

N° C.C.:
N° NIS : 6870
PERIODO : 2013
N° INGRESO DPECC :



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL

DAPyA-0012-2014

MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE PATRIMONIO

INFORME GENERAL

A la gestión de la Subsecretaría de Acuicultura, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Subsecretaría de Gestión Marino Costera, Dirección Provincial de Guayas del Ministerio del Ambiente y Dirección Nacional de Espacios Acuáticos, en la ejecución del Decreto Ejecutivo 1391

TIPO DE EXAMEN : ECA PERIODO DESDE : 2008/10/27 HASTA : 2012/08/13

Orden de Trabajo : 0003-DAPyA-2012

Fecha O/T : 13/08/2012

**SUBSECRETARÍA DE ACUACULTURA, SUBSECRETARÍA DE TIERRAS Y
REFORMA AGRARIA, INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO,
SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN MARINO COSTERA, DIRECCIÓN PROVINCIAL
DEL GUAYAS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE, Y DIRECCIÓN NACIONAL DE
ESPACIOS ACUÁTICOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA**

Examen especial de control ambiental a la gestión de la Subsecretaría de Acuicultura, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Subsecretaría de Gestión Marino Costera, Dirección Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, y Dirección Nacional de Espacios Acuáticos en la ejecución del Decreto 1391, por el período comprendido entre el 27 de octubre de 2008 y el 13 de agosto de 2012.

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL

Quito - Ecuador

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CGE	Contraloría General del Estado
CLIRSEN	Centro de Levantamiento Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos
DAPyA	Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental
DIGMER	Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral
DIRNEA	Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos
IDE	Infraestructura de Datos Espaciales
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
SGMC	Subsecretaría de Gestión Marina y Costera
SICCE	Sistema de Información Catastral Camaronero del Ecuador
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIGACUA	Sistemas de Información Geográfica de la Subsecretaría de Acuacultura
SIGCAM	Sistema de Información Geográfico Camaronero
STRA	Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria
UTM	Proyección Universal Trasversa de Mercator

ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPÍTULO I	2
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	2
Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	3
Estructuras orgánicas	3
Objetivos de las entidades	4
Monto de los recursos examinados	5
Información general del examen	5
Servidores relacionados	5
CAPÍTULO II	6
RESULTADOS DEL EXAMEN	6
La Subsecretaría de Acuacultura no adoptó procedimientos efectivos de organización de archivo	6
La Subsecretaría de Acuacultura y la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos no articularon los mecanismos técnicos y administrativos necesarios para cumplir con el proceso de regularización de las camaroneras en zonas de playa y bahía.	8
La Subsecretaría de Acuacultura no solucionó los trámites de regulación ingresados con documentación incompleta.	13
La Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos no culminó los procesos de cobro de derechos por ocupación ilegal en las áreas de playa y bahía.	16
La Subsecretaría de Gestión Marina y Costera y la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos no verificaron el cumplimiento total de los procesos de forestación y reforestación en los planes forestales aprobados, ni la actualización de los registros individualizados correspondientes.	18
El INDA y la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria no culminaron el proceso de declaración de nulidad de las adjudicaciones realizadas en zonas de playa y bahía.	21
La Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos no elaboró ni actualizó el catastro camaronero.	24

La falta de actualización de la información elaborada por el CLIRSEN del sector camaronero, impidió el cobro de las nuevas tasas establecidas en el Reglamento de Derechos por Servicios Prestados, por la Autoridad Marítima Nacional y Capitanías de Puerto de la República, de los predios que no disponen información.	25
Los Directores Provinciales del Guayas del Ministerio del Ambiente, no remitieron sus informes oportunamente a la Subsecretaría de Acuacultura.	26
El proceso de regularización de camaroneras ilegalmente ocupadas en zonas de playa y bahía, no se cumplió a cabalidad.	29
Los Directores Nacionales de los Espacios Acuáticos del Ministerio de Defensa y los Subsecretarios de Tierras y Reforma Agraria no han culminado con el proceso de nulidad de las adjudicaciones por parte del INDA y del IERAC, en zonas de playa y bahía a fin de revertirlas al Estado.	33
ANEXO 1	36
Estructuras orgánicas de la Subsecretaría de Acuacultura vigente al 13 de agosto de 2012	36
ANEXO 2	41
Detalle de nombres y apellidos, cargos y períodos de gestión de los servidores principales, que actuaron durante el período de las operaciones examinadas.	41



Paul Noboa León

“Ref. Informe aprobado el 2014-02-06”

Quito,

Señores

MINISTRA DE DEFENSA NACIONAL, MINISTRA DEL AMBIENTE Y MINISTRO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA

Ciudad

De mi consideración:

La Contraloría General, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó un examen especial de control ambiental a la gestión de la Subsecretaría de Acuicultura, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Subsecretaría de Gestión Marino Costera, Dirección Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, y Dirección Nacional de Espacios Acuáticos, en la ejecución del Decreto Ejecutivo 1391, por el período comprendido entre el veinte y siete de octubre de dos mil ocho y el trece de agosto de dos mil doce.

Nuestra 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 el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contiene exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,

DIOS, PATRIA Y LIBERTAD

Paul Noboa León
Ing. Paul Noboa León

Director de Auditoría de Proyectos y Ambiental

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial de control ambiental a la gestión de la Subsecretaría de Acuicultura, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Subsecretaría de Gestión Marino Costera, Dirección Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, y Dirección Nacional de Espacios Acuáticos, en la ejecución del Decreto Ejecutivo 1391, se realizó con cargo a imprevistos del Plan Operativo de Control del 2012, en cumplimiento a la disposición del Subcontralor General del Estado Subrogante contenida en memorando 1391-DPEI de 27 de julio de 2012, la orden de trabajo 0003-DAPyA-2012 de 13 de agosto de 2012 y el alcance 1339-DAPyA de 21 de diciembre de 2012.

Objetivos del examen

Evaluar la gestión desarrollada por las referidas unidades administrativas en la ejecución y seguimiento del Decreto Ejecutivo 1391.

Analizar el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y ambientales en el proceso de regularización de las camaroneras.

Alcance del examen

La acción de control analizó la gestión de la Subsecretaría de Acuicultura, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Subsecretaría de Gestión Marina y Costera, Dirección Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, y Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos para el cumplimiento del Decreto 1391, en el período comprendido entre el 27 de octubre de 2008 y el 13 de agosto de 2012, en base a indicadores de avance de los procesos de: Regularización para la emisión de acuerdos interministeriales, forestación y reforestación, y reversión al Estado de las adjudicaciones realizadas por el exINDA y exIERAC en zonas de playa y bahía. Adicionalmente, se examinaron las bases de datos de los sistemas de información de la Subsecretaría de Acuicultura, Subsecretaría de Gestión Marina y Costera, y de la Dirección Nacional de los Espacios


dos

Acuáticos, para la aplicación del decreto, y los plazos establecidos para el cumplimiento de la regularización.

La Contraloría General del Estado, las unidades de auditoría interna de las entidades examinadas y las firmas privadas de auditoría, no realizaron acciones de control, relacionadas con el alcance del examen.

Base legal

La Subsecretaría de Acuicultura se creó mediante Acuerdo Ministerial 89, de 19 de abril de 2007, como unidad temática del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

La Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca fue creada con Decreto Ejecutivo 373, de 28 de mayo de 2010, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 206 de 10 de junio de 2010. La Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAGAP recibió las competencias, atribuciones, funciones, administración y ejecución de las políticas agrarias, patrimonio, derechos, obligaciones, los procesos administrativos y documentación que se encontraban en custodia o se tramitaban en el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario – INDA.

La Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente fue creada mediante Acuerdo Ministerial 024 de 10 de marzo de 2009.

La Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos – DIRNEA del Ministerio de Defensa Nacional fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1111 de 27 de mayo de 2008, publicado en el Registro Oficial 358 de 12 de junio de 2008.

Estructuras orgánicas

Las estructuras orgánicas de las instituciones relacionadas, vigentes al 13 de agosto de 2012, fecha de corte del examen, constan en el anexo 1.


Fres

Objetivos de las entidades

A la Subsecretaría de Acuacultura le corresponde desarrollar infraestructura y legislación favorable, mediante la revisión completa del marco legal, institucional, organizativo y tecnológico del sector acuícola, para identificar plenamente a los actores de sus cadenas productivas y sus factores productivos. Además, fortalecer los factores de la producción nacional e internacional, promover mecanismos de financiamiento claves para facilitar el surgimiento y mejoramiento de nuevos esquemas productivos, capacitar al sector público y privado en las nuevas tendencias de producción, fomentar y consensuar la investigación aplicada a la producción, considerando las necesidades sociales, económicas y ambientales del país.

La Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria gestiona estratégicamente la formulación, aplicación e implementación de las políticas, programas, normas e instrumentación del acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento, legalización y uso de la tierra integrado a planes productivos, para uso sostenible del recurso tierra y perfeccionamiento de la reforma agraria.

La Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente direcciona, gestiona y coordina la conservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos de la biodiversidad marina y costera; además, aprueba y vigila los planes de forestación y reforestación en zonas de playas y bahías.

La Dirección Provincial de Guayas del Ministerio del Ambiente administra, gestiona e implementa las políticas ambientales establecidas en el ámbito de su competencia y jurisdicción, a través de cumplir y hacer cumplir las políticas, normas, estrategias y disposiciones emitidas por el Ministerio del Ambiente y dirige la gestión ambiental integral en el ámbito de la provincia. Además, coordina con las instituciones públicas y privadas de la provincia, la integración de las políticas de gestión ambiental a las políticas regionales, provinciales y locales.

La Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos, ejecuta las actividades relacionadas con la seguridad de los espacios acuáticos, mediante la gestión de la seguridad en la navegación, salvaguarda la vida humana en el mar y el ordenamiento del borde marino costero y fluvial, a fin de contribuir a la defensa de la soberanía y la integridad territorial; apoya al desarrollo nacional, a la seguridad pública y del Estado.

cuatro

Monto de los recursos examinados

Por la naturaleza del examen especial, el monto de los recursos examinados es indeterminado al involucrar aspectos ambientales no susceptibles de una valoración directa.

Información general del examen

Las playas y bahías son ecosistemas frágiles en los cuales habitan plantas y animales, son áreas de recreación, zonas de amortiguamiento para los desastres naturales, sujetos a la acción de las olas rompientes a lo largo de la costa. Estos ecosistemas constituyen bienes nacionales cuyo dominio pertenece al Estado. La ocupación de estas áreas sin autorización es ilegal.

Históricamente el ecosistema manglar ha sido intervenido en forma ilegal por personas naturales y jurídicas que ocuparon zonas de playa y bahía sin concesión, y otras, que habiendo obtenido la concesión, ocuparon áreas de mayor extensión a las autorizadas.

Con el fin de regularizar la ocupación de zonas de playa y bahía, el 15 de octubre de 2008, se sancionó el Decreto Ejecutivo 1391. Las instituciones relacionadas con este decreto adoptaron procedimientos administrativos internos con lineamientos generales para la obtención de los acuerdos interministeriales de concesión del área explotada.

Servidores relacionados

En el anexo 2 se presentan los nombres, apellidos, cargos y períodos de gestión de los servidores principales, que actuaron durante el período de las operaciones examinadas.


c/nco

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

La Subsecretaría de Acuacultura no adoptó procedimientos efectivos de organización de archivo

El Jefe de la Unidad de Servicios Institucionales, en oficio MAGAP-USI-2012-0406-M de 13 de octubre de 2012, se pronunció sobre la condición de los archivos de la Subsecretaría de Acuacultura, en los siguientes términos:

“En relación a los Acuerdos del 2011 (...) fueron entregados parcialmente y hasta la fecha se han remitido a esta Unidad los expedientes y sus Acuerdos respectivos. Con el cambio del Director Jurídico (...) introduce cambios en el manejo de los Acuerdos como es la doble numeración para Ministeriales y otra numeración para los interministeriales, cambio que en la práctica produjo confusión y errores al momento de asignar la numeración respectiva. Otro cambio realizado fue la separación del funcionario encargado de registrar en la base de datos del SIC de la Dirección Administrativa Financiera a la Dirección Jurídica, cambio que ocasionó falta de control en la administración de los expedientes.- Sobre los Acuerdos del 2012, hasta la fecha no se han remitido ni un solo Acuerdo a esta Unidad, situación que afecta al buen servicio de usuarios debido a que no se puede brindar información solicitada de forma oportuna.- Otro inconveniente para mantener los archivos de la mejor forma, es la falta de espacio y equipamiento necesario. En la actualidad no contamos con un área para archivo de ninguna índole. En este año se creó la Unidad de Archivo, pero en realidad sin área útil para tal efecto, como consecuencia de aquello los expedientes se encartonaron y se los envía a las bodegas contratadas fuera del Edificio Gobierno Zonal de Guayaquil”.

La Líder de la Unidad de Asesoría Jurídica, con oficio MAGAP-SUBACUA-UAJ-2012-0074-O de 17 de octubre de 2012, indicó respecto a los archivos:

“Las Carpetas que tienen Acuerdo actualmente reposan en esta Unidad, pues resulta imposible enviar a la Unidad de Archivos Institucionales ya que no cuentan con espacio suficiente para su custodia”.

Lo referido por los servidores fue constatado por el equipo de control, ya que la crisis de la gestión de los archivos se debe a que las máximas autoridades, de la Subsecretaría de Acuacultura, en sus respectivos períodos de actuación, dispusieron a partir del mes de septiembre de 2012, la aplicación de políticas y procedimientos efectivos para la conservación y mantenimiento de los archivos, de acuerdo a la Norma de Control Interno 405-04 “Documentación de respaldo y su archivo”.

La norma de control interno 405-04, indica:


scis

“Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones (...) Los documentos de carácter administrativos estarán organizados de conformidad al sistema de archivo adoptado por la entidad, el que debe responder a la realidad y a las necesidades institucionales. Es necesario reglamentar la clasificación y conservación de los documentos de uso permanente y eventual (...)”

El Subsecretario de Acuacultura, en funciones desde el 16 de marzo de 2009 hasta el 28 de septiembre de 2011, en comunicación de 25 de enero de 2013, en respuesta a la comunicación de resultados, señaló que la Subsecretaría de Acuacultura, a través de la Unidad de Servicios Institucionales, cuenta en la actualidad con un espacio físico donde se archivan todos los actos administrativos transferidos por la Secretaría de Recursos Pesqueros y los emitidos por la Subsecretaría de Acuacultura, y dispone de un sistema informático que permite digitalizar todos los documentos que ingresan a dicha dependencia.

Al respecto, la observación realizada resulta de la constatación in situ del manejo de la documentación, y ratificada en el citado oficio MAGAP-USI-2012-0406-M de 13 de octubre de 2012 del Jefe de Servicios Institucionales.

La Subsecretaria de Acuacultura, en oficio SA 2013067 de 23 de enero de 2013, en respuesta a la comunicación de resultados, manifestó que a partir del mes de septiembre de 2011 acogió el Sistema de Registro Único implementado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio para administrar información conjunta entre las entidades involucradas. Desde esa fecha los analistas jurídicos de la Subsecretaría de Acuacultura han sido los encargados de alimentar este programa, conforme el estado de los trámites, el mismo que está constantemente actualizándose.

El Subsecretario de Acuacultura en funciones desde el 16 de marzo de 2009 al 28 de septiembre de 2011, en oficio de 5 de marzo de 2013, en respuesta a la lectura del borrador del informe, reconoce que hubo caos en el manejo de documentación y archivo y manifiesta que dicho desorden fue ocasionado después de su administración, desde la creación del Viceministerio de Acuacultura y Pesca.

Conclusión

Los Subsecretarios de Acuacultura, durante el período comprendido entre el 27 de octubre de 2008 y el 28 de septiembre de 2011, inobservaron lo dispuesto en la norma

*Hay
siete*

de control interno 405-04, al no implementar ni aplicar procedimientos efectivos para el manejo y conservación de la documentación, lo cual incidió en la gestión de las operaciones administrativas.

Recomendación

- 1 La Subsecretaría de Acuicultura dispondrá, a los servidores responsables del manejo de archivos y expedientes, el diseño e implementación de procedimientos efectivos para la conservación y mantenimiento de archivos físicos y magnéticos.

La Subsecretaría de Acuicultura y la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos no articularon los mecanismos técnicos y administrativos necesarios para cumplir con el proceso de regularización de las camaroneras en zonas de playa y bahía.

El Decreto Ejecutivo 1391, publicado en Registro Oficial 454 de 27 de octubre de 2008, expidió reformas al Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero y al Texto Unificado de Legislación Pesquera.

El considerando cuarto del Decreto Ejecutivo 1391, expresa:

“... Que en la actualización del Estudio Multitemporal de Manglares, Camaroneras y Áreas Salinas en la Costa Continental Ecuatoriana al año 2006 y realizado por el CENTRO DE LEVANTAMIENTO INTEGRADOS DE RECURSOS NATURALES POR SENSORES REMOTOS (CLIRSEN), y la superficie autorizada para cultivo de especies bioacuáticas establecidas en las estadísticas de la SUBSECRETARÍA DE ACUACULTURA, se determina una diferencia de CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS hectáreas, que no disponen de sus respectivos acuerdos de concesión...”

