El Cóndor	Aporte fiscal MAE-DPAM	sin PGOA	sin PGOA	2 506,36	1 923,07	sin PGOA	sin PGOA
		Aporte SNAP			210,00	210,00		
		FF-AA			132,00	132,00		
		Financiado (GADM_SJB)			865,00	865,00		

*Revisado*  
*catorce*

No	Área protegida	Fuentes de financiamiento	PGOA 2014	PGOA 2015	PGOA 2016	PGOA 2017	PGOA 2018	PGOA 2019
		Por Gestionar			2 006,00	2 105,97		
17	Reserva Biológica Colonso Chalupas	FAN - FIAS	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	sin PGOA	25 000,00
18	Reserva de Vida Silvestre El Zarza	MAE-DPAM	-	sin PGOA	-	9 919,07	-	216,00
		FAN - FIAS	30 000,00		35 000,00	35 000,00	35 000,00	35 000,00
		Por Gestionar	-		-	1 114,56	-	-
19	Reserva Ecológica El Angel	MAE-DPAM	-	sin PGOA	-	12 643,50	-	sin PGOA
		FAN - FIAS	57 500,00		60 000,00	60 000,00	60 000,00	
		MAE-DPAM	-		-	47 757,20	-	
20	Reserva Ecológica Artesana	FAN - FIAS	57 500,00	52 465,00	57 500,00	57 500,00	57 500,00	60 000,00
		Aporte SNAP	-	-	-	177 500,00	-	127 000,00
		OCP	-	-	-	456 950,00	-	383 910,00
		Por Gestionar	-	-	-	45 025,00	-	-
		FONAG 2019	-	-	-	-	-	1 500,00
21	Reserva Ecológica Manglares Churute	MAE-DPAM	-	-	-	3 457,40	5 517,40	5 234,90
		FAN - FIAS	57 500,00	-	62 500,00	62 500,00	62 500,00	60 010,00
		Aporte SNAP	-	-	-	-	-	2 000,00
		Por Gestionar	-	-	-	86 934,50	59 242,50	48 894,87
22	Reserva Geobotánica Pululahua	MAE-DPAM	-	-	-	3 203,12	-	2 660,38
		FAN - FIAS	57 500,00	57 500,00	57 000,00	50 583,00	23 543,39	50 000,00
		Por Gestionar	-	-	-	1 200,00	-	5 915,00
<b>TOTAL, APORTES PLANIFICADOS EN PGOA (22 áreas de la muestra)</b>			<b>657 500,00</b>	<b>353 921,73</b>	<b>768 729,29</b>	<b>1 757 078,59</b>	<b>1 319 388,72</b>	<b>1 976 172,20</b>

Fuente: PGOA's Áreas Protegidas.

Elaborado por: equipo de auditoría

#### Anexo 1.- Funcionarios principales

*QVince*

## CAPÍTULO III

### RESULTADOS POR COMPONENTE

#### COMPONENTE: ADMINISTRATIVO FINANCIERO

##### Cumplimiento de la Meta 11 del Convenio de la Diversidad Biológica en las Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas


El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, del Convenio de la Diversidad Biológica, la Meta 11 de Aichi señala que: *"Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras...se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas..."*

Al respecto, según la página web de la WPDA "Base de datos mundial sobre áreas protegidas"; en el Ecuador el 22,35 % del territorio nacional, lo que equivale al 57.706 km<sup>2</sup>; y, el 13,35 % de área marina cubierta, equivalente a 144,123 km<sup>2</sup>, forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo que la referida meta fue cumplida.

##### Falta de actualización de Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

El Subsecretario de Patrimonio Natural del Ministerio del Ambiente, mediante oficio de 15 de abril de 2020, señaló que no existen las políticas y plan estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas durante el periodo 2017 – 2019, debido a que esperaba la promulgación del Código Orgánico del Ambiente; sin embargo, 993 días contados desde la fecha de publicación en el registro oficial del Código, hasta la fecha de corte de la acción de control 31 de diciembre de 2019, no se presentó información que demuestre las acciones orientadas a su actualización y aprobación.

La Directora de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Agua, en oficio, de 24 de septiembre de 2020, manifestó lo mismo que el Subsecretario de Patrimonio y añadió que durante el periodo 2017 – 2019, el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, existente, fue la guía de gestión

  
dieciséis

de las áreas protegidas para el establecimiento de diferentes herramientas e instrumentos técnicos que permitieron la gestión adecuada de dichas áreas.

Respecto de lo manifestado, se evidenció que existen áreas protegidas que no cuentan con instrumentos de planificación como planes de manejo y planes de gestión operativa, además, no se presentó información que demuestre que los Ministros del Ambiente hayan realizado acciones para el establecimiento de políticas institucionales oficiales relativas a la planificación estratégica del Sistema de Áreas Protegidas.

Los Ministros del Ambiente, en funciones durante el período del 24 de mayo de 2017 al 19 de agosto de 2019, al no expedir las políticas y plan estratégico actualizados del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, correspondientes al período del 2017 al 2019, incumplieron sus atribuciones y responsabilidades determinadas en los literales a) y c) de la Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión de Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente de 15 de marzo de 2012, que señalan:

*“a) Aprobar y expedir políticas, estrategias... para el desarrollo sostenible y la gestión ambiental... c) Orientar y dirigir la ejecución de políticas... ministeriales (...).”*

Además, inobservaron las normas de control interno 200-02, Administración estratégica, lo que no permitió contar con políticas y estrategias para orientar y dirigir el desarrollo sostenible y la gestión de conservación de la biodiversidad en áreas naturales protegidas, tampoco establecer indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de los fines, objetivos y la eficiencia de la gestión institucional en el ámbito de protección de la biodiversidad de las áreas protegidas.

Los Subsecretarios de Patrimonio Natural y los Directores Nacionales de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, en funciones durante el período del 01 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2019, al no proponer políticas y estrategias actualizadas para la conservación y gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, correspondientes al período del 2017 al 2019, incumplieron las atribuciones y responsabilidades determinadas en el literal l) y a) respectivamente, de la Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión de Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente de 15 de marzo de 2012, que señala:

*decrete*

*"l) Proponer políticas y estrategias de recursos forestales, conservación de la biodiversidad, áreas naturales protegidas (...)"*.

*"a) Proponer políticas y estrategias de vinculados a la gestión de la Biodiversidad (...)"*.

Adicionalmente, los citados Subsecretarios inobservaron la norma de control interno 401-03, Supervisión, al no controlar que los Directores Nacionales de Biodiversidad, propongan políticas y estrategias de gestión de la biodiversidad necesarias para orientar la gestión de conservación de la biodiversidad en áreas naturales protegidas.

La ausencia de las políticas y plan estratégico impidió contar con el análisis de riesgos del sistema nacional de áreas protegidas, los lineamientos, y los objetivos, acorde a la realidad del sistema, que no se cuenten con indicadores para medir el grado de implementación de las referidas políticas, que no se verifique su alineación de política sectorial con los objetivos de desarrollo sostenible que constan en la Agenda 2030 y no se planteen estrategias para gestionar la biodiversidad.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales se presentaron los siguientes puntos de vista:

El Ministro de Ambiente, en funciones del 13 de junio de 2016 al 24 de mayo de 2017, en comunicación de 30 de noviembre de 2020, señaló que eran funciones de la Subsecretaría de Patrimonio Natural, el planteamiento de las Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; por lo que, se inició el proceso para la contratación de la consultoría para la *"elaboración del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2017-2030"*. Adicionalmente, adjuntó documentación emitida durante su período de gestión, la cual, está relacionada con la conservación de la biodiversidad.

El Subsecretario de Patrimonio Natural, en funciones desde el 20 de octubre al 12 de noviembre; del 08 de julio al 13 de octubre de 2014; y, del 01 julio de 2016 al 30 de mayo de 2017, en comunicación de 27 de noviembre de 2020, señaló que, inició el proceso de desarrollo del Modelo de Gestión del SNAP; y, que junto con el programa de *"Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, (PASNAP)"*, se aprobó en el POA 2017 la contratación de una consultoría para la Elaboración del Plan Estratégico del sistema Nacional de Áreas Protegidas 2017 – 2030.

*18*  
*dieciocho*

El Subsecretario de Patrimonio Natural en funciones del 01 de mayo de 2018 al 05 de febrero de 2019 y el Director Nacional de Biodiversidad, en funciones del 01 de julio de 2016 al 31 de agosto de 2018, en comunicaciones de 02 de diciembre y 27 de noviembre de 2020, adjuntaron documentación de las actividades de evaluación del Plan Estratégico entre el 2007 – 2017; y, remitieron el contrato para la consultoría para la actualización del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2019-2030.

El Subsecretario de Patrimonio Natural en funciones del 11 de febrero de 2019 al 24 de junio de 2019, en comunicación de 18 de noviembre de 2020, manifestó que, durante el 2019, trabajó en la actualización del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y adjuntó un borrador de este documento relacionado con las políticas de las Áreas Protegidas.

El Director Nacional de Biodiversidad en funciones del 20 de febrero al 31 de mayo de 2019; y, la Subsecretaria de Patrimonio Natural en funciones desde el 22 de agosto hasta el 31 de diciembre de 2019, en comunicaciones de 27 y 28 de noviembre de 2020, señalaron que la actualización de las Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, requería considerar el contenido del Código del Ambiente y su Reglamento; y, que durante los años que no hubo la actualización del Plan Estratégico y trabajaron bajo la normativa vigente, adicionalmente, adjuntaron el documento elaborado sobre el Estado de Avance de las Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el cual se realizó una evaluación a los objetivos del Plan Estratégico 2007-2016.

La Directora Nacional de Biodiversidad, en funciones desde el 26 de octubre de 2019, hasta el 31 de diciembre de 2019, en comunicación de 30 de noviembre de 2020, adjuntó documentos relacionados con la actualización del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; y, además se pronunció sobre la consultoría para la Elaboración del Plan Estratégico del sistema Nacional de Áreas Protegidas 2017 – 2030, señalando que no alcanzó los resultados esperados, por lo que, los productos necesitaron ser trabajados por el personal técnico de la Dirección de Biodiversidad.

Posterior a la lectura del informe borrador, se presentó el siguiente punto de vista:

024  
diecinueve

El Ministro de Ambiente en funciones del 24 de mayo de 2017 al 23 de agosto de 2018, con comunicación de 24 de diciembre de 2020, señaló que la Subsecretaría de Patrimonio Natural y la Dirección Nacional de Biodiversidad, impulsaron el proceso de actualización del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, iniciando con la evaluación del cumplimiento de la Política y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; así como la contratación de una consultoría para actualizar el plan estratégico del SNAP en agosto del 2018.

Al respecto, los Ministros de Ambiente en funciones del 24 de mayo de 2017 al 23 de agosto de 2018 y del 03 de diciembre de 2018 al 19 de agosto de 2019 y los Subsecretarios de Patrimonio Natural y los Directores Nacionales de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, en funciones durante el período del 01 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2019, a pesar de realizar acciones de evaluación y contratación para la Actualización del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente; no se contó con las políticas y plan estratégico actualizado y oficializado por la Autoridad Ambiental, de tal manera que permita generar una estructura y coordinación institucional para su implementación sobre la cual se realice la planificación de la gestión de las áreas protegidas acorde con la realidad.

#### Falta de actualización y de elaboración de planes de manejo de las áreas protegidas

El plan de manejo es el instrumento de planificación principal mediante el cual se orienta el manejo del área protegida, define las estrategias y los programas a desarrollarse en ella, a fin de alcanzar los objetivos y resultados planteados para su gestión efectiva, conforme lo dispuesto en el artículo 134 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

Las siguientes 12 áreas protegidas de las 22 seleccionadas en la muestra, no cuentan con un plan de manejo actualizado: Antisana, Boliche, Cofán Bermejo, Cotopaxi, El Zarza, Limoncocha, Manglares Churute, Pasochoa, Playas Villamil, Podocarpus, Pululahua y Sumaco; y, cinco no disponen del mismo desde su creación que corresponden a: Colonso Chalupas, El Cóndor, El Quimi, La Chiquita y Río Muisne, lo que en conjunto representa el 54,54% de áreas protegidas.

*2021*  
*veinte*

La Subsecretaría de Patrimonio Natural y la Dirección Nacional de Biodiversidad, en el 2017, emitieron los “Lineamientos para la Construcción y/o Actualización de Planes de Manejo de las Áreas Protegidas”; esta última, con memorando MAE-DNB-2018-1719-M de 31 de agosto de 2018, remitió a los Directores Provinciales del Ministerio del Ambiente los lineamientos citados, a fin de que sean implementados durante los procesos de elaboración y/o actualización de los planes de manejo en las áreas protegidas a cargo de las Direcciones Provinciales.

La Dirección Nacional de Biodiversidad, en el 2017 elaboró el cronograma para la actualización y/o elaboración de los planes de manejo de varias áreas protegidas dentro de las cuales se encuentran las siguientes que forman parte de la muestra:

Áreas Protegidas	Dispone de Plan de Manejo	Plazo de actualización del Plan de Manejo	Plazo de entrega de Plan de Manejo
Antisana	SI	Marzo 2018	N/A
Colonso Chalupas	NO	N/A	Abril 2018
El Cóndor	NO		Diciembre 2018
El Quimi	NO		
La Chiquita	NO		
Limoncocha	SI	Diciembre 2018	N/A
Manglares Churute	SI	Julio 2018	N/A
Paschoa	SI	Diciembre 2018	N/A
Río Muisne	NO	N/A	Diciembre 2018

N/A: No aplica

Fuente: Anexo 1 y 2 del correo electrónico de 24 de junio de 2020 remitido por la Directora en Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación

La Directora de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Agua, con oficio de 23 de octubre de 2020, proporcionó información respecto del avance de la actualización y/o elaboración de los planes de manejo de varias áreas protegidas, entre los cuales constan: Antisana, Boliche, Colonso Chalupas, El Zara, Paschoa, Playas Villamil, Podocarpus y Río Muisne, evidenciándose que cuentan con avances de entre un 50% y 100%, sin embargo, los planes cuya elaboración finalizó, no se encuentran oficializados por parte del MAAE. A continuación se presentan los avances de la elaboración y/o actualización de los planes de manejo::

na  
continuo

Áreas protegida	Documento	Detalle de la gestión	Observación
Antisana	Borrador de la actualización del plan de manejo.	El avance de la actualización del plan de manejo es del 100% y se encuentra pendiente el envío del expediente a la Coordinación General Jurídica para su oficialización.	Falta de oficialización.
Boliche	Borrador de actualización del Plan de Manejo del Área Nacional de Recreación El Boliche - 2020  MAE-DNB-2019-2201-M de 19/11/2019.  MAE-UPNC-DPACOT-2020-0132-M de 22/01/2020.  MAE-SPN-2020-0405-M de 21/04/2020.	Se realizaron correcciones entre la Dirección Nacional de Biodiversidad y el Administrador del área protegida, planteándose talleres de trabajo para la corrección de observaciones y soporte en varios aspectos. Adicionalmente, el Subsecretario de Patrimonio Natural comunicó al Director Provincial del Ambiente Cotopaxi, para que realice las últimas correcciones para proceder con la aprobación del Plan de Manejo.	Existen actividades ejecutadas por el personal del Ministerio del Ambiente para la actualización del plan de manejo, sin embargo, para el año 2019, este no se encuentra finalizado.
Colonso Chalupas	Borrador del Plan de Manejo de la Reserva Biológica Colonso Chalupas.  MAE-CGZ2-DPAN-2018-2327-M, 28/11/2018.  DNB-2019-0019-M, 03/01/2019	Existen comunicaciones entre el Director Provincial del Ambiente de Napo y el Director Nacional de Biodiversidad, respecto a la coordinación de la actualización del plan de manejo del área protegida. Adicionalmente se adjuntó el borrador de plan de manejo de la reserva biológica, mencionando que el avance es del 70%.	El plan de manejo no se encuentra finalizado.
El Zarza	Borrador de actualización Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre El Zarza	Se adjuntó el plan de manejo actualizado y comunicaciones de mayo y agosto de 2019 del Director Nacional de Biodiversidad respecto a la gestión en la actualización del plan.	Falta de oficialización.
Pasochoa	Borrador de actualización del Plan de manejo de refugio de vida silvestre Pasochoa  Informe técnico MAE-SPN-DAP-2020-068 de 03/08/2020	Se adjuntó plan de manejo actualizado, el informe técnico concluyó, que dicho documento cumple con todos los componentes principales establecidos en los "Lineamientos para la construcción y/o actualización de planes de manejo de las áreas protegidas" (MAE 2017) y se recomienda su oficialización.	A pesar de que la actualización del plan de manejo de esta área protegida estaba planificado para diciembre de 2018, se evidenció que para la fecha de corte de la presente auditoría el Ministerio de Ambiente realizó actividades para su oficialización.