La transitoria primera del mismo decreto señala:

“... Los concesionarios de zonas de playa y bahía que hubieren ocupado un área mayor a la concedida; las personas naturales o jurídicas que ocuparen zonas de playa y bahía sin el correspondiente acuerdo interministerial de concesión; y los adjudicatarios de zonas de playa y bahía otorgados por el Instituto de Reforma Agraria y Colonización o el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario; deberán regularizar tales ocupaciones, de conformidad con los requisitos establecidos en este Reglamento...”

El Viceministerio de Acuicultura y Pesca, según acuerdo ministerial 726, publicado en el Registro Oficial 361 de 12 de enero de 2011, recibió entre otras funciones, la responsabilidad de firmar los acuerdos interministeriales para la regularización de las


acho

camaroneras. El 18 de agosto de 2011, con la emisión del acuerdo ministerial 067-2011-M, se reintegró esta atribución a la Subsecretaría de Acuicultura.

El Estatuto Orgánico por Procesos de la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos - DIRNEA, en el artículo 52, literal a), numeral 10, establece que a la DIRNEA le corresponde el proceso y gestión del catastro camaronero.

El Informe de Actualización del Estudio Multitemporal de Manglares, Camaroneras y Áreas Salinas en la Costa Continental Ecuatoriana del año 2006, realizado por el Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos - CLIRSEN, estableció 327 684,55 hectáreas de manglares, salinas y camaroneras; de las cuales 175 748,55 hectáreas correspondían a camaroneras, en las que se encontraban incluidas las 44 642 hectáreas sin acuerdos de concesión del considerando cuarto del Decreto Ejecutivo 1391, para la regularización.

En aplicación del Decreto 1391, hasta diciembre de 2012, la Subsecretaría de Acuicultura legalizó con acuerdos interministeriales 445 trámites, que corresponden a 14 124,77 hectáreas, alcanzando un porcentaje de cumplimiento del 32% de las 44 642 hectáreas, por lo que 30 517,23 hectáreas no se regularizaron, es decir el 68%.

La Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos, hasta el 13 de agosto de 2012, fecha de corte del examen especial, no mantuvo actualizado el catastro camaronero iniciado por el CLIRSEN en el año 1984, a fin de proveer cartografía catastral de la infraestructura camaronera, junto con la base de datos de tenencia y avalúos de dichas propiedades, para que, tanto la Subsecretaría de Acuicultura como la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera, cumplieran el Decreto Ejecutivo 1391.

Del análisis de la información proporcionada, se determinó que el Sistema de Información Geográfico Camaronero – SIGCAM, a cargo de la DIRNEA, cuyo propósito fue facilitar la gestión cartográfica del catastro camaronero, no contó con un modelo de datos estructurado para el manejo de la información, con una identificación adecuada de las entidades geográficas; por lo que los datos tuvieron inconvenientes topológicos, inconsistencia entre polígonos y líneas relacionadas, y los límites de los predios no coincidían con los límites de las piscinas camaroneras. Adicionalmente, existió desactualización de la imagen en formato ráster, la cual sirvió como fuente de la digitalización. En consecuencia, la cartografía presentó problemas de exactitud en la


nueva

delimitación de los predios y la información no estuvo disponible de manera permanente para otros usuarios involucrados en la gestión de camaroneras.

La precisión cartográfica de los sistemas de información geográfica de la Subsecretaría de Acuacultura (SIGACUA) y de la DIRNEA (SIGCAM), no fue verificada por estas instituciones, en cuanto a la exactitud de ubicación, determinación de áreas y actualización de atributos prediales, lo cual dio como consecuencia el desconocimiento del área geográfica real de aplicación del Decreto 1391.

Durante el primer trimestre del año 2012, el Ministerio Coordinador de Patrimonio realizó el proceso de contratación para la Construcción e Implementación del Sistema de Información para la Administración y Gestión para el Sector Camaronero, y para la Actualización de Cartografía del Sistema Integral de Información para el Catastro, Organización y Gestión de la Actividad Camaronera. La contratación fue posterior al vencimiento del plazo de recepción de solicitudes de regularización del sector camaronero, el cual concluyó el 15 de septiembre de 2010, de conformidad con el Decreto Ejecutivo 397 publicado en el Registro Oficial 229 de 6 de julio de 2010, con el que se amplió en 90 días a favor de las personas naturales o jurídicas que desarrollen la actividad acuícola de cría y cultivo de camarón en zonas de playa y bahía y cuya área de cultivo sea de 0 a 10 hectáreas.

El proceso de regularización de las camaroneras no concluyó hasta el 13 de agosto de 2012, fecha de cierre del presente examen especial, debido a la falta de criterios fundamentales de dirección de proyectos, como son: planificación, organización, coordinación de recursos y responsabilidades tecnológicas y administrativas; y además a la ausencia de un instrumento normativo que regule y dirija las actuaciones interinstitucionales.

La Subsecretaría de Acuacultura, en oficio SA 2013087 de 23 de enero de 2013, en respuesta a la lectura de borrador de informe, manifestó que está emitiendo acuerdos interministeriales de concesión correspondientes al proceso de regularización de camaroneras, para alcanzar la legalización de 22 379 hectáreas, de un total de 44 642, consideradas como línea base. Al respecto, la servidora evidenció el cumplimiento parcial del área total referida en el considerando cuarto del Decreto 1391.

El Jefe del Estado Mayor de la Armada, el ex Director Nacional de los Espacios Acuáticos, mediante oficios VALM-CMC-002-2013 y DIRNEA-AJU-182-2013 de 22 de


diez

enero de 2013, respectivamente; y, el ex Director de DIRNEA, con oficio DIGEDO-DIR-010-O-2013 de 4 de febrero de 2013, en respuesta a la lectura de borrador de informe, manifestaron que, desde el año 2003, el Sistema de Información Geográfica Camaronera – SIGCAM, fue requerido por necesidad institucional de la DIRNEA para llevar el inventario interno de todas las concesiones de playa y bahía otorgadas por la ex Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral – DIGMER, actual Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos – DIRNEA. Adicionalmente señalaron que es incorrecta la afirmación de que la utilización del SIGCAM generó datos irreales que provocaron interpretaciones erróneas, en vista que todos los trámites realizados en esta entidad fueron levantados en campo por los inspectores del Departamento de Costas, con información georeferenciada para determinar con exactitud el área de cada camaronera y emitir las certificaciones de playa y bahía, así como de los Estudios de Suelos (CLIRSEN 84 y CLIRSEN 99).

Lo manifestado por los servidores de la Armada, no justifica la inobservancia de su obligación de mantener actualizado y vigente el catastro camaronero, en relación con: el cumplimiento de las características básicas de un catastro que implica la exactitud del georeferenciamiento, la globalidad de los predios, la actualización de los datos, la confiabilidad de las consultas efectuadas por los usuarios, el acceso múltiple de usuarios a la geodatabase, la compatibilidad con el sistema nacional de información y con la infraestructura de datos espaciales.

El Jefe de Estado Mayor de la Armada, con oficio FN-ESMAAR-AJU-2013-O de 5 de marzo de 2013, adjuntó copia del oficio FN-DIRNEA-AJU-2013-494-O de 1 de marzo de 2013, suscrito por el Director Nacional de los Espacios Acuáticos, en el cual indicó que el sistema SIGCAM fue entregado a la DIGMER en el año 2007 para llevar el inventario interno de las concesiones de zona de playa y bahía para fines acuícolas. Además precisó que este sistema no se utilizó como generador de información externa, sino para almacenamiento de los datos levantados en el campo por inspectores del Departamento de Costas.

Sobre el particular, no se justifica que la DIRNEA mantenga para su uso exclusivo la información cartográfica, básica y temática, así como las bases de datos que son requeridas por las instituciones involucradas en el proceso de regularización de las camaroneras, para el cumplimiento de sus obligaciones.

Hay
once

Con relación a las 44 642 hectáreas mencionadas en el Decreto 1391, el Jefe de Estado Mayor de la Armada informó que fueron establecidas en base a la información del CLIRSEN y de la Subsecretaría de Acuicultura, pero no en base a la información proporcionada por la DIRNEA. Con relación a la primera transitoria manifiesta que ésta concede la posibilidad de regularización a las personas que podían acogerse al derecho de regularizarse, y que el cumplimiento del Decreto 1391 depende exclusivamente de los camaroneros interesados. Aclara que el SIGCAM no provee ni genera información cartográfica, sino que contiene el levantamiento a través de capas de los predios camaroneros que son inspeccionados y georeferenciados; y manifiesta que la información que dispone la DIRNEA en su censo camaronero es fundamental para la ejecución del Decreto Ejecutivo 1391.

Con referencia a la participación de las instituciones en la entrega de la información necesaria para cuantificar el área de intervención para el cumplimiento del Decreto 1391, la DIRNEA no proporcionó la información a la que hace referencia. Además no se evidencian las acciones implementadas por la DIRNEA para hacer cumplir a los camaroneros sin acuerdos de concesión, ni para completar el censo camaronero dentro del plazo establecido por el Decreto Ejecutivo 1391.

Conclusiones

Los Directores Nacionales de los Espacios Acuáticos, por el período comprendido desde el 27 de octubre de 2008 hasta el 13 de agosto de 2012, inobservaron el artículo 52, literal a), numeral 10 del Estatuto Orgánico por Procesos de la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos – DIRNEA, al no actualizar el catastro camaronero y la base de datos del Estudio Multitemporal de Manglares, Camaroneras y Áreas Salinas en la Costa Continental Ecuatoriana, elaborado por el Centro de Levantamiento Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos – CLIRSEN, en año 2006, lo que impidió proporcionar la información básica y oportuna para la ubicación geográfica e identificación de los concesionarios de zonas de playa y bahía, a la Subsecretaría de Acuicultura del MAGAP y a la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente.

Las omisiones anteriores impidieron conocer la realidad de las áreas de zonas de playas y bahías, y de los usuarios que se encuentran ocupando un área mayor a la concedida o que estén sin el correspondiente acuerdo interministerial, dificultando la

Hej
doce

planificación y el control de las acciones de protección del ecosistema del manglar y de las actividades que dentro de éste se desarrollan.

Los Subsecretarios de Acuicultura en los períodos del 27 de octubre de 2008 al 12 de enero de 2011 y del 18 de agosto de 2011 al 13 de agosto de 2012, inobservaron la transitoria primera del Decreto Ejecutivo 1391, al no legalizar mediante acuerdos interministeriales la regularización de 30 517,23 hectáreas de las concesiones que habrían ocupado un área mayor a la concedida, de personas naturales o jurídicas que no tenían acuerdo interministerial, y de las adjudicaciones de zonas de playa y bahía otorgadas por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización o el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.

Recomendaciones

- 2 El Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, dispondrá a la Subsecretaría de Acuicultura que la información geográfica y alfanumérica existente, sea cuantificada, analizada, validada y homologada con la información de las otras instituciones relacionadas, para desarrollar e implementar un sistema nacional de información catastral camaronera.
- 3 El Director Nacional de los Espacios Acuáticos, considerando la recomendación precedente deberá orientar su información, previo su inventario, análisis, validación y homologación, para que la Subsecretaría de Acuicultura desarrolle el sistema nacional de información catastral camaronero, compartiendo sus bases de datos, experiencias y capacidades.

La Subsecretaría de Acuicultura no solucionó los trámites de regulación ingresados con documentación incompleta.

La transitoria segunda del Decreto Ejecutivo 1391 señala:

“Instaurado el expediente administrativo por la Subsecretaría de Acuicultura, por las causales previstas en las letras j) y l) del artículo 94 del presente reglamento, el concesionario deberá allanarse al expediente y someterse al proceso de regularización; igualmente los ocupantes que no tienen acuerdo interministerial podrán allanarse luego de la notificación que realizará el Capitán de Puerto de la jurisdicción.”

Frece

El artículo 94 del Reglamento General de la Ley de Pesca, reformado por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 261, publicado en el Registro Oficial 146 de 9 de marzo de 2010, dispone:

“Las concesiones y las autorizaciones en tierras altas sin vocación agrícola terminarán por las siguientes causas: (...) j) Por la ocupación de una área mayor a la concedida; (...) l) Por tala de manglares o incumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias”

Del 27 de octubre de 2008 al 13 de agosto de 2012, período correspondiente al presente examen especial, ingresaron a la Subsecretaría de Acuicultura un total de 1514 solicitudes de trámites para regularización, de las cuales 620 corresponden a 9578 hectáreas, se receptaron con documentación incompleta, que representan el 41% de solicitudes que no han sido tramitadas, lo que imposibilitó la identificación, el análisis de las áreas que incurren en los literales j) y l) del artículo 94 del Reglamento de la Ley de Pesca, para su aplicación. Los trámites con documentación incompleta permanecen sin ser resueltos y constituyen un pasivo administrativo hasta la fecha de corte de este examen.

De lo evidenciado por el equipo de auditoría, se determinó que las acciones emprendidas por la Subsecretaría de Acuicultura, para dar solución a los trámites ingresados con documentación incompleta, no fue efectiva, debido a que los solicitantes no se han acercado a completar los requerimientos del proceso de regularización, hasta la fecha de corte de este examen, 13 de agosto de 2012.

El Subsecretario de Acuicultura, en funciones desde el 16 de marzo de 2009 hasta el 28 de septiembre de 2011, en comunicación de 25 de enero de 2013, luego de la lectura de borrador de informe, indicó que el espíritu del Decreto Ejecutivo 1391 fue regularizar a los concesionarios que se encontraban informales dentro de zonas de playa y bahía ejerciendo la actividad acuícola mediante la cría y el cultivo del camarón. Lo expresado por el Subsecretario, no justifica su gestión en relación con los actos administrativos no realizados a fin de regularizar el sector camaronero.

Con relación a la terminación de las concesiones, la Subsecretaria de Acuicultura, en oficio SA 2013067 de 23 de enero de 2013, en respuesta a la lectura de borrador de informe, señaló que con el fin de que los usuarios completen la documentación requerida, a más de las brigadas de notificación realizadas entre enero y septiembre de 2011, notificó por la prensa los días 17, 18 y 19 de octubre de 2011, otorgando un

Hy
ca torce

plazo de 20 días a partir de dicha publicación, para que presenten los documentos requeridos para el proceso de regularización, acción consensuada en las mesas de trabajo de la comisión interministerial.

Conclusiones

Los Subsecretarios de Acuicultura, en funciones desde el 27 de octubre de 2008, hasta el 15 de septiembre de 2010, fechas del último plazo fijado por el Decreto 1391, inobservaron los artículos 74 y 84 del Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, al haber recibido expedientes incompletos, sin los requisitos exigidos.

Los Subsecretarios de Acuicultura, en el período del 27 de octubre de 2008 al 13 de agosto de 2012, inobservaron la transitoria segunda del Decreto Ejecutivo 1391, al no haber logrado solucionar 620 trámites de regularización ingresados con documentación incompleta, lo que impidió el cumplimiento cabal del decreto, en detrimento de las áreas naturales dedicadas al cultivo de especies bioacuáticas que se encuentran al margen de la regularización, así como también de la planificación del desarrollo y control del sector camaronero.

Recomendaciones

- 4 La Subsecretaría de Acuicultura, en relación a los trámites con documentación incompleta, y que se hallan al margen del artículo 76 del Reglamento General de la Ley de Pesca, en forma coordinada con las instituciones involucradas en el Decreto Ejecutivo 1391, liderará e iniciará la implementación del Sistema de Información Catastral Camaronero del Ecuador (SICCE) fortaleciendo sus unidades de cartografía digital y georeferenciación en campo, mediante la implementación de un sistema de información geográfica (SIG), capaz de compartir la información vía Internet, que permita atender de manera prioritaria a los casos involucrados en el Decreto Ejecutivo 1391, y continuará conformando sus bases de datos hasta concluir el relevamiento de todas las camaroneras, a fin de disponer de la información necesaria para expedir los respectivos acuerdos interministeriales de concesión.
- 5 El Subsecretario de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente dispondrá que la información cartográfica y alfanumérica disponible en la

Fhy
quinze

Subsecretaría de Gestión Marina y Costera contribuya al desarrollo de un nuevo sistema de información catastral camaronero del Ecuador (SICCE).

La Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos no culminó los procesos de cobro de derechos por ocupación ilegal en las áreas de playa y bahía.

El numeral 4 de la transitoria primera del Decreto Ejecutivo 1391, estipula que:

“(...) El plazo de pago de los derechos por ocupación ilegal del área restante será de dos meses contados a partir de la fecha en que se le notifique la cantidad a cancelar por parte de la Autoridad.”

La transitoria tercera del Decreto Ejecutivo 1391, manifiesta:

“El incumplimiento (...) del pago de derechos por la ocupación ilegal, en los plazos establecidos en el presente reglamento, ocasionará la pérdida del derecho de regularización, y se procederá al desalojo de las áreas de playa y bahía ilegalmente ocupadas, las cuales se revertirán al Estado”.

El Director Nacional de los Espacios Acuáticos con oficio DIRNEA-COS-324-O de 1 de febrero de 2012, remitió a la Subsecretaría de Acuicultura, el listado de los posesionarios de camaroneras que al 25 de enero de 2012 no habían cumplido con el pago de los valores correspondientes por la ocupación de zonas de playa y bahía desde el año 1999 al 2012, en las provincias de Guayas, Manabí, Esmeraldas y El Oro; sumando un total de 131 camaroneros deudores.

El Director Nacional de los Espacios Acuáticos con oficio DIRNEA-COS-1979, de 9 de julio de 2012, remite a la Subsecretaría de Acuicultura el listado de camaroneras con área ilegal, actualizado al 9 de julio de 2012, con un total de 30 camaroneras ilegales.