020  
veintidos

Áreas protegida	Documento	Detalle de la gestión	Observación
Playas Villamil	Borrador de actualización del Plan de Manejo del Área Nacional de Recreación Playas Villamil  MAE-SGMC-2019-0692-M de 05/06/2019  MAE-SGMC-2019-1313-M de 06/12/2019	Comunicaciones entre el Subsecretario de Gestión Marina y Costera, con el Coordinador General Zonal 5 - Director Provincial del Ambiente Guayas y el Director Nacional de Biodiversidad, donde se evidenció actividades destinadas a la actualización del plan de manejo. Adicionalmente, adjuntó el borrador de actualización del Plan de Manejo del Área Nacional de Recreación Playas Villamil, el cual se menciona que se encuentra finalizado.	Falta de oficialización.
Río Muisne	Borrador del Plan de Manejo de del Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Río Muisne  MAE-SGMC-2017-0596-O de 03/07/2017	Se presenta documentación en la que el Subsecretario de Gestión Marina y Costera, solicitó al Gerente de Proyecto de Conservación Internacional Ecuador, apoyo para elaborar el Plan de Manejo del área. Se adjuntó el borrador del Plan de Manejo de del Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Río Muisne y se menciona que este documento tiene un avance del 90%.	A pesar de que la elaboración del plan de manejo de esta área protegida estaba planificado para diciembre de 2018, se evidenció que para la fecha de corte de la presente auditoría el Ministerio de Ambiente realizó actividades para su elaboración, sin embargo, no se finalizó con el plan.

Los Directores Nacionales de Biodiversidad al no ejecutar acciones de control y seguimiento al cronograma y de las actividades de elaboración de los planes de manejo, inobservaron la letra d) de las atribuciones y responsabilidades de la Dirección Nacional de Biodiversidad y el número 1 de los productos y servicios de la de la Unidad de Áreas Protegidas y Ecosistemas Frágiles del Estatuto por Procesos del Ministerio del Ambiente que establece entre los productos de la unidad de áreas protegidas los planes de manejo.

Los Subsecretarios de Patrimonio Natural del Ministerio del Ambiente, en funciones desde el 31 de agosto de 2018 al 31 de diciembre de 2019, al no supervisar la gestión de preservación y mantenimiento de la biodiversidad relacionada con la ejecución de actividades orientadas a elaborar los planes de manejo de las áreas protegidas inobservaron la Norma de Control Interno 401-03 "Supervisión" y el literal b) de la Codificación del Estatuto del MAE, que señala:

  
veintitres

*“...b) Dirigir la gestión de preservación y mantenimiento de la biodiversidad, áreas protegidas, vida silvestre (...).”*

Los Directores Provinciales de Ambiente de Cotopaxi, Morona Santiago, Esmeraldas, Sucumbios, Guayas, Pichincha y Napo, en funciones desde el 31 de agosto de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, al no actualizar o elaborar los Planes de Manejo de las AP conforme a los “Lineamientos para la Elaboración de los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas – 2017” de las áreas protegidas: Cofán Bermejo, Cotopaxi, El Cóndor, El Quimi, La Chiquita, Limoncocha, Manglares Churute, Pululahua y Sumaco, inobservaron las atribuciones y responsabilidades de las letras a), f) y j) de la Codificación del Estatuto del MAE, que establecen:

*“...a) Cumplir y hacer cumplir ...disposiciones emitidas...- f) Formular los planes estratégicos y operativos de la Dirección Provincial, incorporando herramientas prácticas e instrumentos técnicos gerenciales que orienten la ejecución de los objetivos planteados y coadyuven al logro de la misión organizacional...- j) Remitir al titular del Ministerio del Ambiente criterios sobre planes de manejo, suscripción de convenios, declaratorias de bosques protectores, áreas naturales protegidas... en el ámbito de su competencia. (...).”*

De las áreas protegidas que no cuentan con Plan de Manejo o su actualización observadas anteriormente, en las siguientes: Antisana, Boliche, Cofán Bermejo, Colonso Chalupas, Cotopaxi, El Cóndor, El Quimi, La Chiquita, Limoncocha, Manglares Churute, Pasochoa, Playas de Villamil, Podocarpus, Pululahua y Río Muisne, la Subsecretaria de Patrimonio Natural del Ministerio del Ambiente y Agua, informó mediante oficio de 22 de septiembre de 2010, que existen comunidades que se encuentran en los territorios de las áreas protegidas y que aprovechan los recursos naturales, señalando que, para regular el acceso y el uso sostenible de los recursos naturales el ministerio emplea planes de manejo y educación ambiental, así como otro tipo de convenios que existen en diferentes áreas protegidas.

La falta de actualización y elaboración de Planes de Manejo impidió que las áreas naturales protegidas dispongan de la caracterización actualizada de sus componentes físicos como hidrología, geología, clima y riesgos; biológicos como flora, fauna; y, socioeconómicos, necesarios para implementar las acciones de protección y la conservación a largo plazo de la naturaleza, de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados y ocasionó que los recursos naturales de las áreas protegidas sean aprovechados por las comunidades sin la existencia de acciones que

02  
veinticuatro

regulen y permitan el control conforme los planes de manejo, poniendo en riesgo los ecosistemas de las áreas protegidas y los servicios ambientales que estas puedan ofrecer por ejemplo purificación del aire, regulación del clima, del agua, etc.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales se presentaron los siguientes puntos de vista:

El Subsecretario de Patrimonio Natural en funciones del 01 de mayo de 2018 al 5 de febrero de 2019, en comunicación de 02 de diciembre de 2020, mencionó que las elaboraciones y/o actualizaciones de los planes de manejo conllevan un proceso interdisciplinario, participativo, reflexivo, que demanda tiempo y recursos, para lo cual, el MAE, generalmente gestiona recursos complementarios de ONG y agencias de cooperación que permitan elaborar y/o actualizar estos instrumentos, sin embargo, no adjuntó documentos que demuestren una gestión para la actualización y oficialización de los planes de manejo de las áreas protegidas, tampoco las acciones para la emisión de los planes cuya elaboración finalizó.

El Subsecretario de Patrimonio Natural en funciones del 11 de febrero al 24 de junio de 2019, en comunicación de 18 de noviembre de 2020, adjuntó correos de seguimiento para la actualización de los planes de manejo de las áreas protegidas Yasuní, Cotacachi Cayapas y El Zarza; y el Director Nacional de Biodiversidad en funciones del 20 de febrero de 2019 al 31 de mayo de 2019; en comunicación de 28 de noviembre de 2020, mencionó que existieron limitaciones financieras para la actualización de los planes y que las áreas que no contaban con un plan de manejo eran gestionadas con su PGOA. Al respecto, el plan de manejo del área establece las condiciones del área protegida y detalla las acciones que posteriormente deben reflejarse en el plan de gestión operativa anual, por lo que su falta de actualización no permite contar con PGOA que atiendan las necesidades de las áreas protegidas acorde a la realidad del área, adicionalmente no se presenta información que respalde las acciones para la terminación y/o emisión de los planes de manejo.

La Subsecretaria de Patrimonio Natural en funciones desde el 22 de agosto de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2019, en comunicación de 29 de noviembre de 2020, adjuntó información relacionada con la gestión de la actualización de las AP: Sangay, Yasuní,

  
comunicación

El Boliche, El Zarza, Pasochoa, El Zarza, Cayambe Coca, Chimborazo, El Quimi, durante su período de actuación.

El Director Provincial del Ambiente de Napo en funciones de 01 de julio de 2017 al 17 de diciembre de 2018; y, del 18 de enero de 2018 al 14 de agosto de 2019, en comunicación de 01 de diciembre de 2020, indicó que por limitaciones económicas no se realizó la actualización del plan de manejo del área protegida Sumaco Napo Galeras. Adicionalmente, adjuntó documentos referentes a la gestión del área protegida Colonso Chalupas. Sin embargo, no se evidencia acciones orientadas a la oficialización del plan de manejo del área protegida mencionada, cuyo avance fue del 100%.

El Director Provincial del Ambiente de Sucumbíos en funciones desde, de 2018, hasta la fecha de corte de la presente acción de control, en comunicación de 27 de noviembre de 2020, indicó que el área protegida Cofán Bermejo, aunque no posea un plan de manejo desactualizado, dicho plan continúa siendo una herramienta de gestión del AP. Adicionalmente, mencionó que se cuenta con los PGOA los cuales también sirven de apoyo para la gestión del territorio protegido. No adjunto información, respecto a la gestión de la actualización y oficialización del plan de manejo del área protegida Cofán Bermejo.

La Directora Provincial del Ambiente de Pichincha en funciones del 26 de abril al 02 de diciembre de 2019, en comunicación de 23 de noviembre de 2020, indicó que sus funciones se enmarcaron en cumplir la disposición de proporcionar la información documental y técnica a los funcionarios que coordinaban con las entidades de derecho privado que eran contratadas por el Ministerio del Ambiente; además señaló que la Dirección Provincial no desarrollaba los planes de manejo ambiental. Sin embargo, no adjuntó documentación que demuestre acciones ejecutadas para realizar la actualización y oficialización del plan de manejo del área protegida del Pulumahua ubicada en la provincia de Pichincha, conforme los lineamientos para la construcción y actualización de los planes de manejo de las áreas protegidas, puestas en su conocimiento mediante memorando MAE-DNB-2018-1719-M de 31 de agosto de 2018.

El Director Provincial del Ambiente de Cotopaxi en funciones desde el 17 de septiembre de 2019 al 31 de diciembre de 2019, en comunicación de 27 de noviembre de 2020, señaló que a través de documentos internos desde el 05 de febrero de 2019, solicitó la

*acta*  
*veintiseis*


respectiva autorización para iniciar el levantamiento de información y gestiones necesarias para la actualización del plan de manejo del Parque Nacional Cotopaxi y del Área Nacional de Recreación Boliche, actividades que continuaron durante el año 2019. De lo mencionado se demuestra que las actividades realizadas permitieron el inicio de la actualización y oficialización de los planes de manejo de las áreas protegidas.

Posterior a la conferencia final, se presentaron los siguientes puntos de vista:

El Director Provincial del Ambiente de Morona Santiago, en funciones desde el 04 de julio de 2017 hasta el 11 de diciembre de 2018, en comunicación de 21 de diciembre de 2020 señaló que por parte de la Dirección Nacional de Biodiversidad no recibió ninguna documentación relacionada con los lineamientos para iniciar la elaboración y/o actualización del PMA. Al respecto, el Director Nacional de Biodiversidad con memorando MAE-DNB-2018-1719-M de 31 de agosto de 2018, remitió al Director Provincial del Ambiente de Morona Santiago, los lineamientos para la elaboración, actualización y oficialización del PMA, a fin de que sean implementados en la ejecución de los planes de manejo en las áreas protegidas.

La Directora Provincial del Ambiente de Pichincha, en funciones desde el 10 de julio de 2017 hasta el 20 de febrero de 2019, en comunicación de 14 de diciembre de 2020, indicó que era competencia de la Subsecretaria de Patrimonio Natural y de la Dirección Nacional de Biodiversidad, desarrollar actividades para la elaboración y/o actualización de los planes de manejo, adicionalmente adjunto el borrador de plan de manejo del área protegida Pasochoa de noviembre de 2018. De lo mencionado, no adjunto información que demuestre que siguió los lineamientos para la actualización del plan de manejo del área protegida, según el memorando MAE-DNB-2018-1719-M de 31 de agosto de 2018 ni tampoco la coordinación con otras instancias del Ministerio del Ambiente para la actualización del plan de manejo correspondiente a sus competencias. A pesar de que existe un documento borrador del plan de manejo del área protegida Pasochoa, este no se encuentra oficializado ni implementado.

El Director Provincial del Ambiente de Esmeraldas, en funciones del 04 de septiembre de 2019 al 31 de diciembre de 2019, en comunicación de 27 de noviembre de 2020, señaló que en su período de gestión se realizaron actividades para verificar el cumplimiento de las actividades establecidas en los Planes Operativos Anuales para las

  
veintisiete

AP Río Muisne y La Chiquita. Además, mencionó que la actualización del plan de manejo de La Chiquita debía ser impulsado por la Secretaría de Patrimonio Forestal y la Dirección Nacional de Biodiversidad. Sin embargo, no adjuntó ningún documento que demuestre las actividades realizadas por el servidor para la actualización y oficialización del plan de manejo del AP La Chiquita, ni su coordinación con otros niveles institucionales del Ministerio del Ambiente, considerando la complejidad del área protegida.

La Directora Provincial del Ambiente de Cotopaxi, en funciones desde el 12 de junio de 2017 hasta el 17 de diciembre de 2018, en comunicación de 08 de diciembre 2020, señaló que no contó con presupuesto para la actualización del plan de manejo del Área Nacional de Recreación el Boliche; y, adjuntó el memorando MAE-DPCAOT-2018-0057-M de 10 de enero de 2018, con el cual se solicitó los trazos, curvas de nivel, ríos, vías para la actualización del polígono del AP El Boliche. Respecto al Parque Nacional Cotopaxi, manifestó que mediante memorando MAE-UPNC-DPACOT-2019-0215-M, de 05 de febrero de 2019, autorizó iniciar el levantamiento de información y gestiones necesarias para la actualización del Plan de Manejo del Parque Nacional Cotopaxi; sin embargo, las actividades citadas corresponden a gestiones realizadas por otro Director Provincial del Ambiente de Cotopaxi, sin evidenciar documentación que respalde acciones para elaborar la actualización y oficialización del plan de manejo del área protegida El Boliche y del Parque Nacional Cotopaxi, dentro de su periodo de actuación.

La Directora Provincial del Ambiente de Cotopaxi Encargada, en funciones desde el 08 de enero hasta el 16 de septiembre de 2019, en comunicación de 22 de diciembre de 2020 señaló que no fue informada sobre las actividades pendientes con las áreas protegidas a su cargo. Sin embargo, inició el levantamiento de información para la actualización de su plan de manejo. De lo mencionado, se demuestra que las actividades realizadas permitieron el inicio de la actualización de los planes de manejo de las áreas protegidas El Boliche y Cotopaxi.