El Director Nacional de los Espacios Acuáticos, en oficio DIRNEA-COS-2500-O-2012 de 3 de septiembre de 2012, indicó el detalle de los valores adeudados por ocupación de zona de playa y bahía en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Manabí y Guayas, señalando un total de 88 camaroneros deudores por un valor total de 891 178,93 USD. Adicionalmente, manifestó que a pesar de haber fenecido el plazo establecido para pagar los valores por ocupación irregular de las camaroneras, la DIRNEA continúa realizando esfuerzos para el cobro de los mismos, sin embargo, la transitoria tercera del Decreto Ejecutivo 1391 estipula que “el incumplimiento (...) del pago de derechos por la ocupación ilegal, en los plazos establecidos en el presente reglamento,

*Hy
dieciseis*

ocasionará la pérdida del derecho de regularización, y se procederá al desalojo de las áreas de playa y bahía ilegalmente ocupadas, las cuales se revertirán al Estado". Por lo tanto, es claro que en los casos de los 88 camaroneros han perdido el derecho de regularización y la DIRNEA deberá proceder al desalojo de las áreas ilegalmente ocupadas, las cuales deberán revertirse al Estado por parte de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria.

El Director Nacional de los Espacios Acuáticos, en oficio FN-DIRNEA-AJU-2013-494-O de 1 de marzo de 2013, en respuesta a la lectura de borrador de informe, indicó que esta Dirección ha cumplido con sus obligaciones establecidas en el Decreto Ejecutivo 1391, coadyuvando con las instituciones involucradas en la regularización, efectuando el cobro de las nuevas tarifas e impidiendo tramitar concesiones de camaroneras construidas después del año 1999, y recalca que las disposiciones del decreto en referencia no establecen plazos a cumplir por parte de las autoridades inmersas en el proceso de regularización.

De la verificación de la información proporcionada, se determinó que a pesar de que la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos realizó las gestiones para cobrar los derechos por ocupación ilegal, la estrategia empleada no fue eficiente para recuperar estos valores dentro del plazo establecido en el numeral 4 de la primera transitoria del Decreto, considerando que hasta la fecha de corte del examen, 13 de agosto de 2012, el 67% de los deudores no ha efectuado la cancelación de los derechos; adicionalmente, no se evidenció la adopción de mecanismos alternativos para lograr el cumplimiento de este objetivo establecido en el Decreto 1391.

Conclusión

Los Directores Nacionales de los Espacios Acuáticos, en funciones desde el 27 de octubre de 2008 al 13 de agosto de 2012, fecha de corte del examen, incumplieron el numeral 4 de la transitoria primera del Decreto Ejecutivo 1391, al no preocuparse por implementar estrategias efectivas para recaudar el cobro de tasas por derechos por ocupación ilegal, impidiendo la recaudación de fondos del Estado; así como también la transitoria tercera del mismo Decreto Ejecutivo al no haber desalojado de las áreas ilegalmente ocupadas, y al no haber revertido al Estado dichas áreas, en los casos de los camaroneros deudores.


diecisiete

Recomendación

- 6 El Director Nacional de los Espacios Acuáticos, dispondrá aplicar los mecanismos legales pertinentes para que en los casos de los camaroneros deudores, que habiendo sido debidamente notificados, y fenecido el plazo para el pago de los derechos de ocupación ilegal del área restante, y que por tanto habrían perdido el derecho de regularización, se proceda al desalojo de las áreas de playa y bahía ilegalmente ocupadas. Además, comunicará a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, a fin de que dichas áreas sean revertidas al Estado; y, coordinará simultáneamente con la Subsecretaría de Acuicultura y la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera.

La Subsecretaría de Gestión Marina y Costera y la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos no verificaron el cumplimiento total de los procesos de forestación y reforestación en los planes forestales aprobados, ni la actualización de los registros individualizados correspondientes.

El numeral 4 de la transitoria primera del Decreto 1391, estipula:

“La reforestación del manglar deberá realizarse en el plazo de un año contado a partir de la fecha en que se inicie el trámite de regularización (...)”

La disposición transitoria cuarta del Decreto Ejecutivo 1391 señala:

“El Ministerio del Ambiente y la Autoridad Marítima Nacional, aprobarán las áreas a reforestarse y forestarse, cuidando que se la efectúe en primer lugar en las áreas ocupadas y en sectores adyacentes a los chorrillos, esteros, depósitos aluviales o canales donde normalmente fluye el agua o que fueron taponados. Asimismo verificarán el proceso de reforestación y llevarán un registro individualizado y actualizado de su cumplimiento.- El Ministerio del Ambiente determinará las zonas de especial recuperación del manglar, las mismas que no podrán ser destinadas a la producción camaronera”.

En el Registro Único de Camaroneras de la Subsecretaría de Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, constan 29 trámites de regularización para el año 2009 y 178 en el año 2010, totalizando 207 expedientes que disponen de aprobaciones de áreas a reforestarse, cuyos procesos de reforestación debían ser verificados por la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente, conforme lo estipulado por el numeral 4 de la transitoria primera del Decreto 1391.

Hay
Dieciocho

Por lo tanto, el 69% de las verificaciones de las actividades forestales aprobadas no fueron ejecutadas en el período 2009 al 2010; y además, no se realizó la actualización de los registros individualizados de los planes de forestación.

Sobre la responsabilidad del Ministerio del Ambiente a través de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera; y, de la Autoridad Marítima Nacional a través de la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos, de verificar el proceso de reforestación y de llevar un registro individualizado y actualizado de su cumplimiento, el Subsecretario de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente, en oficio MAE-SGMC-2012-1644, de 5 de septiembre de 2012, informó que recibió de la Subsecretaría de Acuicultura 753 trámites de regularización de camaroneras, evaluó 718 planes de reforestación (95%), de los cuales se aprobaron 393 planes (52%); 325 trámites fueron observados (43% del total recibido); y, 35 trámites restantes se encuentran en revisión en la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera (5%).

El Subsecretario de Gestión Marina y Costera, mediante oficio MAE-SGMC-2013-0235 de 11 de marzo de 2013, con referencia a los 393 planes aprobados, indicó que se recibieron de la Subsecretaría de Acuicultura 236 acuerdos interministeriales, hasta el 14 de febrero de 2012, cumpliéndose con los seguimientos a 186 reforestaciones y forestaciones cuyos planes fueron aprobados, lo cual corresponde al 79% del total de acuerdos recibidos, y representa el 25% del universo de 753 solicitudes de regularización.

Al respecto, la transitoria cuarta exige la verificación del proceso de reforestación, por parte de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera y de la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos, las mismas que debieron llevar un registro individualizado y actualizado de la verificación de los procesos de forestación y reforestación, en el plazo de un año contado a partir de la fecha en que se inicie el trámite de regularización, independientemente de la emisión de los acuerdos interministeriales, conforme lo estipulado en el numeral 4 de la transitoria primera del Decreto Ejecutivo 1391.

El Jefe del Estado Mayor de la Armada, así como el Director Nacional de los Espacios Acuáticos, mediante oficios VALM-CMC-002-2013 y DIRNEA-AJU-182-2013 de 22 de enero de 2013, respectivamente, luego de la lectura de borrador de informe, manifestaron que cumpliendo con la disposición cuarta del Decreto Ejecutivo 1391, la

Huy
diecinueve

Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos realizó acciones conjuntamente con la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente, programó y ejecutó todas las inspecciones solicitadas de manera coordinada.

La falta de un mecanismo que reglamente la coordinación interinstitucional entre la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente y la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos, contribuyó al bajo cumplimiento de verificación de los procesos de forestación y reforestación, así como la respectiva actualización de los registros correspondientes.

Conclusión

Los Subsecretarios de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente y los Directores Nacionales de los Espacios Acuáticos, como autoridad marítima nacional, durante el período comprendido entre el 27 de octubre de 2008 y el 13 de agosto de 2012, inobservaron la transitoria cuarta del Decreto Ejecutivo 1391, al no culminar en el plazo estipulado, con la aprobación de todas las áreas a reforestarse y forestarse, al no verificar la totalidad de los planes aprobados de forestación y reforestación, y al no actualizar los registros individualizados, en detrimento de la regeneración del manglar y de su ecosistema. En el mismo período, los Subsecretarios de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente, inobservaron el numeral 4 de la transitoria primera del Decreto Ejecutivo 1391, al no verificar los procesos de reforestación del manglar en todos los planes aprobados por esta Subsecretaría, sino que esperaron a que se emitan los acuerdos interministeriales de concesión, lo cual no es un requisito contemplado en el numeral 4 de la norma mencionada.

Recomendación

- 7 El Subsecretario de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente y el Director Nacional de los Espacios Acuáticos, dispondrán la verificación, seguimiento y monitoreo de los planes aprobados de forestación y reforestación, y la correspondiente actualización de los registros individualizados, lo cual incluye sus bases de datos cartográficas y alfanuméricas, en favor de la regeneración del manglar y de su ecosistema.

Fly
veinte

El INDA y la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria no culminaron el proceso de declaración de nulidad de las adjudicaciones realizadas en zonas de playa y bahía.

La disposición transitoria quinta del Decreto Ejecutivo 1391, establece:

“Dispóngase al Director del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario para que declare la nulidad de las adjudicaciones realizadas por el mismo INDA o por el extinto IERAC, en zonas de playa y bahía o áreas de manglares, de acuerdo a lo establecido por la DIGMER y el CLIRSEN, tomando como línea base el año 1977”.

Mediante Resolución Administrativa 07, de 1 de julio de 2010, el INDA asumió la jurisdicción y competencia para proceder a la declaratoria de extinción de forma directa y de oficio de los actos de adjudicación, que el exIERAC o INDA otorgaron sobre bienes del Estado de dominio o uso público que le pertenecen.

Para cumplir el objeto antes indicado, el INDA coordinó y desarrolló con la DIRNEA un procedimiento interinstitucional, y mediante resolución motivada, se declaró la extinción de las adjudicaciones realizadas en zonas de playa y bahía, al margen de la inscripción del Registro Catastral General de Tierras del INDA o del exIERAC.

El INDA comunicó a los Registradores de la Propiedad de los cantones a los que pertenecen los predios, la resolución para que margine de los registros a su cargo, la inscripción de las providencias de las adjudicaciones que se extinguían; acto que puso en conocimiento de la DIRNEA para el cumplimiento de la transitoria quinta del Decreto Ejecutivo 1391.

El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, INDA, pasó a ser Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca mediante Decreto Ejecutivo 373 de 28 de mayo de 2010.

En la página 7 del informe de implementación de la aplicación del Decreto 1391 elaborado por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria - STRA, anexo al oficio MAGAP-DETIT-2012-934-TEMP, de 31 de agosto de 2012, se indicó que al no contar el INDA, IERAC y STRA con un plano base ni un Sistema de Información Geográfica (SIG), la verificación de los predios inmersos en las previsiones del Decreto 1391 se


vermteyuno

encuentra supeditada a los sistemas de información de la DIRNEA, SIGACUA y SIGCAM.

Por otro lado, existen casos que no han podido ser ubicados en el sistema SIGCAM de la DIRNEA; razón por la que la verificación de las condiciones de tierras bajas, playa, bahía y manglar, la DIRNEA está realizando inspecciones en campo.

De la verificación a la información proporcionada, el equipo auditor determinó que se desconoce la totalidad de adjudicaciones realizadas por el IERAC y el INDA en zonas de playa y bahía, en razón de que en los archivos institucionales la documentación no está georeferenciada, por lo que, 101 expedientes se encuentran en la DIRNEA, a fin de confirmar si éstos se ubican en espacios estatales, y de ser el caso aplicar la transitoria quinta del Decreto Ejecutivo 1391.

Además, de los 101 casos referidos pendientes de certificación, la DIRNEA indicó que no es posible determinar si se encuentran en zonas de playa y bahía, por lo que no es posible declarar su nulidad con base en el artículo 94 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

El Director Ejecutivo del INDA, en funciones desde el 24 de mayo de 2010 al 04 de agosto de 2010, en comunicación de 25 de enero de 2013, luego de la lectura de borrador de informe, manifestó que con fecha 1 de julio de 2010, mediante Resolución Administrativa 07, declaró la extinción de los actos de adjudicación que el exIERAC o INDA, otorgaron sobre bienes del Estado, dando cumplimiento a la cláusula QUINTA del Decreto Ejecutivo 1391, en base al informe motivado que entregó la DIRNEA al INDA.

El Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria, con oficio de 26 de febrero de 2013, en respuesta al borrador del informe del presente examen especial, indicó que durante su gestión no encontró información estructurada, ni datos georeferenciados, ni un modelo de gestión para el manejo de la información existente, ni variables, ni indicadores para la sistematización de la información, no existió un inventario de archivos, hubo desorden en los archivos, lo que no permitió identificar los expedientes de adjudicaciones a camaroneras, dependiendo enteramente de la certificación de la DIRNEA a través de su sistema SIGCAM, el cual no contó con toda la información requerida. De 251 solicitudes de certificación ingresadas solamente 57 fueron atendidas y 101 quedaron sin respuesta; de las 93 restantes, hasta julio de 2012, se

Fly
veinte y dos

desconoce el estado de trámite. Concluye que la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria incumplió la disposición transitoria quinta del decreto ejecutivo 1391 como consecuencia de la carencia de medios técnicos y administrativos para identificar las adjudicaciones realizadas por el IERAC y el INDA en zonas de playa y bahía otorgadas a partir de 1977.

El Director del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, en funciones del 28 de octubre de 2008 al 10 de febrero de 2010, mediante oficio de 26 de febrero de 2013, en respuesta al borrador del informe, con relación al incumplimiento de la transitoria quinta del decreto 1391, manifestó que la inexistencia de un catastro actualizado y georeferenciado de tierras adjudicadas por el INDA y por el IERAC, ha impedido la ejecución de la anulación de las adjudicaciones realizadas en zonas de playa y bahía, conforme lo dictado por el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva - ERJAFE, que en su artículo 94, literal a, establece:

“se considerarán como nulos (...) aquellos actos dictados por un órgano incompetente por razones de materia, territorio (...)”.

Indicó, además, que a partir del año 2010 se inició la implementación del Catastro Agrario en 8 cantones con técnicas de georeferenciación.

Conclusión

Los Directores Ejecutivos del INDA, en el período del 27 de octubre de 2008 al 28 de mayo de 2010, y los Subsecretarios de Tierras y Reforma Agraria, en el período del 28 de mayo de 2010 al 13 de agosto de 2012, inobservaron la transitoria quinta del Decreto Ejecutivo 1391, al no disponer de un catastro de su patrimonio de tierras agrarias actualizado y georeferenciado, que permita ubicar las tierras adjudicadas por el INDA, y por no articular los mecanismos técnicos y administrativos interinstitucionales necesarios, que le permita efectivizar los procesos y acciones para declarar la nulidad de las adjudicaciones realizadas por el INDA o el extinto IERAC en zonas de playa y bahía o áreas de manglares, lo cual constituye impedimento para la gestión de las instituciones relacionadas con el proceso de regularización de predios camaroneros, impidiendo la planificación y el control del sector camaronero y las acciones de protección del ecosistema del manglar.

Fhy
veinte y tres

Recomendación

- 8 El Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria dispondrá el diseño, implementación y mantenimiento de un sistema de información catastral de tierras agrarias del Estado, georeferenciado y actualizado, el cual deberá mantener vinculación con el sistema de información catastral camaronero del Ecuador, por lo que en conjunto con el Ministerio Coordinador de Patrimonio, la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos (DIRNEA), las Subsecretarías de Acuicultura (MAGAP) y de Gestión Marino Costera (MAE), establecerán las medidas conducentes para la elaboración de dicho sistema, el cual permitirá proceder a las declaraciones de nulidad de las adjudicaciones en zonas de playa y bahía realizadas por el IERAC e INDA.

La Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos no elaboró ni actualizó el catastro camaronero.

En la disposición transitoria sexta del Decreto Ejecutivo 1391, se incrementaron los valores normados por servicios y derechos, al disponer:

“Refórmese el artículo 60 del Reglamento de Derechos por Servicios Prestados por la Autoridad Marítima Nacional y Capitanías de Puerto de la República, estableciendo que para la ocupación de zona de playa y bahía (...) se deberá pagar anualmente por las 10 hectáreas USD 0,00 y sobre el excedente USD 25,00 por cada hectárea”.

El Estatuto Orgánico por Procesos de la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos - DIRNEA, en su artículo 52 *“De los procesos, productos y servicios del departamento de Ordenamiento Costero”, Proceso (06) “Gestionar la protección ambiental marino costera”, literal a), numeral 10, establece que a esta Dirección le corresponde realizar el catastro camaronero.*

La DIRNEA no actualizó la información entregada por el CLIRSEN de los años 1984, 1999 y 2006, lo que le imposibilitó cobrar el valor total de tasas adeudado por los propietarios de camaroneras carentes de información, por desconocer su ubicación y su superficie, ya que no constaban en sus registros gráficos ni alfanuméricos.