#### Falta de Planes de Gestión Operativa Anual y falta de asignación presupuestaria para ejecución de programas

Los artículos 3 y 4 de la Reforma del Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas, emitida en Acuerdo Ministerial 76, del 01 de julio de 2015, señalan:

  
ucintoch

*“Art.3. El Plan de Gestión Operativa Anual (PGOA) de las Áreas Protegidas de Ecuador se constituye en la herramienta de planificación técnica presupuestaria a corto y mediano plazo, y de obligatorio cumplimiento en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado-PANE”.-Art. 4.- Los Administradores de las Áreas Protegidas ... elaborarán y ejecutarán los PGOA observando las directrices establecidas en el Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador (...).”*

1. El Administrador del Refugio de Vida Silvestre La Chiquita, no presentó evidencia de la existencia de los PGOA, correspondientes al período 2016 - 2018 aprobados y oficializados. En septiembre de 2019 recibió aportes económicos por parte del fondo FIAS, para la elaboración del PGOA correspondiente. El histórico de la evaluación de efectividad que reporta el SIB demuestra que existe una variación descendente entre el 2014 que alcanzó un 25% y al 2018 con el 19,70%, situación que también se confirma con los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA que determinó valores de gestión para la AP en el 2014 de 0,092 y en el 2019 de 0,084, correspondiente a *“baja implementación”*, lo manifestado demuestra que la falta de los PGOA no permitió determinar los presupuestos necesarios para ejecutar actividades que mejoren la gestión del AP.
2. El Refugio de Vida Silvestre Manglar Estuario Río Muisne, para el 2016 y 2017 planificó actividades financiadas con presupuesto proveniente del MAE (MAE-DPAM) que asciende a 15 263,52 USD y 10 857,36 USD; fondos externos por 19 115,00 USD y 20 000,00 USD; y, por gestionar 44 905,80 USD y 50 654,21 USD, respectivamente, sin embargo, el Historial de la evaluación de efectividad de la AP muestra que entre el 2015, 2016 y el 2017 que la gestión del área alcanzó un porcentaje de efectividad de 70,37%, 55,81% y 52,27% respectivamente, evidenciándose que existió un descenso de la efectividad del 20% cada año, para el 2018 la efectividad de la AP alcanzó el 52,71%, lo indicado se confirma con los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA que determinó valores de gestión para la AP en el 2014 del 0,065 % y en el 2019 del 1,38 %, correspondiente a *“baja implementación”*. el descenso en la efectividad de manejo debido a dificultades en la ejecución del PGOA, pone en riesgo la implementación de los programas establecidos en los PGOA del 2016 y 2017 y por lo tanto la biodiversidad existente en el área protegida.

*22/*  
*veintinueve*

3. El Administrador del Área de Recreación Playas de Villamil, en comunicación de 17 de septiembre de 2020, informó que el PGOA del 2016, fue elaborado mediante un taller, con el equipo del Área Protegida y de la Dirección Provincial del Ambiente, que se desarrolló en junio de 2015, cuyo producto fue el documento “Plan Operativo Anual 2016”, con proyección a cinco años; mismo que fue puesto en consideración de la Dirección Nacional de Biodiversidad por parte del jefe de área de aquel entonces; sin embargo, no existe evidencia del envío del documento para la aprobación, así como de la constancia mediante el Sistema Documental Quipux de haber sido aprobado por parte de las autoridades. Cabe indicar que el PGOA del 2016, fue elaborado sin asignación presupuestaria ni fuente de financiamiento para las actividades de gestión de la AP.

Respecto de los planes de gestión operativa del 2017 y 2018 el Administrador del Área, informó que:

*“...no existen los PGOA’s ... 2017 y 2018 con las firmas respectivas de los responsables, y los memorandos remitidos a las unidades competentes del MAE, para la revisión y aprobación de dichos documentos, dado que durante los años que he estado a cargo de la jefatura del área protegida, solo he recibido los siguientes documentos mediante Sistema Documental QUIPUX, posiblemente relacionados a los planes de gestión operativa anual del área protegida, pero que no derivaron en requerimientos sobre seguimiento, monitoreo, revisión, aprobación o ejecución del PGOA del AP en los años en cuestión (...).”*

Además, informó que no hubo inducción previa a ejercer su cargo, con referencia a una guía para tomar acciones respecto del seguimiento y aprobación de los PGOA.

En el historial de evaluación de efectividad del área protegida el SIB reportó, en el 2014, 29,63%, alcanzando al 2018 el 51,16%, existiendo un avance en la efectividad de la AP, el crecimiento también se refleja en los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA que determinó valores de gestión para la AP en el 2014 del 0,076 % y en el 2019 del 1 %, sin embargo, este valor corresponde a “baja implementación” y no existe evidencia documental de la ejecución presupuestaria de los valores planificados en los PGOA 2017 y 2018.

4. En el caso de la Reserva Biológica Cerro Plateado, el administrador entregó en formato Excel los PGOA del 2016, 2017 y 2018. En el histórico de la evaluación de

*NSB  
Cerro Plateado*

efectividad se evidencia que el AP alcanzó en el 2014 el 55,86 %, valor que decreció en el 2016 a 36,36% y en el 2018 obtuvo 50,76% de efectividad, tendencia que se confirma con los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA que determinó valores de gestión para la AP en el 2014 del 1,09 % y en el 2019 del 1,84 %, correspondiente a “*baja implementación*”, no existe evidencia de que los PGOA 2016 a 2018 se hayan ejecutado, poniendo en riesgo la continuidad de la gestión operativa y la biodiversidad del AP.

5. Para la Reserva Biológica El Quimi, no se elaboró el PGOA 2017, los PGOA del 2016 y 2018 planificaron actividades con presupuestos provenientes del MAE (MAE-DPAM) por 9 225,61 USD y 6 259,87 USD respectivamente, adicionalmente para el PGOA del 2018 se planificó actividades con fondos provenientes del SNAP por 3 000,00 USD y del GAD de Bomboiza por 2 250,00 USD. El Administrador del Área Protegida El Quimi, en oficio de 23 de septiembre de 2020, manifestó que el área cuenta con PGOA para el período 2016-2020 mismo que no se encuentra aprobado. En el historial de la evaluación de efectividad la AP en el 2014 alcanzó un porcentaje de efectividad de 42,34% y al 2018 de 38,64%, situación que se confirma con los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA que determinó valores de gestión para la AP en el 2014 del 0,09 % y en el 2019 del 1,07 %, correspondiente a “*baja implementación*” demostrando que la falta de implementación del PGOA incidió en la gestión del AP.
6. El Administrador de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, señaló que durante los años 2014 al 2017 se presentaron los PGOA de la reserva para que sean considerados en el Fondo de Inversión Ambiental Sostenible, FIAS, y en el año 2018 fueron incluidos en este fondo, recibiendo asignación de recursos a mediados del mismo año. Sin embargo, no se adjuntaron los citados PGOAs, tampoco se demostró la ejecución de los recursos para la gestión operativa de la AP. Los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA que determinaron valores de gestión para la AP en el 2014 del 0,06 % y en el 2019 del 1 %, correspondiente a “*baja implementación*”.
7. La Reserva Biológica El Cóndor, no contó con planes de gestión 2018 y 2019, los PGOA del 2016 y 2017 incluyeron programas para la gestión del AP con financiamiento proveniente del MAE (MAE-DPAM), GAD de San Juan Bosco, aporte


*REB*  
*treinta y uno*

SNAP, FF.AA. y otros por gestionar de 5 269,36 USD y 5 236,04 USD respectivamente, respecto, a la efectividad del manejo no se remitieron los informes a fin de verificar el desempeño en la gestión operativa de la AP y según los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA se determinó que el valor de efectividad de manejo para la AP en el 2019 es de 0,46 %, correspondiente a “*baja implementación*”.

8. El Administrador de la Reserva Biológica Colonso Chalupas, en oficio de 14 de septiembre de 2020, indicó que desde la creación del AP el 03 de abril de 2014, no recibió presupuesto para la gestión y manejo de la reserva; por lo que, únicamente elaboró el PGOA del 2016 sin especificar la fuente de financiamiento y el PGOA de 2019, cuando ingresó al fondo FIAS; no entregó los informes de efectividad que reporta el SIB a fin de verificar la continuidad de la gestión operativa de la AP. Situación que se confirma con los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA que determinó un valor de gestión para la AP en el 2019 del 0,076 %, correspondiente a “*baja implementación*”.
9. La Reserva Ecológica Arenillas no elaboró los PGOA del 2016, para el 2017 se planificaron actividades con presupuesto proveniente del MAE-DPAM por 1 160,88 USD, con fondos FAN por 20 000,00 USD y por gestionar 9 593,18 USD remitido en Excel. En el historial de la evaluación de efectividad la AP en el 2014 y 2015 obtuvo 56,76%, en el 2016 y 2017 descendió el porcentaje de la efectividad a 47,73% y 43,18 % respectivamente y al 2018 alcanzó el 52,27%, poniendo en riesgo la continuidad de la gestión operativa de la AP. Situación que se confirma con los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA que determinó valores de gestión para la AP en el 2014 del 0,09 % y en el 2019 del 1,69 %, correspondiente a “*baja implementación*”.

Los Administradores de las AP La Chiquita, Playas de Villamil, Colonso Chalupas, no elaboraron conjuntamente con las Direcciones Provinciales los PGOA del 2016 al 2018, incumpliendo el artículo 4 del Acuerdo Ministerial 76.

Los Administradores de las AP Estuario Río Muisne, Cerro Plateado, El Quimi, Cofán Bermejo, Arenillas, no entregaron los PGOA elaborados, 2016 y 2017; 2016, 2017 y 2018; 2016, 2017, 2018 y 2019; 2016 y 2017; 2016 y 2017; en su orden, con las

  
treinta y dos

Direcciones Provinciales respectivas, para la formulación presupuestaria de las AP, ni demostraron la ejecución de los PGOA, considerando el presupuesto.

El Administrador de la AP El Cóndor, incumplió el artículo 4 del Acuerdo Ministerial 076, al no elaborar con la Dirección Provincial los PGOA del 2018 y 2019; y no entregar los PGOA del 2016 y 2017 a la Dirección Provincial para la formulación presupuestaria de las AP, ni demostró la ejecución de los PGOA, considerando el presupuesto.

El Administrador del AP El Quimi en funciones del 01 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2019, en comunicación de 26 de noviembre de 2020, en respuesta a la Comunicación de Resultados Provisionales, indicó que los fondos del GAD Bomboiza son un estimado de la Cooperación reciba por parte de esa institución que gestionó los rubros que fueron recibidos en especies y no en valores monetarios. Sin embargo, no adjuntó evidencia de la entrega de los PGOA elaborados a la Dirección Provincial para la asignación respectiva de los recursos planificados, bajo la fuente de (MAE-DPAM).

Posterior a la conferencia final, se presentaron los siguientes criterios:

La Administradora del Área Protegida y Vida Silvestre, Responsable de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo del período comprendido entre 07 de julio de 2014 y el 30 de septiembre de 2017, mediante comunicación de 24 de diciembre de 2020, manifestó:

*“...A partir del mes de junio de 2015, a través de un taller organizado por la Dirección Nacional de Biodiversidad (DNB) ... se elaboró el PGOA para el año 2016 y posterior a esto se elabora el PGOA para el año 2017. ... Para el año 2016 y 2017, las actividades del PGOA fueron planificadas con base al presupuesto anual asignado por el ex MAE, ... mismos que fueron utilizados en gastos corrientes como mantenimiento de vehículos, materiales de aseo y oficina, material publicitario, materiales de construcción, combustibles, repuestos para vehículos, mantenimiento de equipos, adquisición de libros para monitoreo biológico, entre otros; ... Además, en el año 2017 se incluye dentro del PGOA rubros para ser cubiertos por el ex Fondo Ambiental Nacional (FAN), sin embargo hasta el 30 de septiembre 2017 (fecha de mi desvinculación) no existió asignación de recursos por parte del mismo, por lo que las actividades fueron realizadas con base en el presupuesto estatal proporcionado para ese año. Cabe mencionar que la ejecución presupuestaria era realizada a través de la Ex DPAS, la cual se encargaba de los procesos de adquisiciones como proveedores, contrataciones y pagos, la Administración del área protegida únicamente determinaba el requerimiento y/o necesidad con base en el POA y PGOAs.(...)”*

De lo expuesto por la exservidora el PGOA 2016 constó en una hoja de cálculo; sin embargo, no presentó la documentación que respalde haber puesto en conocimiento al

*EB*  
*trunk y tras*

Director Provincial de Sucumbíos, para que se considere en la formulación presupuestaria del Área Protegida y la gestión de los fondos.

La Administradora del Área Protegida y Vida Silvestre, Responsable de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo del período comprendido entre 01 de noviembre de 2017 y el 31 de diciembre de 2019, mediante oficio de 23 de diciembre de 2020, indicó:

*“...El PGOA de la Reserva Cofán Bermejo se construyó en el año 2015 a través de un proceso de capacitación en el marco del Programa Aula verde, sin embargo, estos documentos no tuvieron una aprobación formal ya que se elaboraron como parte de este ejercicio de fortalecimiento. La aprobación de los planes de gestión operativa la realizaba la ex – Dirección Nacional de Biodiversidad, ..., cuando las áreas ingresan al Fondo de Áreas Protegidas ya que éste presupuesto se vinculó a esta herramienta (...).”*


Lo remitido por la servidora con respecto al PGOA 2017, fue presentado en formato digital en una hoja de cálculo y puesto en conocimiento de la Dirección Nacional de Biodiversidad; sin embargo, no cuenta con el documento que evidencie la presentación a la Dirección Provincial de Sucumbíos, conforme indica el Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas.

#### Falta de acciones para implementar y mejorar las infraestructuras e incrementar los recursos humanos en áreas protegidas

##### Facilidades e infraestructura

El 27,3% de las áreas protegidas que corresponden a El Cóndor, El Zarza, Manglares Churute, Quimsacocha y Sumaco Napo Galeras requieren equipos y mobiliario en su estructura administrativa, debido a que no tienen, han cumplido su vida útil o comparten con técnicos de otras áreas, por ejemplo la sede administrativa de la reserva biológica “El Cóndor” es compartida con la reserva biológica “El Quimi” en la Oficina Técnica del Ministerio del Ambiente en la ciudad de Gualaquiza, desde el 2016.

El 13,6 % de las áreas protegidas que corresponden a 3 de 22, no cuentan con servicios básicos como agua, energía eléctrica, teléfono, internet, los cuales no permiten atender las necesidades de gestión del área protegida y son: Pasochoa, Quimsacocha y Sumaco Napo Galeras.

  
trinidad j. castro

No se presentó evidencia de que los Directores Nacionales de Biodiversidad en funciones desde el 01 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2019, implementaron acciones para que las AP cuenten con facilidades para realizar la gestión y administración de la AP; y los Directores Nacionales de Biodiversidad en funciones desde el 2016 hasta el 31 de enero de 2019, no solicitaron informes técnicos que justifiquen la ubicación de las sedes administrativas de áreas como por ejemplo El Quimi y El Cóndor, inobservando el literal b) del numeral 7.1.1 Atribuciones y Responsabilidades, del Estatuto Orgánico del Ministerio, que señala:

*“...Administrar la implementación de las estrategias vinculadas a la gestión de biodiversidad (...).”*

Y la sección D1. Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador, que indica:

*“... p) Determinar la sede administrativa de las nuevas áreas protegidas del PANE; y, autorizar las modificaciones de las actuales sedes administrativas, sobre la base de informes técnicos justificativos para el efecto (...).”*

Lo que ocasionó que el personal de las áreas protegidas no disponga de facilidades de infraestructura y servicios que les permitan cubrir las necesidades básicas y que sus actividades no se destinen únicamente al cuidado del área protegida, sino que sea compartido con las actividades de la oficina técnica del MAE. Situación que se confirma con los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA.