El Jefe de Estado Mayor de la Armada, con oficio FN-ESMAAR-AJU-2013-O de 5 de marzo de 2013, en respuesta a la lectura de borrador de informe, adjunta oficio FN-

Fhy
veinte y cuatro

DIRNEA-AJU-2013-494-O de 1 de marzo de 2013, suscrito por el Director Nacional de los Espacios Acuáticos, indicando que el Decreto 1391 no establece plazos a cumplir por las autoridades involucradas en la regularización de zonas de playa y bahía para camaroneras, como tampoco establece que la DIRNEA deba actualizar la base de datos del Estudio Multitemporal de Manglares, Camaroneras y Áreas Salinas en la Costa Continental Ecuatoriana. Además, en el mismo oficio manifiesta que las Capitanías de Puerto de la República son las encargadas del cobro de los derechos por ocupación ilegal de zonas de playa y bahía para camaroneras, de acuerdo a la reforma del Decreto Ejecutivo 1442 de 20 de noviembre de 2008, publicada en el Registro Oficial 479 de 2 de diciembre de 2008.

Conclusiones

Los Directores Nacionales de los Espacios Acuáticos, durante el período 27 de octubre de 2008 y el 13 de agosto de 2012, inobservaron el numeral 10 del literal a) del artículo 52 del Estatuto Orgánico por Procesos de la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos - DIRNEA, al no actualizar la información catastral del sector camaronero, entregada por el CLIRSEN, que le permita el cobro de las tasas de ocupación de zonas de playa y bahía de los predios no registrados.

La DIRNEA no aplicó el cobro de las tasas por derechos establecida en la transitoria sexta del Decreto Ejecutivo 1391, en los predios que no disponen información, por la falta de actualización de la base de datos cartográfica y de tenencia legal del Estudio Multitemporal de Manglares, Camaroneras y Áreas Salinas en la Costa Continental Ecuatoriana, elaborado por el CLIRSEN en el año 2006.

Es evidente que la falta de actualización de la georeferenciación de predios y piscinas camaroneras contenidas en el Estudio Multitemporal de Manglares, Camaroneras y Áreas Salinas en la Costa Continental Ecuatoriana, elaborado por el CLIRSEN, al año 2006, así como de la base de datos de sus propietarios y sus avalúos, ha sido la principal causa para provocar el incumplimiento del Decreto Ejecutivo 1391.

La falta de actualización de la información elaborada por el CLIRSEN del sector camaronero, impidió el cobro de las nuevas tasas establecidas en el Reglamento de Derechos por Servicios Prestados, por la Autoridad Marítima Nacional y Capitanías de Puerto de la República, de los predios que no disponen información.

Huy
veinte y cinco

Recomendaciones

- 9 El Director Nacional de los Espacios Acuáticos participará permanentemente con el Ministerio Coordinador de Patrimonio, las Subsecretarías de Acuicultura y de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente, en la elaboración del sistema de información catastral camaronero del Ecuador (SICCE), el cual permitirá proceder con el cobro de las tasas de ocupación de zonas de playas y bahías del perfil costanero, y además entregará toda su información catastral camaronera, tanto cartográfica como su base de datos, a la Subsecretaria de Acuicultura.
- 10 El Ministro Coordinador de Patrimonio entregará a la Subsecretaria de Acuicultura, la implementación del sistema catastral camaronero con el fin del desarrollo de la actividad acuícola.
- 11 El Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca realizará todas las gestiones necesarias hasta lograr que la Subsecretaría de Acuicultura se encargue de cobrar las tasas de derechos por ocupación indebida y por inspecciones técnicas a las camaroneras y además dispondrá que la Subsecretaría de Acuicultura lidere, implemente y mantenga actualizado el sistema de información catastral camaronero del Ecuador (SICCE), a fin de evitar diluir y dilatar el proceso de cumplimiento del decreto ejecutivo 1391.

Los Directores Provinciales del Guayas del Ministerio del Ambiente, no remitieron sus informes oportunamente a la Subsecretaría de Acuicultura.

La transitoria séptima del Decreto Ejecutivo 1391, dispone:

“En el plazo de un año contado a partir de la emisión de los Acuerdos Interministeriales de concesión para ejercer la actividad acuícola mediante la cría y cultivo de especies bioacuáticas, las personas naturales o jurídicas, que han legalizado su actividad, deberán contar con el permiso correspondiente de la autoridad ambiental; si vencido este plazo no se hubiere obtenido tal permiso, la Subsecretaría de Acuicultura iniciará el correspondiente expediente administrativo de derogatoria del acuerdo interministerial que otorga la concesión y se revertirán las tierras al uso y goce del Estado”.

*Hay
veinte y seis*

El Coordinador General Zonal - Zona 5 - Director Provincial del Ambiente del Guayas, mediante oficio MAE-CGZ5-DPAG-2012-3609 de 26 de septiembre de 2012, en relación a la aplicación del Decreto 1391, informó al equipo auditor que la gestión realizada por esta Dirección Provincial se resume a 18 licencias otorgadas a camaroneras. En el Registro Único de la Subsecretaría de Acuacultura, constó que se emitieron 99 acuerdos interministeriales sujetos al control de la Zona 5 del Ministerio del Ambiente, evidenciándose que se ha legalizado el 18% de los 99 trámites por pedido de los concesionarios.

El Director Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, en funciones desde el 23 de enero de 2008 hasta el 27 de febrero de 2010, en oficio de 17 de enero de 2013, luego de la comunicación de resultados provisionales, manifestó que en general el otorgamiento de licencias ambientales para actividades que puedan afectar el ambiente, no es un acto unilateral, no se realiza de oficio, siendo por tanto obligación del ejecutante de la actividad el solicitarlo y presentar todos los requisitos necesarios para que la autoridad ambiental la otorgue.

La Directora Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, en funciones desde el 1 de marzo de 2011 hasta el 30 de septiembre de 2011, en comunicación de 1 de febrero de 2013, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales, manifestó que el trámite de regularización ambiental es una obligación del regulado en virtud de que el Director Provincial no puede emitir licencias ambientales si los regulados no cumplen con los requisitos y con la normativa ambiental aplicable para la obtención de la misma.

La intervención del Director Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, es obligatoria, ya que el incumplimiento de la obtención de los permisos concedidos por la autoridad ambiental es causal para iniciar el correspondiente expediente administrativo de derogatoria del acuerdo interministerial. Si los ocupantes de camaroneras no cumplen con el requisito legal de obtener las autorizaciones respectivas, están en calidad de ilegales.

A fin de cumplir lo dispuesto por la transitoria séptima del Decreto Ejecutivo 1391, la Subsecretaría de Acuacultura requiere que la Dirección Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, le remita oportunamente todos los expedientes que no obtuvieron el permiso de la autoridad ambiental, para iniciar el proceso de derogatoria

Shay
veinte y siete

del acuerdo interministerial que otorgó la concesión y las tierras sean revertidas al uso y goce del Estado.

La Directora Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, en funciones desde el 3 de octubre de 2011 hasta el 19 de marzo de 2012, en oficio de 21 de enero de 2013, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales, manifestó que dispuso a las unidades de calidad ambiental, legal y administrativo de su Dirección, efectuar el respectivo levantamiento de todos los expedientes existentes sobre el tema de regularización de camaroneras y que realizó las gestiones para dar cumplimiento a lo establecido en el referido decreto, mediante una comunicación publicada en la Gaceta, el 18 de diciembre de 2011, dirigida al sector camaronero, para iniciar y/o continuar del proceso de regularización ambiental, pero no justificó su responsabilidad de comunicar, monitorear y controlar todas las concesiones otorgadas mediante acuerdos interministeriales durante los años 2010 y 2011, que no contaron con el respectivo permiso ambiental.

La ausencia de los permisos ambientales en las concesiones con acuerdos interministeriales, debió ser comunicada inmediatamente a la Subsecretaría de Acuicultura por constituir causal de derogatoria del respectivo acuerdo interministerial, constituyéndose en una omisión por parte de la Dirección Provincial de Guayas del Ministerio del Ambiente.

Conclusión

Los Directores Provinciales del Guayas del Ministerio del Ambiente, durante el período comprendido entre el 27 de octubre de 2008 y el 13 de agosto de 2012, inobservaron la transitoria séptima del Decreto Ejecutivo 1391; al no haber puesto en conocimiento de la Subsecretaría de Acuicultura el detalle de concesionarios que al término del plazo establecido en el mismo decreto, no obtuvieron el correspondiente permiso ambiental; y al no haber informado oportunamente a la Subsecretaría de Acuicultura para que se inicie el correspondiente expediente administrativo de derogatoria de los acuerdos interministeriales, lo que evidencia la falta de comunicación del control y monitoreo ambiental en las camaroneras, en menoscabo de la protección ambiental al ecosistema manglar.


veinte y ocho

Recomendación

12 La Ministra del Ambiente, dispondrá a los Directores Provinciales de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Guayas y El Oro, participar con su información cartográfica y alfanumérica en la conformación del sistema de información catastral camaronero del Ecuador, que le permita realizar el permiso ambiental para el ejercicio de la actividad acuícola.