#### Cantidad de personal

Con relación a la cantidad de personal requerido para la gestión de las áreas protegidas, el análisis de los resultados del INDIMAPA, mostró los siguientes resultados:

El 36,4% de las áreas protegidas no disponen de personal compatible con sus actividades, debido a que son destinados a la realización de acciones diferentes a las de la gestión operativa, lo que corresponde a 8 áreas protegidas: Arenillas, Cofán Bermejo, Colonso Chalupas, El Cóndor, El Quimi, La Chiquita, Estuario Río Muisne, , Playas de Villamil.

*BB*

*treinta y cinco*

El 27% de las 22 áreas protegidas no disponen de personal suficiente para realizar actividades esenciales de la gestión del área protegida a fin de cumplir los objetivos de creación y conservación de dichas áreas, debido a que cuentan con una cantidad de personal menor a la indicada por los administradores de las áreas protegidas, y corresponden a las siguientes: Colonso Chalupas, El Cóndor, El Quimi, Manglar Estuario Río Muisne, Playas de Villamil y Sumaco Napo Galeras.


La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN, en relación con el número de guardaparques, sugiere que exista uno por cada 500 hectáreas de área protegida, sin perjuicio de que los Estados realicen estudios para determinar el número necesario, tal es así que para áreas protegidas como por ejemplo Antisana, el número sugerido es de 30, el disponible es 19 y el recomendado es 241, en la Reserva Ecológica El Ángel el número mínimo es 20, el disponible 18 y el recomendado 32 y en el parque Nacional Cotopaxi el necesario es 46, el disponible es 23 y el recomendado es 65, sin embargo, las áreas protegidas desde el 30 de junio de 2016 al 31 de diciembre de 2019, no cuentan con estudios relacionados para establecer técnicamente la cantidad de personal requerido y el presupuesto necesario y de aquellas que tienen planes de manejo, estos no establecen el número de guardaparques.

Por lo que, los Directores Nacionales de Biodiversidad desde el 30 de junio de 2016 al 31 de diciembre de 2019 no implementaron estrategias vinculadas a la gestión de biodiversidad para realizar un diagnóstico del personal existente en las AP, según las necesidades de operación institucionales, que permitan establecer el número adecuado de guardaparques y cubrir dichas necesidades inobservando la Norma de Control Interno 407-01 "Plan de talento humano" y el literal b) del numeral 7.1.1 Atribuciones y Responsabilidades, del Estatuto Orgánico del Ministerio, que señala:

*"...Administrar la implementación de las estrategias vinculadas a la gestión de biodiversidad (...)."*

Los Responsables / Administradores del área protegida incumplieron la sección D4 del Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas, al no dirigir, ejecutar y coordinar el requerimiento de personal compatible para la gestión del área protegida.

Y, por su parte las Direcciones Provinciales, al no dirigir la gestión ambiental en su ámbito para nombrar y promover personal compatible y suficiente para realizar las

  
veintita y seis

actividades esenciales de gestión de las AP, inobservaron, los literales d) e i) del Estatuto del Ministerio que entre las atribuciones y responsabilidades, dispone:

*“...d) Dirigir la gestión ambiental... en el ámbito de la Dirección Provincial, (...).  
i) Nombrar, promover... al personal de la Dirección Provincial.*

La falta de personal compatible y suficiente, redujo la capacidad de ejecución de actividades de control y vigilancia del área protegida, mantenimiento de la infraestructura turística y administrativa, control de ingreso de visitantes, participación en la implementación del plan de contingencia del área protegida, realizar el acompañamiento a proyectos de desarrollo turístico, manejo de flora y fauna silvestre y más proyectos de desarrollo, participación en la demarcación física y mantenimiento de límites del área protegida, cuidado y mantenimiento de los equipos utilizados para realizar sus actividades. Situación que se demuestra por los valores del INDIMAPA.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales, se presentaron los siguientes puntos de vista:

El Director Provincial del Ambiente de Morona Santiago, en su período de actuación del 18 de mayo al 04 de noviembre de 2015, en oficio 002-AGAP-2020 de 18 de noviembre de 2020, señaló que las reservas biológicas El Cóndor y El Quimi, no disponen de personal suficiente para realizar actividades esenciales de la gestión del área protegida, siendo responsabilidad de éstas acciones los Directores Nacionales de Biodiversidad. Sin embargo, no adjuntó documentos que demuestren las gestiones realizadas en su período de gestión para solicitar y nombrar personal para las AP.

La Directora Provincial del Ambiente de Esmeraldas, en funciones del 01 de enero de 2014 al 23 de febrero de 2016, con comunicación de 19 de noviembre de 2020, adjuntó los memorandos de 12 y 23 de octubre de 2015, con los cuales gestionó la creación de nuevas partidas para las AP de su jurisdicción y la reorganización del personal conforme lo establecido en el Manual de Puestos para el fortalecimiento institucional. Evidenciándose gestión para nombrar y promover el personal para la AP correspondientes.

El Administrador del AP de Playas de Villamil, en funciones desde el 10 de julio de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2019, en comunicación de 17 de noviembre de 2020, señaló

*2021  
treinta y siete*

que, con memorandos de 17 de agosto de 2016, de 07 de octubre y de 04 de noviembre de 2019, requirió e insistió a los Directores Provinciales de Ambiente del Guayas, la contratación de personal para la AP a su cargo, sin obtener respuesta. Por lo que los Directores Provinciales de Ambiente del Guayas desde el 17 de agosto de 2016 hasta el 04 de noviembre de 2019, no atendieron ni tramitaron la solicitud realizada por el Administrador de la AP, incumpliendo la letra i) del Estatuto del MAE, que señala como atribuciones y responsabilidades de las Direcciones Provinciales nombrar, promover al personal de la Dirección Provincial.

Las Administradoras de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y Responsable de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, en sus períodos de actuación del 07 de julio de 2014 al 30 de septiembre de 2017 y del 01 de noviembre de 2017 al 31 de diciembre de 2019, en comunicación y oficio 032 RECB-DZDS-MAAE de 25 y 26 de noviembre de 2020, indicaron que desde octubre de 2014 hasta octubre de 2015, se realizó la contratación e incorporación de personal para la AP, por lo que, la AP cuenta actualmente con 12 personas en total; sin embargo, no evidenciaron en documentos si el número de servidores de la AP son suficientes para cumplir con las necesidades compatibles de la AP.

El Administrador del Área Protegida y Vida Silvestre, Responsable de la Reserva Biológica el Cóndor, en funciones del 12 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2019, con oficio de 26 de noviembre de 2020, señaló que a pesar de que la oficina de administración es compartida con otra Reserva Biológica, cumplió con las funciones asignadas. Además, indicó que en diciembre de 2015 se realizó la consulta sobre el personal asignado a la Reserva. Al respecto, no adjuntó documentación que demuestre sus gestiones para coordinar y requerir personal para la AP ni un informe que justifique la ubicación de la AP, conforme la sección D4 del Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas.

El Administrador de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Responsable de la Reserva Ecológica de Arenillas, en funciones del 01 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2019, en comunicación de 27 de noviembre de 2020, señaló que realizó los requerimientos de personal, sin adjuntar evidencia documental.


*trata y ochos*

El Director Provincial del Ambiente de Morona Santiago, en funciones desde el 01 de enero de 2014 hasta el 17 de mayo de 2015, en comunicación de 03 de diciembre de 2020, señaló que en el período de sus funciones la Reserva Ecológica El Cóndor fue manejada administrativamente desde la oficina técnica de Gualaquiza, la cual, se encontraba a una distancia muy grande de la AP, por lo que, era inmanejable que los servidores públicos se trasladen y laboren desde esa sede. Además, indicó que para la administración de la AP El Cóndor desde el 2014 hasta mayo de 2015 contó con 7 servidores públicos. Sin embargo, no adjuntó documentos que demuestren las acciones realizadas en su período de gestión para solicitar y nombrar personal compatible para las AP ni de su pronunciamiento respecto a la ubicación de la oficina técnica de la AP El Cóndor, considerando que esta se encuentra dentro de su jurisdicción.

El Director Provincial del Ambiente de Sucumbíos, en funciones del 21 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019, con oficio 001 JPF-CGE-2020 de 27 de noviembre de 2020, señaló que con el incremento de personal que se realizó para la AP desde el 2014, ha permitido cumplir con las funciones planificadas en territorio. A este respecto, el servidor en su período de gestión no demostró acciones para incorporar personal para la AP ni un estudio que permita determinar el personal para la AP, en razón de que el Administrador de la AP Cofán Bermejo, señaló que no dispone de personal compatible con sus actividades para la gestión operativa del área protegida.

El Director Provincial del Ambiente de Morona Santiago, en funciones desde el 04 de julio de 2017 hasta el 11 de diciembre de 2018, en comunicaciones de 09 y 21 de diciembre de 2020, señaló que en su período de gestión no se realizó el movimiento o traslado de personal entre las AP y unidades administrativas de la Dirección Provincial; además indicó que en el 2018, con la autorización de la Dirección Nacional de Biodiversidad, procedió con la contratación de una persona para el cargo de guardaparques con la partida presupuestaria que se encontraba destinada a otras responsabilidades, sin adjuntar documentación de respaldo.

El Subsecretario de Patrimonio Natural, en sus períodos de actuación del 08 de julio al 13 de octubre, el 20 de octubre al 12 de noviembre de 2014 y del 01 de julio de 2016 al 30 de mayo de 2017 y como Director Nacional de Biodiversidad desde el 01 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016, el Director Nacional de Biodiversidad en funciones del 01 de julio de 2016 al 31 de agosto de 2018, el Director Nacional de

  
treinta y nueve

Biodiversidad en su período de actuación del 20 de febrero al 31 de mayo de 2019, en comunicaciones de 27 de noviembre de 2020, señalaron que la Subsecretaría de Patrimonio Natural a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad, gestionaron proyectos que permitieron implementar y/o fortalecer la infraestructura de las AP, a través del desarrollo de actividades de diseño, implementación y mejora de señalética, centros de interpretación, refugios de alta montaña, implementación de un sistema de radiocomunicación, adquisición y/o mejora del parque automotor; y además que los Administradores de las AP pudieron correr con gastos para el mantenimiento y/o arreglo de la infraestructura.

Al respecto, no se presentó evidencia de proyectos para la mejora de infraestructura de las AP El Cóndor, El Zarza, Manglares Churute, Quimsacocha, Sumaco Napo Galeras tampoco se presentó documentos con los cuales se solicitó la inclusión de las AP en el Programa de apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas que inició en el 2012, a fin de que estas AP cuenten con equipos y mobiliario en su estructura administrativa que permitan atender las necesidades de gestión del área protegida.

Con relación al personal, el Subsecretario de Patrimonio Natural señaló que con oficio de 04 de agosto de 2014 en base a diferentes criterios y conforme el informe técnico justificativo de requerimiento de personal para las Áreas Protegidas, se incorporó personal para las Áreas Protegidas que posteriormente fueron distribuidos a nivel nacional en las Direcciones Provinciales. Lo manifestado se refiere a la incorporación de servidores.

Posterior a la conferencia final, se presentaron los siguientes puntos de vista:

El Subsecretario de Patrimonio Natural, en sus períodos de actuación del 08 de julio al 13 de octubre, el 20 de octubre al 12 de noviembre de 2014 y del 01 de julio de 2016 al 30 de mayo de 2017 y como Director Nacional de Biodiversidad desde el 01 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016, el Director Nacional de Biodiversidad desde el 01 de julio de 2016 hasta el 31 de agosto de 2018, en comunicaciones de 22 y 24 de diciembre de 2020, adjuntaron las inversiones realizadas por el Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas para la construcción de infraestructura y adquisición de equipamiento para las áreas protegidas, correspondientes al período 2011-2019. Sin embargo, en las inversiones realizadas por el PNASP consta un

  
cuarenta


proyecto de mejoramiento de infraestructura para la AP El Boliche, mientras que para las áreas protegidas: El Cóndor, El Zarza, Manglares Churute, Quimsacocha, Sumaco Napo Galeras, no existe evidencia de proyectos planificados y ejecutados en el período de la auditoría para mejorar su infraestructura y equipos.

El Director Nacional de Biodiversidad en su período de actuación del 20 de febrero al 31 de mayo de 2019, en comunicación de 24 de diciembre de 2020, se expresó en similares términos de la comunicación de 27 de noviembre de 2020.

La Administradora de Áreas Protegidas y Vida Silvestre Reserva Ecológica Cofán Bermejo, en funciones del 01 de noviembre de 2017 al 31 de diciembre de 2019, en oficio 032 RECB-DZDS-MAAE de 23 de diciembre de 2020, señaló que, desde el 01 de octubre de 2014, el personal ha laborado al 100% de su capacidad, cumpliendo con la ejecución de actividades planificadas, por tal razón, es importante mencionar que con el personal que cuenta actualmente la AP ha cumplido eficientemente las funciones en territorio conforme el PGOA. Al respecto, la servidora con memorando MAE-UPNS-DPAS-2020-0569-M de 18 de mayo de 2020, señaló que la AP no dispone de personal compatible para el desarrollo de sus actividades debido a la falta de personal técnico para la ejecución de los programas de manejo del área protegida y de personal como guardaparques para los recorridos de control.

La Administradora de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y Responsable de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, en su período de actuación del 07 de julio de 2014 al 30 de septiembre de 2017, en comunicación de 24 de diciembre de 2020, indicó que hubo incremento de personal del 2014 al 2017, el cual, no fue suficiente para cubrir las necesidades de la AP, considerando su extensión. Además, señaló que no se pudo vincular más personal debido a las limitantes en la asignación de partidas presupuestarias y en la falta de condiciones necesarias de infraestructura administrativa, equipos de oficina y equipos de campo. Sin adjuntar documentos que demuestren las gestiones realizadas para solicitar a los servidores correspondientes la incorporación de personal para la AP.

La Directora Provincial del Ambiente de Sucumbíos, en funciones desde el 09 de agosto de 2017 hasta el 20 de diciembre de 2018, en comunicación de 23 de diciembre de 2020, señaló que cuando estuvo en el cargo de Directora Provincial no era su

  
cuarenta y uno

responsabilidad, determinar la cantidad y calidad del personal para las AP, ya que hubiera incurriendo en atribuciones de la Subsecretaria de Patrimonio Natural y de la Dirección Nacional de Biodiversidad.


El número 18 del numeral 9.5 "Jurisdicción de las Direcciones Provinciales" del Estatuto del MAE, señala que la Dirección Provincial de Sucumbíos tiene como ámbito la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, por lo que, en cumplimiento del literal i) del Estatuto del MAE, que dispone: *i) Nombrar, promover... al personal de la Dirección Provincial* debió realizar las gestiones necesarias para vincular personal a la AP.

### **Conclusiones**

La Meta 11 de Aichi del Convenio de Diversidad Biológica, establece que al menos el 17% y el 10% de zonas marinas y costeras sean protegidas por medio de sistemas de áreas protegidas, según la página web de la WPDA "*Base de datos mundial sobre áreas protegidas*"; en el Ecuador el 22,35 % del territorio nacional, lo que equivale al 57.706 km<sup>2</sup>; y, el 13,35 % de área marina cubierta, equivalente a 144,123 km<sup>2</sup>, forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo que la referida meta fue cumplida.

A pesar de existir acciones de evaluación, contratación y ejecución de procesos de actualización del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, no se contó con la promulgación de las Políticas y del citado plan, lo que impidió contar con lineamientos y objetivos institucionales, indicadores para medir el grado de implementación, que tampoco existan políticas sectoriales de biodiversidad alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible que constan en la Agenda 2030 y no se planteen estrategias para gestionar la biodiversidad.

La falta de control y evaluación del cumplimiento del cronograma y de los lineamientos para la elaboración y actualización del Plan de Manejo en las áreas protegidas, ocasionó que 18 áreas protegidas no cuenten con planes de manejo actualizados, que no se disponga de la caracterización actualizada de los componentes físicos como hidrología, geología, clima y riesgos; biológicos como flora, fauna; y, socioeconómicos, necesarios para implementar las acciones de protección y la conservación a largo plazo de la naturaleza, de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados lo que produjo que los recursos naturales de las áreas sean usados por las comunidades sin

  
cuarenta y dos

regulación ni control, poniendo en riesgo los ecosistemas de las áreas protegidas y los servicios ambientales que estas puedan ofrecer.

En las áreas protegidas La Chiquita, Playas de Villamil, Colonso Chalupas, Estuario Río Muisne, Cerro Plateado, El Quimi, Cofán Bermejo, Arenillas, El Cóndor, no se entregó la proforma presupuestaria y en aquellas que tenían los Planes de Gestión Operativa Anual, no se solicitaron los presupuestos para su ejecución, situación que se produjo por la inobservancia de la normativa de la gestión operativa de las AP, lo que ocasionó que no se cuente con recursos para la implementación de los PGOA.

No se adoptaron acciones para solventar la falta de facilidades, infraestructura y personal en las Áreas Protegidas, lo que afectó en la ejecución continua y eficiente de las actividades de control y vigilancia del área protegida, así como el control ingreso de visitantes, participación en la implementación del plan de contingencia del área protegida, situación que se confirma con los resultados de los indicadores de implementación y de gestión de áreas protegidas – INDIMAPA.

## **Recomendaciones**

### **Al Ministro de Ambiente y Agua**

1. Dispondrá al administrador del contrato de consultoría para la actualización del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas emitir un informe de evaluación y cumplimiento de los objetivos alcanzados, mismo que será puesto en conocimiento de la Coordinación General Jurídica para tomar las acciones correspondientes.
2. Dispondrá al Subsecretario de Patrimonio Natural, establecer un cronograma para elaborar y oficializar las Políticas y Plan Estratégico del SNAP, que considere los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como una estrategia de coordinación y socialización, en todo nivel de gobierno, con el fin de alinear actividades dentro de los ámbitos pertinentes para gestión de las áreas protegidas, como turismo, ordenamiento territorial, agricultura, seguridad física y del estado, entre otros.
3. Dispondrá al Subsecretario de Patrimonio Natural y a la Directora de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación realizar un levantamiento de

*43*  
*cuarenta y tres*

información que registre el estado de personal, infraestructura y servicios básicos de las áreas protegidas, y la elaboración de una propuesta para suplir las necesidades básicas no cubiertas a fin de que, en coordinación con el Viceministro, ejecuten acciones orientadas a cubrir las necesidades detectadas.

#### **Al Subsecretario de Patrimonio Natural**

4. En coordinación con la Directora de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación, realizarán una planificación que permita dar seguimiento o iniciar la elaboración y/o actualización de los planes de manejo de las áreas protegidas gestionadas en el SNAP, misma que será enviada a los servidores responsables con la finalidad de que sea ejecutada.


#### **A la Directora en Áreas Protegidas y Otras de Formas de Conservación**

5. Remitirá a los Administradores de las Áreas Protegidas y a los Directores Zonales la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Operativa Anual y el procedimiento de aprobación, para lograr que todas las áreas cuenten con un instrumento de planificación con medidas actualizadas que consten en el presupuesto de las Direcciones Zonales ;y, coordinará y prestará asesoramiento a los Administradores de las Áreas Protegidas en la elaboración y entrega del PGOA, a fin de que el Ministerio gestione los recursos económicos de diferentes fuentes de financiamiento y mantener continuidad en la ejecución de los PGOA para cumplir las actividades.

#### **COMPONENTE: TÉCNICO**

##### Acciones inconclusas por parte de la autoridad ambiental en la subsanación de inconsistencias de delimitación y extensión territorial en las áreas protegidas

La Subsecretaría de Patrimonio Natural del Ministerio del Ambiente y Agua con oficio MAAE-SPN-2020-0302-O de 18 de agosto de 2020, informó que para subsanar las inconsistencias en límites de las áreas protegidas, el Director Nacional de Biodiversidad, solicitó la contratación de la consultoría "*Caracterización Territorial y Análisis del Uso del Suelo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado*", con la finalidad de


  
cuarenta y cuatro

verificar los límites de 50 áreas protegidas, entre las cuales, se encuentran las 22 áreas que fueron consideradas para el análisis que se detallan a continuación:

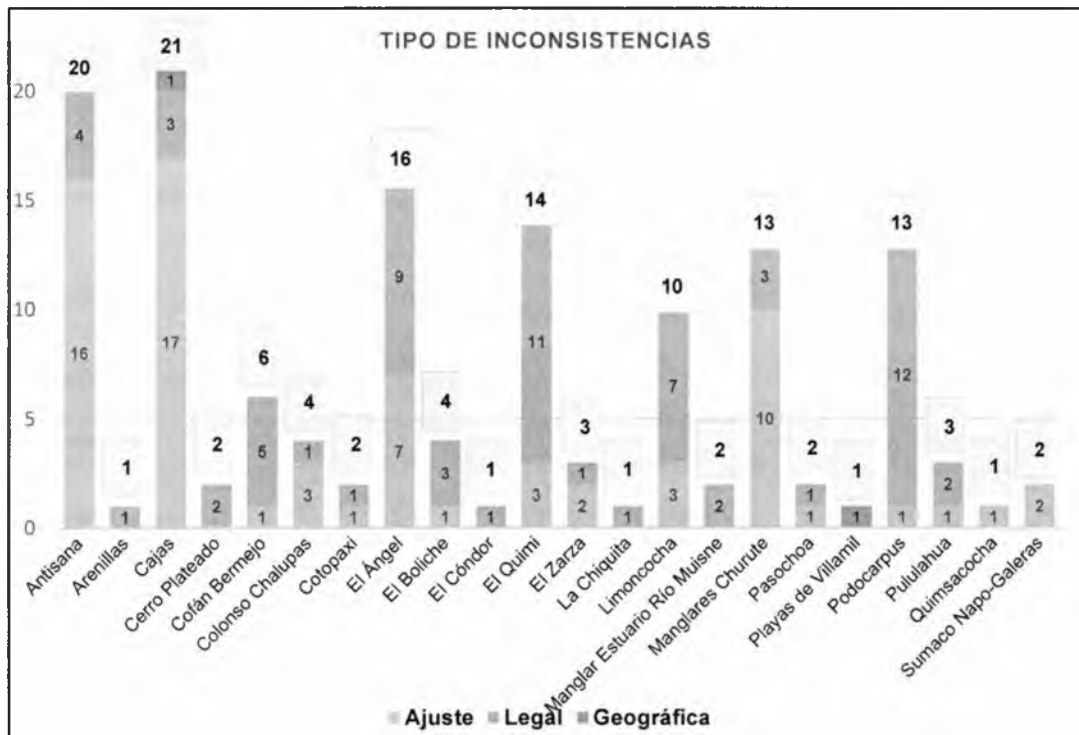
Áreas Protegidas Analizadas					
N°	Categoría de Manejo	Nombre	N°	Categoría de Manejo	Nombre
1	Reserva Ecológica	Antisana	12	Reserva de Vida Silvestre	El Zarza
2	Reserva Ecológica	Arenillas	13	Refugio de Vida Silvestre	La Chiquita
3	Parque Nacional	Cajas	14	Reserva Biológica	Limoncocha
4	Reserva Biológica	Cerro Plateado	15	Refugio de Vida Silvestre	Manglar Estuario Río Muisne
5	Reserva Ecológica	Cofán Bermejo	16	Reserva Ecológica	Manglares Churute
6	Reserva Biológica	Colonso Chalupas	17	Refugio de Vida Silvestre	Pasochoa
7	Parque Nacional	Cotopaxi	18	Área Nacional de Recreación	Playas de Villamil
8	Reserva Ecológica	El Ángel	19	Parque Nacional	Podocarpus
9	Área Nacional de Recreación	El Boliche	20	Reserva Geobotánica	Pululahua
10	Reserva Biológica	El Cóndor	21	Área Nacional de Recreación	Quimsacocha
11	Reserva Biológica	El Quimi	22	Parque Nacional	Sumaco Napo-Galeras

Los resultados del producto 2 de la consultoría, denominado “Verificación de Límites de las 50 Áreas Protegidas del SNAP” entregado en julio de 2015; describen inconsistencias en los límites de las áreas protegidas comparando los datos de las coordenadas geográficas con la descripción física contenida en el registro oficial de cada una, con la información geográfica del SNAP proporcionada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Ministerio del Ambiente; y, la información cartográfica base del Instituto Geográfico Militar a escala 1:50.000 e insumos satelitales proporcionados por el programa SIGTIERRAS del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Las inconsistencias identificadas fueron clasificadas en tres tipos: ajuste, legal y geográfico; y, se determinó que las de tipo “ajuste” se presentan en el 72,73% de las 22 áreas analizadas, así también, las de tipo “legal” en el 86,36% y las de tipo “geográfico” en el 9,09%, estableciendo un total de 142 inconsistencias, que fueron puestas a

  
cuarenta y cinco

consideración del Director Nacional de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, con sus posibles soluciones. A continuación, se resume lo manifestado:



Fuente: Producto No. 2 Informe de Verificación de Límites de las 50 Áreas Protegidas del SNAP de julio de 2015

La Directora de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación del Ministerio del Ambiente y de Agua, mediante correo electrónico de 26 de octubre de 2020, manifestó que entre el 2015 y 2017, la realización de la redelimitación de las áreas protegidas del SNAP no era posible, en razón de que el artículo 68 de la Ley Forestal Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, consideró que el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado debía conservarse inalterado.

Además, mencionó que la redelimitación del SNAP fue posible a partir del 12 de abril de 2017 con la expedición del Código Orgánico del Ambiente, por lo que, el Director Nacional de Biodiversidad con memorando de 11 de mayo de 2018, comunicó los resultados de la consultoría "Caracterización Territorial de áreas protegidas del SNAP y análisis del Uso del Suelo de 8 áreas protegidas priorizadas por el Ministerio del Ambiente" a los Administradores o Responsables de las siguientes áreas protegidas: Cayambe Coca, Sangay, Manglares Churute, Ilinizas, Mache Chindul, Manglares Estuario Río Muisne, La Chiquita y El Ángel; y, solicitó el análisis y gestión de las

posibles soluciones. Respecto de las áreas protegidas restantes, seleccionadas en la muestra, no remitió documentos que evidencien que los resultados de la consultoría fueron puestos en conocimiento en los administradores.

El Especialista en Áreas Protegidas 1 del Ministerio del Ambiente y de Agua mediante Informe Técnico MAE-SPN-DNB-DAP-2020-076 de 22 de octubre de 2020, comunicó que la Dirección Nacional de Biodiversidad, al no contar con los profesionales necesarios para solucionar las inconsistencias limitrofes detectadas en las áreas protegidas firmó el “*Convenio Marco de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MAE y el IEE*” con el Instituto Espacial Ecuatoriano, sin embargo, el convenio fue cancelado debido a la supresión del IEE realizado con Decreto Ejecutivo 714 de 11 de abril de 2019; y la autoridad ambiental no realizó acciones para solventar las inconsistencias detectadas.

Con relación a la extensión total de las 22 áreas protegidas obtenidas de la capa de información geográfica de libre acceso publicada en el “*Mapa Interactivo Ambiental del Sistema Único de Información Ambiental*”, del SUIA del Ministerio del Ambiente y Agua, difieren con la extensión estipulada en los Registros Oficiales de creación de las áreas protegidas, por lo que, se determinaron las siguientes diferencias:

Categoría de Manejo	Nombre del área protegida	Instrumento legal de creación	Extensión en el Registro Oficial (ha)	Extensión calculada Información geográfica del SUIA (ha)	Diferencia entre el área del Registro Oficial y el SUIA	Extensión estipulada en R.O. coincide con la del polígono oficial
Reserva Ecológica	Antisana	RO 265 de 1993/08/31 última modificación RO 341 de 2004/05/25	120 000,00	120 581,27	581,27	No
Reserva Ecológica	Arenillas	RO 787 de 2012/09/12	13 170,25	13 170,25	0,00	Si
Parque Nacional	Cajas	RO 265 de 31/08/93 última modificación RO 341 de 2004/05/25	28 544,00	29 389,37	845,37	No
Reserva Biológica	Cerro Plateado	RO 318 de 2010/11/11 última modificación RO 345 de 2018/10/11	30 760,67	30 760,67	0,00	Si

008  
cuarenta y siete

Categoría de Manejo	Nombre del área protegida	Instrumento legal de creación	Extensión en el Registro Oficial (ha)	Extensión calculada Información geográfica del SUIA (ha)	Diferencia entre el área del Registro Oficial y el SUIA	Extensión estipulada en R.O. coincide con la del polígono oficial
Reserva Ecológica	Cofán Bermejo	RO 519 de 2002/02/21	55 451,00	55 026,24	-424,76	No
Reserva Biológica	Colonso Chalupas	RO 218 de 2014/04/03	93 246,00	93 163,31	-82,69	No
Parque Nacional	Cotopaxi	RO 69 de 1979//11/20 última modificación RO 95 de 2017/10/06	No indica extensión	32 271,71	***	
Reserva Ecológica	El Ángel	RO 21 de 1992/09/08	15 715,00	15 974,51	259,51	No
Área Nacional de Recreación	El Boliche	RO 69 de 20/11/1979 última modificación RO 95 de 2017/10/06	375,38	395,28	19,90	No
Reserva Biológica	El Cóndor	RO 210 de 11/06/1999 última modificación RO 65 de 2009/11/12	No indica extensión	7 904,19	***	
Reserva Biológica	El Quimi	RO 424 de 2006/12/26	9 071,20	9 026,70	-44,50	no
Reserva de Vida Silvestre	El Zarza	RO 314 de 17/07/2006 última modificación RO 659 de 2012/03/12	3 696,41	3 696,31	0,00	si
Refugio de Vida Silvestre	La Chiquita	RO 11 de 2003/01/30	809,00	811,85	2,85	no
Reserva Biológica	Limoncocha	RO 283 de 1985/10/01 última modificación RO 341 de 2004/05/25	4 613,25	3 692,51	-920,74	no
Refugio de Vida Silvestre	Manglar Estuario Río Muisne	RO 72 de 2003/04/03 última modificación ROS 51 de 2017/08/01	92 246,35	92 246,35	0,00	si

*acta*  
cuarenta y ocho

Categoría de Manejo	Nombre del área protegida	Instrumento legal de creación	Extensión en el Registro Oficial (ha)	Extensión calculada Información geográfica del SUIA (ha)	Diferencia entre el área del Registro Oficial y el SUIA	Extensión estipulada en R.O. coincide con la del polígono oficial
Reserva Ecológica	Manglares Churute	RO 69 de 1979/11/20 última modificación RO 991 1992/08/03	No indica extensión	50 070,11	No se puede establecer	
Refugio de Vida Silvestre	Paschocha	RO 92 de 1996/12/19 última modificación RO 341 de 2004/05/25	500,00	619,36	119,36	no
Área Nacional de Recreación	Playas de Villamil	ROS 631 de 2012/02/01	2 478,12	2 478,13	0,00	si
Parque Nacional	Podocarpus	RO 404 de 1983/01/05	146 280,00	138 492,58	-7 787,42	no
Reserva Geobotánica	Pululahua	RO 181 de 1985/05/08	No indica extensión	3 441,79	No se puede establecer	
Área Nacional de Recreación	Quimsacocha	RO 68 de 2012/04/11	3 217,12	3 217,15	0,00	si
Parque Nacional	Sumaco Napo-Galeras	RO 471 de 1994/06/28 última modificación RO 937 de 2013/04/19	205 751,55	206 161,74	410,19	no

**\*Nota:** Se representa en números negativos la disminución en extensión de hectáreas del polígono oficial SUIA frente a la extensión del Registro Oficial y, en números positivos el aumento de extensión en hectáreas del polígono oficial frente a la extensión del Registro Oficial.

Fuente: Registros Oficiales y capa de información geográfica "SNAP 2019" .SHP

X sin información

De la tabla precedente, el 55% de las áreas protegidas consideradas en el análisis presentaron diferencias entre los registros oficiales y los polígonos de la capa de información geográfica; y, el 18% de las áreas protegidas, es decir, cuatro de las 22, no indican la extensión total del terreno en los registros oficiales de creación de las áreas protegidas.

Adicionalmente de la comparación de los polígonos de las áreas protegidas obtenidos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SUIA, con el límite de la República del Ecuador a escala 1:50 000 proporcionada por la Dirección de

*RSI  
avercata y nueva*

Articulación Política entre niveles de Gobierno del Ministerio de Gobierno, se determinó que cinco de las 22 áreas protegidas que se ubican en zonas fronterizas del país, tres sobrepasan el límite político-administrativo, traslapando con territorio internacional. En la tabla a continuación se detallan las inconsistencias detectadas:

Categoría de Manejo	Nombre del Área Protegida	¿El límite del área protegida sobrepasa el límite político-administrativo del país?	No. de hectáreas que sobrepasa el territorio nacional
Reserva Ecológica	Arenillas	Si	4,99
Reserva Ecológica	Cofán Bermejo	Si	503,83
Reserva Biológica	El Quimi	Si	2,87

Fuente: Capa de información geográfica "SNAP 2019" .SHP y "límites político administrativos del Ecuador" SHP

... no aplica

Por lo que, hasta la fecha de corte de la acción de control, es decir, 31 de diciembre de 2019, el 91% de las áreas protegidas consideradas como muestra, correspondientes a 20 de las 22, mantienen las siguientes inconsistencias limitrofes:



Fuente: información remitida por la institución

Las acciones ejecutadas por la autoridad ambiental para subsanar los problemas detectados en las áreas protegidas en el diagrama anterior, se detallan a continuación:

*cinco*


- Áreas Protegidas con soluciones técnicas ejecutadas, pendientes de aprobación y oficialización

El 20% de las áreas protegidas con problemas limítrofes consideradas como muestra, presentaron a la Dirección Nacional de Biodiversidad, informes técnicos que identificaron inconsistencias de límites y ejecutaron soluciones técnicas que originaron propuestas de nuevos límites, sin embargo, estas no han sido oficializadas mediante modificaciones de los registros oficiales de creación.

En el caso de la Reserva Ecológica Antisana, REA, de acuerdo con el Informe Sobre el Estudio de Delimitación y Demarcación Física de la Reserva Ecológica Antisana de 05 de septiembre de 2018, aprobado por el Director Nacional de Biodiversidad mediante oficio MAE-DNB-2018-1050 de 2018, era necesaria la modificación de las coordenadas estipuladas en el registro oficial debido a que el sistema de referencia geodésico no está actualizado.

En la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, RECB, a través del Informe Revisión de Límites de enero de 2019, se determinó que posteriormente al ajuste de escala del polígono, éste sobrepasó con 425 hectáreas de lo estipulado en el Registro Oficial 519 publicado el 21 de febrero de 2002, por lo que, recomendó reformar el mencionado instrumento legal; subsecuentemente, el Director Provincial del Ambiente de Sucumbíos puso en conocimiento del Director Nacional de Biodiversidad, Encargado, el informe antes mencionado, y solicitó la actualización del material interactivo correspondiente a la RECB de la plataforma SUIA.

El *"Informe de Verificación al límite de la Reserva Ecológica El Ángel, REEA, en el sector Loma Payurco"* de 14 de marzo de 2018, identificó errores entre la cartografía oficial y la descripción física del área protegida estipulada en el Registro Oficial 21 publicado el 08 de septiembre de 1992, recomendando a la Dirección Nacional de Biodiversidad, la verificación de los errores limítrofes hallados en el informe técnico de 2008 y la actualización del polígono de la REEA en el SUIA. Posteriormente, mediante el *"Informe Verificación y Corrección de una Parte del Límite, sector Sur REEA"* de 30 de mayo de 2019, se confirman las inconsistencias de límites detectadas en años anteriores y se recomienda dar paso a la actualización de los límites del área protegida, información que fue puesta en consideración del Director

  
cincuenta y uno

Nacional de Biodiversidad, Encargado, por parte del director Provincial del Ambiente del Carchi.


En el Área Nacional de Recreación El Boliche, ANRB, mediante Informe Técnico MAE-UPNC-2017-039-ANRB de 02 de octubre de 2017, se identificó diferencias entre los límites in situ del área y lo graficado en el polígono oficial, recomendando a la Dirección de Biodiversidad, la actualización y corrección de los límites del ANRB; posterior a la revisión de los puntos tomados en campo, la Directora de Información, Seguimiento y Evaluación remitió a la Directora Provincial del Ambiente de Cotopaxi el "*Informe de Revisión de Cobertura Geográfica de la ARNB*", solicitando la corrección a las observaciones.

- Áreas Protegidas con soluciones técnicas sin concluir

El 15% de las áreas protegidas con problemas limítrofes, han llevado a cabo acciones para subsanar los problemas detectados, sin embargo, estas no han sido concluidas por la autoridad ambiental, por lo tanto, los problemas se mantienen sin solucionar, a continuación, se detalla su estado:

Respecto del Parque Nacional El Cajas, PNC, el "*Informe sobre Alcances al AM 177, en referencia al perfil del límite del PNC*" de 24 de agosto de 2017, generó un nuevo límite para el PNC, determinó una extensión de 28 505,5 hectáreas e incluyó la propuesta de alcance al Acuerdo Ministerial 177 que creó el área protegida; el "*Informe de Gestión del Parque Nacional El Cajas*" correspondiente al período enero a diciembre de 2017 acogió los resultados obtenidos, posteriormente mediante oficio de 05 de febrero de 2019, el Subsecretario de Patrimonio Natural solicitó al Gerente General de ETAPA EP, Administrador del área protegida, iniciar con los procesos de saneamiento de los límites del PNC, consecuentemente mediante oficio de 18 de abril de 2019, el Gerente General de ETAPA EP, invita a una reunión de trabajo al Director Nacional de Biodiversidad para tratar temas referente a la hoja de ruta establecida para la subsanación de límites del área.

En el caso del Parque Nacional Cotopaxi, con memorando de 14 de junio de 2018, la Directora Provincial de Ambiente de Cotopaxi remitió el Informe Técnico de Comparación de Polígonos del Parque correspondientes a los años 2010 y 2017,

  
cincuenta y dos

detectando inconsistencias limítrofes en el área, por esto, solicitó al Director Nacional de Biodiversidad su pronunciamiento. Posterior a la designación de técnicos de la Dirección Nacional de Biodiversidad para trabajar en la subsanación de límites del Parque Nacional Cotopaxi, se emitió el *"Informe Revisión de Límites del Parque Nacional Cotopaxi"* de diciembre de 2019, que recomendó reformar el registro oficial de creación del parque debido al ajuste de escala del polígono oficial y a la determinación del aumento de 75,16 hectáreas a la extensión estipulada en el registro oficial.

En la Reserva Biológica Limoncocha, RBL, con memorando de 24 de agosto de 2015, el Director Provincial del Ambiente de Sucumbíos puso en conocimiento del Director Nacional de Biodiversidad que la extensión in situ es 920,74 hectáreas menor a los estipulado en el registro oficial de creación, por lo que, recomendó replantear las coordenadas de la RBL. Así también, el citado Director Provincial, mediante memorando de 28 de noviembre de 2018, solicitó al Director Nacional de Biodiversidad, Encargado, delegar una persona como apoyo legal con el fin de identificar las acciones a realizarse dentro de este ámbito para solucionar los problemas limítrofes de la RBL, posteriormente con memorando de 29 de abril de 2019, solicitó autorizar al personal jurídico delegado, asistir a una reunión de trabajo.

- El 65% de las áreas protegidas del diagrama mantienen problemas limítrofes, y no se presentó documentación de sustento sobre las acciones realizadas que permitan subsanar las inconsistencias en los límites y extensiones de sus territorios detectadas desde julio de 2015.

Los Directores Nacionales de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, en funciones desde el 03 de septiembre de 2018 hasta el 30 de septiembre de 2019, no implementaron estrategias vinculadas a la gestión de biodiversidad ni establecieron una planificación que permitiera subsanar las inconsistencias en los límites de las 20 áreas protegidas, incumpliendo el artículo 7 de la Estructura Organizacional del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente expedido mediante Acuerdo Ministerial 025 de 15 de marzo de 2012, que estableció las siguientes atribuciones y responsabilidades:

*"... 7.1.1 DIRECCIÓN NACIONAL DE BIODIVERSIDAD...- b) Administrar la implementación de las Estrategias vinculadas a la gestión de la Biodiversidad...-*

*RG*  
*cinco y tres*

e) *Supervisar y Coordinar la ejecución de las Estrategias. Planes de acción, Convenios y Proyectos vinculados con la gestión de la biodiversidad (...)*”.


En respuesta a la comunicación de resultados provisionales, se presentaron los siguientes puntos de vista:

El Director Nacional de Biodiversidad, en funciones del 01 de enero del 2014 al 30 de junio de 2016, quien suscribió y administró el contrato para la consultoría de Caracterización Territorial y Análisis del Uso del Suelo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas ejecutada desde el 25 de noviembre de 2014 hasta el 12 de noviembre de 2015, determinó que el 82% del Sistema Nacional de Áreas Protegidas tienen conflictos relacionados con la delimitación territorial debido a la falta de criterios de selección e identificación de áreas protegidas y de problemas cartográficos.

El Director Nacional de Biodiversidad, en funciones del 01 de julio de 2016 al 31 de agosto de 2018, comunicó que el 11 de mayo de 2018, puso en conocimiento de las AP los resultados de la consultoría “Caracterización Territorial de áreas protegidas del SNAP y análisis del Uso del Suelo de 8 áreas protegidas priorizadas por el Ministerio del Ambiente” a los responsables de las áreas protegidas, además de que realizó la firma del convenio de cooperación técnica interinstitucional con el IEE; y de que el tema de límites y tenencia de tierras serían priorizados dentro de los fondos que el Ecuador dispondrá de la séptima reposición del Fondo Mundial para el Medio Ambiente, perfil que está aprobado y se encuentra en fase de diseño.

El Director Nacional de Biodiversidad en funciones del 20 de febrero del 2019 al 31 de mayo de 2019, mencionó que, durante su período de gestión se mantuvo la ejecución de las actividades sobre la subsanación de límites y tenencia de la tierra de las áreas protegidas, sin embargo, no adjuntó documentación que evidencie su continuidad.

La Directora Nacional de Biodiversidad en funciones de 26 de octubre de 2019 al 25 de marzo de 2020, adjuntó el documento “Programa de Áreas Protegidas Fondo de Fortalecimiento del SNAP” aprobado en su gestión, en el cual se incluye la propuesta para la realización del proyecto de revisión de inconsistencias y ajuste de la cartografía de límites del SNAP a escala 1:5.000, con el fin de interpretar, verificar y estandarizar los límites de todas las áreas protegidas. También, en el mismo documento se propone el proyecto de Levantamiento Catastral del Área Piloto Reserva Geobotánica Pululahua

  
cincuenta y cuatro

para la definición de una metodología de levantamiento de información catastral de los predios ubicados dentro de áreas protegidas.


Lo expuesto por los ex Directores Nacionales de Biodiversidad en los periodos desde el 01 de enero del 2014 hasta el 31 de diciembre de 2019, constituyen acciones para la identificación y subsanación de inconsistencias limítrofes existentes entre lo establecido en los instrumentos legales de declaratoria, insumos cartográficos disponibles y realidad del territorio de las áreas protegidas; sin embargo, las gestiones no han sido concluidas debido al cambio constante de servidores en el cargo de Director Nacional de Biodiversidad, a la cancelación de convenios de cooperación institucional y a la falta de personal técnico para el manejo y gestión de 56 270 km<sup>2</sup> de áreas protegidas terrestres y 144 123 km<sup>2</sup> de áreas protegidas marinas que cubren el territorio nacional.

#### Áreas protegidas que permiten actividades turísticas y aquellas con enfoque turístico no cuentan con el Plan de Manejo de Visitantes

El Ministerio del Ambiente mediante Acuerdo Ministerial 100 de 20 de septiembre de 2016, expidió la "*Metodología de Gestión del destino de Áreas Naturales Protegidas*", la cual define el proceso de elaboración del Plan de Manejo de Visitantes, PMV, considerado como una herramienta que contribuye al equilibrio entre la planificación del programa de uso público y turismo y la expectativa del visitante, encargando a la Subsecretaría de Patrimonio Natural a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, de su cumplimiento y ejecución.

En la Tabla 4 de la Metodología se enlistaron 27 áreas protegidas que tienen enfoque turístico y que además registraron en el Sistema de Información de Biodiversidad, SIB, el número de visitas a las áreas protegidas; de éstas, 11 forman parte del análisis de la auditoría y son: El Boliche, Cajas, Sumaco Napo-Galeras, Cotopaxi, Podocarpus, Pasochoa, Limoncocha, El Ángel, Antisana, Manglares Churute y Pululahua, de este grupo tres áreas protegidas aún no cuentan con el PMV y son Sumaco Napo Galeras, Pasochoa y El Ángel

En la siguiente tabla se muestra el número de ingreso de visitantes a las áreas protegidas entre el 2017 y el 2019:

  
cincuenta y cinco

Nro.	Área Protegida	No. de visitantes anual por área protegida		
		2017	2018	2019
1	Boliche	47 874	45 538	52 225
2	Cajas	78 954	83 748	82 492
3	Sumaco Napo-Galeras	169	106	113
4	Cotopaxi	169 702	233 181	205 430
5	Podocarpus	13 576	16 464	13 486
6	Pasochoa	20 465	17 694	15 526
7	Limoncocha	8 051	7 614	8 821
8	El Ángel	7 998	7 882	6 266
9	Antisana	46 223	51 685	58 244
10	Manglares Churute	1 576	2 057	1 444
11	Pululahua	158 024	114 943	147 216

Fuente: Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador  
<http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/reporte-de-visitas#>

En el caso de Sumaco Napo-Galeras no tuvo un número representativo de visitas a la AP; al respecto, el Administrador del área protegida Sumaco Napo Galeras indicó que el Parque Nacional se ubica dentro de dos provincias Napo y Orellana y por sus características topográficas y de difícil acceso, la actividad turística no se encuentra desarrollada, sin embargo, para promocionar este atractivo turístico cuentan con un plan interpretativo del sendero volcán Sumaco (2010), a pesar de lo cual, en los dos últimos años la afluencia turística no ha sido representativa, por lo que no han visto necesario elaborar el Plan de Manejo de Visitantes.

Las áreas protegidas, que no se encuentran dentro del listado y que constan entre las analizadas, como es el caso de Arenillas en los últimos tres años se ha registrado en el Sistema de Información de Biodiversidad, SIB, visitas que superaron los 1000 turistas, por lo que, la Administración de la AP elaboró el PMV, documento que hasta el corte de la presente auditoría 31 de diciembre de 2020, no se ha oficializado.

El área protegida Playas de Villamil que es uno de los destinos turísticos con más afluencia de la provincia del Guayas, no tiene un PMV, además la construcción de este instrumento es una las metas establecidas en el Programa de Uso Público y Turismo del Plan de Manejo Ambiental del área protegida. Al respecto, el Administrador del AP señaló que el incumplimiento del mencionado programa se debe a la falta de asignación

*RSB*  
*cincuenta y seis*

presupuestaria y que el área recibió fondos privados en el año 2019 por 25 000,00 USD, además señaló que las áreas protegidas tienen varios accesos que le impiden contar con una estadística de visitantes, por lo que, no se registra en el SIB el número de visitas.

Así también la AP Refugio de Vida Silvestre Manglar Estuario Río Muisne, no registra número de visitas en el SIB, sin embargo, la Administración indicó que esta área es muy turística, pero no cuenta con infraestructura básica y facilidades que permitan el desarrollo turístico.


Los Administradores de Quimsacocha y La Chiquita, indicaron que estas áreas tienen potencial turístico, pero no cuentan con infraestructura para atención a visitantes, el SIB no reportó ingreso de visitantes entre el 2017 y el 2019.

Las AP Quimi y Colonso Chalupas registraron en el SIB un número bajo de visitantes, además la AP carece de infraestructura vial y las visitas realizadas fueron con el objeto de actividades de investigación y/o interpretación ambiental.

En el caso de La Zarza y El Cóndor el SIB no reportó ingreso de visitantes. Los Administradores de las áreas protegidas indicaron que éstas tienen enfoque de conservación por lo que, no se realiza turismo y no cuentan con infraestructura para visitantes.

La AP de Cofán Bermejo, en su Plan de Manejo Ambiental cuenta con el Subprograma de Ecoturismo, la Administradora indicó que ha identificado sitios de visita potenciales que involucran a comunidades de la zona de amortiguamiento, sin embargo, por encontrarse en zona de frontera los índices de violencia son altos por lo que existe riesgo para la actividad de turismo y recreación, el SIB no registra visitas al área protegida.

El Administrador de la AP Cerro Plateado, indicó que no se realizan actividades de turismo dentro de la AP, sin embargo, en el Plan de Manejo Ambiental, en el Programa de Recreación y Uso Público consta que el potencial en la AP, es el turismo científico de naturaleza, y de que a futuro se pretende definir el inventario de valores turísticos, zonificación de espacios de visita, inventario de los valores turísticos, y monitoreo de visitantes, además el SIB no registra visitas a la AP.

  
cincuenta y siete

La Subsecretaria de Patrimonio Natural en oficio de 12 de octubre de 2020, adjuntó memorandos de las gestiones realizadas por el Ministerio del Ambiente para que las áreas protegidas elaboren el PMV. El Subsecretario de Patrimonio Natural mediante memorando de 15 de noviembre de 2017 solicitó a los Directores Provinciales información actualizada del PMV de las áreas protegidas entre ellas Limoncocha, Pulumahua, Cotopaxi, Manglares Churute, Cajas, Podocarpus, Estuario Río Muisne, entre otras, indicando lineamientos para el levantamiento de información, dentro del contenido de este memorando no se incluyó a las áreas protegidas Playas de Villamil, Pasochoa y El Ángel. De las gestiones realizadas entre el 2017 al 2018, la Subsecretaria indicó que en referencia a las 22 áreas protegidas: ocho cuentan con PMV; la Reserva Ecológica Arenillas ha iniciado el desarrollo de su PMV; cinco AP con enfoque turístico no han iniciado el desarrollo del PMV y son: ANR Playas Villamil, RE El Ángel, RVS Pasochoa, Manglar Estuario Río Muisne, PN Sumaco Napo Galeras; 8 AP no cuentan con un PMV debido a su estricto objetivo de conservación y que no son consideradas como turísticas son: ANR Quimsacocha, RVS La chiquita, RB Cerro Plateado, RB El Quimi, RB El Condor, RB Colonso Chalupas, RVS El Zarza, RE Cofán Bermejo.

De lo expuesto, de las 22 áreas protegidas, 14 que tienen potencial turístico y permiten actividades turísticas debieron contar con un PMV, sin embargo, ocho AP cuentan con el PMV que corresponde al 57%, una AP que mantiene en revisión el PMV que corresponde al 7% y cinco AP con enfoque turístico y que reciben visitantes que corresponde al 35% no han iniciado el desarrollo de PMV.

Los Subsecretarios de Patrimonio Natural en el período de actuación entre el 01 de mayo de 2018 y el 05 de febrero de 2019; y, los Directores Nacionales de Biodiversidad que se desempeñaron del 03 de septiembre de 2018 al 03 de enero de 2019, no realizaron acciones orientadas a direccionar y administrar la implementación de herramientas de gestión respectivamente, a fin de que las cinco áreas protegidas que tienen potencial turístico y permiten el ingreso de turistas elaboren el Plan de Manejo de Visitantes.

Por lo que, los Subsecretarios de Patrimonio Natural inobservaron sus atribuciones y responsabilidades establecidas en la Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente del 15 de marzo de 2012, en los literales a) y b) del numeral 7.1, que establecen:

*RB*  
cincuenta y ocho

*“... - a) Direccionar la conservación y uso sustentable del patrimonio natural de acuerdo a las políticas y estrategias institucionales. - b) Dirigir la gestión de preservación y mantenimiento de la biodiversidad, áreas protegidas, vida silvestre (...).”*

Y, los Directores Nacionales de Biodiversidad el literal b) del numeral 7.7.1 de la Codificación del Estatuto, que indica:

*“... Administrar la implementación de las estrategias vinculadas a la gestión de la biodiversidad (Biodiversidad, Vida Silvestre, Ecosistemas Frágiles, Turismo. (...).”*

Lo manifestado ocasionó que las áreas protegidas no cuenten con una herramienta de gestión técnica y legal que permita a corto y mediano plazo generar el ordenamiento y equilibrio sostenible dentro de las áreas entre turismo, ambiente y comunidad, permitiendo la explotación turística de las mismas, controlando los posibles impactos a la biodiversidad que se pudieran generar, además no permite contar con un plan de monitoreo e indicadores de la afluencia de visitantes que permita planificar acciones para su atención.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales se remitieron los siguientes puntos de vista:

El Subsecretario de Patrimonio Natural en el periodo de gestión desde el 01 de mayo de 2018 hasta el 05 de febrero de 2019, la Subsecretaria de Patrimonio Natural en funciones del 22 de agosto de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2019; y los Directores Nacionales de Biodiversidad en el periodo de gestión desde el 20 de febrero de 2019 y hasta el 31 de mayo de 2019; y del 26 de octubre de 2019 al 31 de diciembre de 2019, respondieron en similares términos y señalaron que no todas las áreas protegidas cuentan con el plan de manejo de visitantes para la gestión del turismo, ya que existen varias herramientas que aportan a su regulación, como por ejemplo los planes de manejo ambiental y planes de gestión operativa anual, en dónde se establecen estrategias o acciones vinculadas al turismo y recreación; además, indicaron que varias áreas protegidas, pueden tener atractivos turísticos, pero esto no significa que tengan potencial turístico o que en todas sus áreas se hayan desarrollado una operación turística.

*RB*  
*crucenta y nueve*

Al respecto, en el caso del AP Río Muisne hasta el corte de la acción de control 31 de diciembre de 2019, no contó con un plan de manejo ambiental, considerando que esta AP es turística; en el caso de la AP Playas de Villamil uno de los destinos turísticos de la provincia del Guayas, el Programa de Uso Público y Turismo del Plan de Manejo Ambiental aprobado en julio de 2014 incluyó la elaboración del plan de manejo de visitantes; las AP El Ángel, Pasochoa dentro de las estadísticas del SIB mantienen visitas en un promedio de 7 000 y 17 000 turistas por año; la AP Arenillas también tiene un registro entre el 2017 y 2019 que superaron los 1000 visitantes; en el caso de la AP Sumaco Napo Galeras no registra alta afluencia de visitantes sin embargo, está considerado en la tabla 4 de la "Metodología de Gestión del destino de Áreas Naturales Protegidas" como un área que tiene potencial turístico; por lo que es necesario la construcción de los PMV de estas áreas para el control y gestión del turismo.


La Directora Nacional de Biodiversidad en funciones del 26 de octubre de 2019 al 31 de diciembre de 2019, adjuntó un memorando de seguimiento de los PMV de las áreas protegidas que no son parte de la muestra, sin embargo, evidenció el seguimiento y control en la construcción de los PMV de las áreas protegidas.

Posterior a la conferencia final, el Subsecretario de Patrimonio Natural en funciones desde el 01 de mayo de 2018 hasta el 05 de febrero de 2019, en comunicación de 23 de diciembre de 2020, respondió en similares términos que comunicación de 27 de noviembre de 2020.

No se contó con lineamientos y metodologías aprobadas para la sistematización del control y monitoreo de biodiversidad en áreas protegidas

El monitoreo biológico proporciona información básica para tomar decisiones de manejo con márgenes razonables de certeza y sustentabilidad, por lo que, es un componente indispensable en el diseño de políticas públicas, modernas, biológicamente viables.

Los Guardaparques con los Administradores de las AP de Arenillas, Cerro Plateado, Playas de Villamil, El Quimi, Quimsacocha, Cofán Bermejo, La Chiquita, Manglar Estuario Río Muisne (Sistema Bunche-Cojimíes), generaron durante sus actividades de control y vigilancia información relacionada con recolección de muestras, observación directa de aves, sobrevuelos para observar cobertura vegetal, y conteo de especímenes

  
scsenta

mueritos en carretera y el monitoreo de ballenas. Además, dentro de las AP se han desarrollado estudios de la biodiversidad de las AP; conforme el Anexo 2 Información de biodiversidad.

Con la información y las actividades de monitoreo realizadas por personal de las AP que consta en la Tabla *“Información de biodiversidad”*, se evidenció que no existe una herramienta que sistematice la información levantada en campo, que permita la práctica del monitoreo para valorar la biodiversidad y su aprovechamiento, así como, establecer proyectos específicos de ciertas especies o sus poblaciones, para la evaluación del estado del área protegida, según el Manual de Gestión Operativa de las Áreas Protegidas, aprobado mediante Acuerdo Ministerial 084 del 05 de diciembre de 2013, Sección G1 que establece:

*“G1. Diagnóstico o Evaluación del Estado del área protegida: 1. Análisis de integridad o estado de los valores de conservación: En el caso de recursos ecológicos, este análisis contiene una descripción de lo que sabemos respecto a la integridad de los ecosistemas. En el caso de poblaciones de algunas especies, este análisis describe la salud de la población y su viabilidad a largo plazo. En el caso de recursos culturales, describe la integridad física de aquellos elementos tangibles y la integridad dentro de la cultura actual, de aquellos tangibles (...)”.*

La Dirección Nacional de Biodiversidad entre el 2014 y el 2019 otorgó varias autorizaciones de investigación científica relacionadas con inventarios y monitoreos bióticos, planes de manejo de conservación de flora y fauna silvestre en el Patrimonio Nacional de Áreas Naturales; cuyos estudios identificaron información relevante y fidedigna para entender, verificar y aplicar el conocimiento.

Sin embargo, ésta información necesita ser sistematizada para potenciar los sistemas de monitorización de los sistemas de biodiversidad a distintas escalas y niveles de organización con el fin de conocer los factores que explican los cambios bióticos e identificar regiones vulnerables a la pérdida de biodiversidad, conforme la Sección G1 del Manual de Gestión Operativa.

Los Directores Nacionales de Biodiversidad no emitieron métodos, lineamientos y/o técnicas para la recopilación de información científica y generación de resultados de monitoreo, por lo que, desde el 01 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2019, inobservaron la norma de control interno 200-07 *“Coordinación de acciones*

RB  
sesenta y uno

organizacionales"; y la Sección G1 del Manual de Gestión Operativa de las Áreas Protegidas.

Lo que ocasionó que no se determinen los factores que explican los cambios bióticos e identificar las regiones particularmente vulnerables a la pérdida de la biodiversidad y no permita que se cumpla el objetivo de las áreas protegidas establecido en el artículo 38 del Código del Ambiente en lo relacionado a la priorización en la gestión de los valores de conservación, además la falta de sistematización de los resultados no permite el cálculo de indicadores que pueda ser considerados en la ejecución de los informes técnicos de la gestión y avance de cumplimiento de convenios, planificación operativa y estratégica del SNAP y en la toma de decisiones.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales, se presentaron las siguientes observaciones:

Los Administradores de Áreas Protegidas Reserva Biológica Cerro Plateado, Cofán Bermejo y Arenillas, en funciones desde el 01 de octubre de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2019, del 01 de noviembre de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019, del 01 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2014 y del 01 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2019, en comunicación de 23 noviembre de 2020 y oficio Nro. 032 RECB-DZDS-MAAE del 26 de noviembre de 2020, señalaron que el personal de las áreas protegidas en base a las actividades de campo en territorio, levantaron información primaria, a través de la observación directa de aves, avistamiento de reptiles y/o anfibios, flora, colocación de cámaras trampa, etc... y han recopilado y sistematizado información en informes y/o matrices, al no haber recibido formalmente los respectivos métodos, lineamientos y/o técnicas para la recopilación de información científica y generación de resultados de monitoreo.

Las Administradoras de las Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Responsable de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo y el Quimi, en funciones desde el 07 de julio de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2017 y del 01 de enero del 2015 al 31 de diciembre de 2019, en comunicaciones de 25 y 26 de noviembre de 2020, señalaron que aprovechando los recorridos de control y vigilancia registraron información de flora y fauna y que la información generada a través de los diferentes investigaciones desarrolladas en las AP, fue recopilada y sistematizada en informes y/o matrices. Sin

*RB  
cienta y dos*

evidenciar los métodos, lineamientos y/o técnicas de recopilación de información que permita conocer los factores sobre los cambios bióticos.

Los Directores Nacionales de Biodiversidad, en funciones del 01 de julio de 2016 al 31 de agosto de 2018 y en funciones del 20 de febrero al 31 de mayo de 2019, indicaron que el Ministerio del Ambiente a fin de contar con información sobre la biodiversidad y ecosistemas, impulso el desarrollo del proyecto Desarrollo de Enfoques de Manejo de Paisajes en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador para mejorar la Conservación de la Vida Silvestre en Peligro de Extinción Mundial (Proyectos Paisajes – Vida Silvestres) a través del cual se desarrollaron varios protocolos para el censo y monitoreo de especies de fauna amenazada, los cuales fueron oficializados mediante Acuerdo 010.

Además, el Director Nacional de Biodiversidad manifestó que conjuntamente con la Dirección de Gestión de Cambio Organizacional y la Gerencia del Sistema Único de Información Ambiental trabajaron en la automatización y desarrollo informático del Módulo de Recursos de Investigación, el Módulo de Permisos de Investigación, el Registro de Proyectos, los mismos que empezaron a construirse en el 2015, y actualmente ya está en operación.

Sobre lo expuesto, el MAE desarrolló proyectos, módulos de permisos de investigación, políticas nacionales de gestión, planes, estrategias y guías para la conservación, sin embargo, la información levantada en éstos instrumentos no se encuentra sistematizada por la falta de una herramienta de gestión que determine los lineamientos y/o técnicas para la recopilación de información científica y generación de resultados de monitoreo.

El Subsecretario de Patrimonio Natural, en su período de actuación del 20 de octubre de 2014 al 11 de diciembre de 2014, del 08 de julio de 2014 al 13 de octubre de 2014 y del 01 de julio de 2016 al 30 de mayo de 2017 y Director Nacional de Biodiversidad, en funciones del 01 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2016, indicó que se emitieron métodos, lineamientos y/o técnicas para la recopilación de información científica a través de los documentos: Política Nacional para la Gestión de la Vida Silvestre, Desarrollo de Enfoques para mejorar la Conservación de la Vida Silvestre en Peligro de Extinción Mundial, además de Planes, Estrategias y Guías para la conservación, trazabilidad y conservación de mamíferos, aves y flora. A este respecto, los documentos mencionados

*scsenta y tres*

por el servidor están relacionados con la conservación de la biodiversidad y no con la elaboración de métodos o lineamientos para la sistematización de información.

Posterior a la conferencia final, se presentaron los siguientes puntos de vista:

La Administradora de Áreas Protegidas y Vida Silvestre Reserva Ecológica Cofán Bermejo, en funciones del 01 de noviembre de 2017 al 31 de diciembre de 2019, señaló que el personal del AP en base a las actividades en territorio, ha levantado información primaria en campo a través de metodologías como la observación directa y la colocación de cámaras trampas, de esta manera se ha recopilado y sistematizado la información en informes/matrices, esto al no haber recibido formalmente de las autoridades competentes los respectivos métodos, lineamientos y/o técnicas para la recopilación de información científica y generación de resultados de monitoreo.

Lo manifestado confirma la falta de herramientas de gestión por parte del Ministerio del Ambiente para la sistematización del control y monitoreo de biodiversidad en áreas protegidas.

La Administradora de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y Responsable de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, en su período de actuación del 07 de julio de 2014 al 30 de septiembre de 2017, en comunicación de 24 de diciembre de 2020, se expresó en similares términos que en la comunicación de 25 de noviembre de 2020.

El Subsecretario de Patrimonio Natural, en sus períodos de actuación del 08 de julio al 13 de octubre, el 20 de octubre al 12 de noviembre de 2014 y del 01 de julio de 2016 al 30 de mayo de 2017 y como Director Nacional de Biodiversidad desde el 01 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016, el Director Nacional de Biodiversidad desde el 01 de julio de 2016 hasta el 31 de agosto de 2018, el Director Nacional de Biodiversidad desde el 20 de febrero al 31 de mayo de 2019, en comunicaciones de 22 y 24 de diciembre de 2020, se expresaron en similares términos de las comunicaciones de 27 de noviembre de 2020.

*RES*

*sesenta y cuatro*

## Conclusiones

La falta de finalización de acciones para la subsanación de las inconsistencias de límites de las áreas protegidas identificadas en: el producto 2 de la consultoría “*Caracterización Territorial y Análisis Del Uso De Suelo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado*”, clasificadas en tres tipos: ajuste, legal y geográfico; y, en los informes técnicos elaborados por el personal de las áreas protegidas y del personal del programa de apoyo al SNAP, impidió la consolidación territorial de las áreas protegidas, desprotegiendo zonas de interés de conservación y aumentando la ocurrencia de conflictos por tenencia de la tierra, por la falta de implementación de señalización y demarcación física del territorio.

Las áreas protegidas Playas Villamil, El Ángel, Pasochoa, Manglar Estuario Río Muisne, Sumaco Napo Galeras, no cuentan con un Plan de Manejo de Visitantes, y el de Arenillas no fue aprobado, situación que se produjo por la falta de seguimiento y control por parte los Subsecretarios de Patrimonio Natural y Directores Nacionales de Biodiversidad, ocasionando que las mencionadas áreas no cuenten con una herramienta que contenga actividades de atención a turistas y con un plan de monitoreo e indicadores de la afluencia de visitantes que permita el control de los posibles impactos a la biodiversidad que se pudieran generar por la explotación turística y la toma de decisiones para su atención.

La información de las investigaciones científicas y de los recorridos realizados por los guardaparques proporcionaron datos relevantes de biodiversidad en las Áreas Protegidas, que no se encuentran sistematizados por la falta de lineamientos y metodologías, lo que ocasionó que se desconozcan los factores que explican los cambios bióticos en las regiones vulnerables a la pérdida de biodiversidad, poniendo en riesgo la protección de los componentes físicos e intangibles de las áreas protegidas y que la información no sea considerada para la elaboración de los planes de gestión operativa y la toma de decisiones.

*REP*  
*sesenta y cinco*

## Recomendaciones

### Al Ministro del Ambiente y Agua

6. Dispondrá a la Subsecretaria de Patrimonio Natural, elaborar e implementar una metodología para la subsanación de inconsistencias en límites de las áreas protegidas del SNAP, a fin de subsanar las inconsistencias entre las coordenadas y/o límites de las AP; y, procederá a realizar la actualización y oficialización de los límites de las áreas protegidas, cuyos resultados serán puestos en su conocimiento para la implementación.

### A la Subsecretaria de Patrimonio Natural

7. Conjuntamente con la Directora de Áreas Naturales y Otras Formas de Conservación, elaborarán y emitirán los lineamientos y metodologías que permita sistematizar la información biótica generada en las distintas escalas y niveles de organización, con el fin de mejorar los modelos de predicción de cambios en la biodiversidad en respuesta a la presión humana para poder realizar proyecciones cuantitativas fiables que sean útiles para la elaboración de los planes de manejo ambiental, políticas de conservación y planes de gestión operativa.

### A la Directora de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación

8. Elaborará conjuntamente con los servidores responsables un informe respecto del estado de los planes de manejo de visitantes e implementará las acciones necesarias para la elaboración, aprobación e implementación de los mismos de aquellas áreas protegidas que tienen potencial turístico y que permiten el ingreso de turistas.

*RCB*  
*sesenta y seis*


## COMPONENTE: SOCIAL

### El Ministerio del Ambiente no realizó el seguimiento de instrumentos técnicos y legales para el manejo sostenible de recursos naturales

El plan de manejo de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, estableció una zona de manejo especial para las comunidades *CHANDIA NA'EN, AVI'E, ALTO BERMEJO Y SUKI'E*, por lo cual, la autoridad ambiental a través de cooperación internacional, en octubre de 2015, elaboró el plan de manejo comunitario para las comunidades citadas, cuyo objetivo estuvo relacionado con promover, fortalecer e implementar acciones de conservación, gobernanza, producción/consumo agropecuario y pesca fluvial bajo un enfoque integral y sistémico para lograr el manejo sostenible de las comunidades y así contribuir al manejo de la calidad de vida, con un período de implementación desde el 2016 hasta el 2021.

Sin embargo, hasta el corte de la presente acción de control, 31 de diciembre de 2019, los Directores Provinciales de Sucumbíos no solicitaron a los Administradores de la AP realizar el seguimiento del plan de manejo comunitario, por lo que incumplieron la letra b) del Estatuto del MAE, que señala: *"Cumplir y hacer cumplir el marco legal y reglamentario ambiental y general, en el ámbito de la Dirección Provincial"*.

El Director Provincial de Morona Santiago el 21 de agosto de 2012, suscribió el *"Convenio de Cooperación y Coordinación Tripartito para el Manejo de la Reserva Biológica con el Consejo de Gobierno del Pueblo Shuar Arutam y los Centros de Influencia, Yukatais, Tink, Ayantas, Piunts y Miembros de la Asociación Agroecológica El Paraíso del Cóndor y las Comunidades de Influencia Arenal, San Ramón, Paraíso y Valle del Quimi que tienen título de propiedad dentro de la Reserva"*, para el área protegida El Quimi, con el objetivo de preservar la reserva, para mantener sus recursos naturales y las relaciones ecosistémicas, sin embargo, no se evidenciaron actividades de seguimiento solicitadas por parte de los Directores Provinciales del Ambiente de Morona Santiago del Ministerio del Ambiente a los Administradores de la AP El Quimi, en el periodo del 01 de enero de 2014 al 21 de agosto de 2016, según las obligaciones establecidas en la sección cuarta del convenio *"Compromiso de las partes"*.

  
sesenta y siete

Lo que impidió verificar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por las comunidades en lo referente a la participación en los procesos de evaluación de la gestión, implementación del plan de manejo del área protegida, control y autorización de actividades que las comunidades desarrollarían dentro del área protegida, mismas que deberían ser aprobadas anualmente por las partes, la evaluación de indicadores de cumplimiento y el control del uso del suelo; ocasionando que no se garantice que el aprovechamiento de los recursos, por parte de las comunidades, obedezca a criterios de sostenibilidad, minimización de los impactos a la biodiversidad de las áreas y que no se cuenten con estadísticas sobre los recursos usados, en el marco de la gestión participativa de las áreas protegidas, conforme lo manifestado en los artículos 38 y 110 del Código Orgánico Ambiental Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017 que indica:

*“ Art. 38.- De los Objetivos. Las áreas naturales incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas cumplirán con los siguientes objetivos:- 8. 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. - 10. Proteger y recuperar el conocimiento tradicional, colectivo y saber ancestral de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades asociados con la biodiversidad, e incorporar dichos saberes y conocimientos en la gestión de las políticas públicas relacionadas con la biodiversidad...Art. 110.- Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades recibirán asistencia técnica por parte del Estado de manera prioritaria en las áreas protegidas, de conformidad con el plan de manejo del área y según las características de las especies...”*

El “Área Nacional de Recreación Quimsacocha”, es administrada por la Subgerencia de Gestión Ambiental de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca, ETAPA EP; a base del Convenio de delegación firmado entre el Ministerio del Ambiente, el Gobierno Descentralizado Municipal de Cuenca y la Empresa Pública Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado – ETAPA; para establecer las directrices y lineamientos para la elaboración y posterior aprobación del plan de manejo del área protegida.

La cláusula CUARTA: “OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LAS PARTES”, del Convenio, establece:

*ROB*  
*tesente y ocho*

*“... DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE;- 2.Revisar y aprobar...los informes de evaluación anual de cumplimiento del presente convenio, presentados por ETAPA (...).”*

La Directora de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Agua, con oficio MAAE-DAPOFC-2020-0427-O de 29 de septiembre de 2020, con relación a la elaboración de los informes de evaluación anual de cumplimiento, manifestó:

*“... De la revisión de la documentación de la Dirección Zonal del Azuay y de la Dirección de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación se identifica que no se cuenta con los informes requeridos (sic) (...).”*

Los Directores Nacionales de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, en en el período auditado, al no supervisar ni coordinar la revisión y aprobación de los informes de evaluación anual de cumplimiento del presente convenio, presentados por ETAPA, incumplieron el literal e) del numeral 7.1.1 del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del Ministerio del Ambiente, emitido en Acuerdo Ministerial 025 de 15 de marzo de 2012, el cual estipula:

*“... e) Supervisar y Coordinar la ejecución de ... Convenios...vinculados con la gestión de la biodiversidad (...).”*

La falta de revisión y aprobación por parte del MAE de los informes de evaluación anual de cumplimiento del Convenio, ocasionó que el plan de manejo de la AP Quimsacocha sea aprobado después de 985 días desde la suscripción del Convenio, impidiendo que se apliquen de manera oportuna programas de control y vigilancia, manejo de la biodiversidad y administración y planificación de la gestión del Área Nacional de Recreación Quimsacocha.

Posterior a la conferencia final, se presentaron los siguientes puntos de vista:

La Directora Provincial del Ambiente de Sucumbíos, en funciones desde el 09 de agosto de 2017 hasta el 20 de diciembre de 2018, en comunicación de 23 de diciembre de 2020, señaló que el funcionamiento de las AP, se encuentran conforme el Orgánico Estructural del MAE, por lo que, su seguimiento y control está a cargo de la Subsecretaría de Patrimonio Natural en conjunto con los responsables de la AP, en este sentido no se puede aplicar atribuciones de seguimiento a un Director Provincial del

*RB*  
*de sesenta y nueve*

MAE. A este respecto, el número 18 del numeral 9.5 "Jurisdicción de las Direcciones Provinciales" del Estatuto del MAE, señala que la Dirección Provincial de Sucumbíos tiene como ámbito la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, por lo que, en cumplimiento del literal b) del Estatuto del MAE, que dispone cumplir y hacer cumplir el marco legal y reglamentario ambiental, la Ex servidora debió solicitar a los Administradores de la AP realizar el seguimiento del plan de manejo comunitario para promover, fortalecer e implementar acciones de conservación, gobernanza, producción/consumo agropecuario y pesca fluvial bajo un enfoque integral y sistémico para lograr el manejo sostenible de las comunidades y así contribuir al manejo de la calidad de vida.

### **Conclusión**

La falta de seguimiento y control al cumplimiento del convenio y plan de manejo ocasionó que no se pueda establecer el grado de implementación de los compromisos asumidos por las comunidades en lo referente a la participación en los procesos de evaluación de la gestión, el control del uso del suelo; y, que no se verifique que el aprovechamiento de los recursos, por parte de las comunidades, obedezca a criterios de sostenibilidad, se minimicen los impactos a la biodiversidad de las áreas y no se cuenten con estadísticas sobre los recursos usados, en el marco de la gestión participativa, además, en el Área Nacional de Recreación Quimsacocha, la falta de revisión y aprobación de los informes anuales del convenio, impidió el fortalecimiento de la gestión de la referida área.

### **Recomendaciones**

#### **Al Ministro de Ambiente y Agua**

9. Dispondrá al Coordinador Jurídico levantar una base de datos de todos los convenios suscritos por el Ministerio del Ambiente y Agua relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y analizarán su pertinencia, modificación y/o actualización, y comunicará los resultados al Ministro del Ambiente para la implementación de las acciones que corresponden.
10. Dispondrá al Subsecretario de Biodiversidad que en coordinación con la Directora de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación realicen el seguimiento al

*Rea*  
*Jeenta*

cumplimiento de los convenios, con el objetivo de establecer el grado de implementación de los mismos y analizará las acciones pertinentes en caso de incumplimientos y cambios en el área protegida o en las comunidades.



Dra. Mery Villarroel Ríos, Dpl.

**Directora Nacional de Auditoría de Recursos Naturales**