El proceso de regularización de camaroneras ilegalmente ocupadas en zonas de playa y bahía, no se cumplió a cabalidad.

La transitoria novena del Decreto Ejecutivo 1391, publicado en Registro Oficial 454 de 27 de octubre de 2008 dispone:

“Durante el plazo de 90 días, contados a partir de la vigencia del presente decreto, podrán solicitar la regularización de las zonas de playa y bahía ilegalmente ocupadas, ante la Subsecretaría de Acuicultura, para obtener el correspondiente acuerdo interministerial de concesión. Caso contrario, se iniciarán los procesos para declarar terminada la concesión y el desalojo en las áreas ilegalmente ocupadas”.

La vigencia del plazo mencionado para solicitar la regularización venció el 25 de enero de 2009.

El plazo de la transitoria novena del Decreto Ejecutivo 1391, fue ampliado mediante Decreto Ejecutivo 1442, publicado en el Registro Oficial 479 de 2 de diciembre de 2008, con el fin de emitir los respectivos acuerdos interministeriales de concesión a las solicitudes de regularización de camaroneras en zonas de playa y bahía, hasta el 31 de marzo de 2010.

Este plazo nuevamente se amplió en 90 días a favor de las personas naturales o jurídicas que desarrollan la actividad acuícola mediante la cría y cultivo de camarón en zonas de playa y bahía y cuya área de cultivo sea de 0 a 10 hectáreas; con la reforma introducida en el Decreto Ejecutivo 397, publicado en el Registro Oficial 229 de 6 de julio de 2010; es decir que se fijó el plazo definitivo hasta el 15 de septiembre de 2010.

En el documento “Proceso de Regularización Camaronera”, suscrito por el Coordinador de la Subsecretaría de Acuicultura de 14 de junio de 2012, se registraron 1 514 trámites ingresados, de los cuales 445 personas naturales y jurídicas obtuvieron

29
veinte y nueve

acuerdos interministeriales, 603 ingresaron con falta de documentos y 466 se encuentran en trámite. Al respecto, la Subsecretaria de Acuacultura, mediante oficio SA-2013019 de 28 de febrero de 2013, rectifica el número total de trámites ingresados por 1517.

Los acuerdos interministeriales emitidos corresponden al 29% de los trámites ingresados, este bajo porcentaje se debe a que no existió planificación inicial de un proyecto para la atención del proceso de regularización.

Adicionalmente, la demora en la tramitación de los 466 expedientes constituyó la causa para que la Subsecretaría de Acuacultura, durante el período comprendido entre el 27 de octubre de 2008 y el 15 de septiembre de 2010, no haya elaborado los acuerdos interministeriales dentro del tiempo de vigencia del referido decreto y sus reformas.

El Subsecretario de Acuacultura, en funciones desde el 10 de diciembre de 2007 hasta el 27 de febrero de 2009, en comunicación de 16 de enero de 2013, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales, señaló que al 27 de febrero del 2009, no habían ingresado solicitudes de regularización, porque los ministros no emitieron normativa para la ejecución del Decreto 1391, conforme lo determina el artículo final del mencionado decreto, el cual establece que la ejecución del decreto, estará a cargo de los ministros de Patrimonio, Defensa, Ambiente y Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Lo dicho evidencia que el Subsecretario de Acuacultura, durante su período, no aplicó el Decreto Ejecutivo 1391, que reforma al Reglamento General de la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, marco legal al cual debía ajustarse.

El Subsecretario de Acuacultura, en funciones desde el 16 de marzo de 2009 hasta el 28 de septiembre de 2011, en oficio recibido el 25 de enero de 2013, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales, indicó que durante su administración emitió el mayor número de acuerdos interministeriales, que agotó todas las medidas existentes y que facilitó a los usuarios el ingreso de solicitudes cumpliendo los requisitos establecidos. Lo expuesto por el referido Subsecretario de Acuacultura, no justificó el incumplimiento del proceso de regularización de camarónicas en los trámites pendientes, hasta el fin de su gestión.

Con relación al plazo en que debía concluir la regularización propuesta en el Decreto Ejecutivo 1391 y sus reformas, la Subsecretaria de Acuacultura, en oficio SA 2013067

Fhy
treinta

de 23 de enero de 2013, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales, expuso el complejo procedimiento administrativo para la entrega del acuerdo interministerial de concesión en el que participan la Subsecretaría de Acuacultura, DIRNEA, Subsecretaría de Gestión Marino Costera; detalló el proceso técnico, legal y administrativo para la regularización de las camaroneras en las diferentes instituciones que tienen ámbito y competencia en la participación de los acuerdos de concesión de zonas de playa y bahía. Además manifestó que el proceso de regularización no estuvo soportado en un censo que permita determinar cuáles o cuántos eran los predios que debieran ser regularizados.

Lo expresado por la Subsecretaria de Acuacultura evidencia que la ejecución del Decreto Ejecutivo 1391 y sus reformas, no fue planificada ni organizada como un proyecto participativo de todas las instituciones que tenían relación directa e indirecta con el sector camaronero. El principal problema para el incumplimiento de regularización del sector camaronero, ordenada por el Decreto 1391, fue provocado por la Comisión Interministerial, presidida por el Ministerio Coordinador de Patrimonio, al no planificar la ejecución del decreto como un proyecto basado en información alfanumérica y cartográfica, que permitiera desarrollar un catastro cuyo producto sería la elaboración de los acuerdos interministeriales de concesión que regularicen el sector camaronero.

La Subsecretaria de Acuacultura, mediante oficio SA-2013019 de 28 de febrero de 2013, en respuesta a la lectura de borrador de informe, aclara que el 15 de septiembre de 2010 venció el plazo para recibir las solicitudes de regularización, no de conclusión del plazo de regularización del sector camaronero.

El Subsecretario de Acuacultura, en funciones desde el 16 de marzo de 2009 al 28 de septiembre de 2011, en oficio recibido el 5 de marzo de 2013, en respuesta a la lectura de borrador de informe, indicó que la vigencia de las disposiciones transitorias se mantiene mientras dure el proceso de regularización, que no ha concluido, y aclara que su período fue el de mayor gestión para dar a conocer a los interesados sobre la presentación de las solicitudes de regularización.

El Subsecretario de Acuacultura en funciones desde el 10 de diciembre de 2007 al 27 de febrero de 2009, en oficio recibido el 25 de febrero de 2013, insiste en que durante su gestión no había ingresado ninguna solicitud de regularización por parte de los camaroneros, ya que no existía una normativa que regule este procedimiento, la cual

*Hay
treinta y uno*

fue elaborada luego de su salida. Por otro lado, destaca que el plazo del proceso de regularización camaronera no ha culminado, sino que lo que ha concluido es el plazo para presentar las solicitudes de regularización por parte de los camaroneros.

El Subsecretario de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente, en oficio MAE-SGMC-2013-0235 de 11 de marzo de 2013, luego de la lectura de borrador de informe, resalta la gestión cumplida hasta el 31 de enero de 2013, sobre los 753 trámites de regularización recibidos de parte de la Subsecretaría de Acuicultura, a nivel nacional, de los cuales aprobó 393 planes de reforestación, correspondientes al 52%; además observó 325 trámites, correspondientes al 43%, los cuales fueron remitidos a la Subsecretaría de Acuicultura, indicando los diferentes motivos de las observaciones; y los restantes 35 trámites, correspondientes al 5%, se hallan en revisión, distribuidos entre las provincias costeras. Con respecto a los 393 trámites aprobados se recibieron de la Subsecretaría de Acuicultura 236 acuerdos interministeriales, correspondientes al 60%, se ha cumplido el seguimiento a 186 planes de forestación y reforestación, correspondiente al 79% del total de acuerdos recibidos.

Conclusiones

Los Subsecretarios de Acuicultura, responsables de la aplicación del Decreto Ejecutivo 1391, hasta el 15 de septiembre de 2010, no cumplieron la transitoria novena y sus reformas, al existir 466 expedientes en trámite, por lo que no se cumplió oportunamente el objetivo del proceso de regularización del sector camaronero

Las acciones necesarias para programar, ejecutar y controlar el cumplimiento del Decreto Ejecutivo 1391, dentro de sus respectivas competencias, son obligatorias para los subsecretarios de acuicultura, de gestión marino costera, de tierras y reforma agraria, directores provinciales del Guayas del Ministerio del Ambiente y directores de DIRNEA.

La falta de coordinación por parte del Ministerio Coordinador de Patrimonio en calidad de presidente de la comisión interinsitucional, establecida por la transitoria décima del decreto ejecutivo 1391, omitió crear un proyecto que administre una estructura organizativa interinstitucional para la consecución de los objetivos del decreto, ha sido la principal causa para que la planificación y el control de los camaroneros en zonas de playa y bahía sean considerados ilegales, de que los recursos naturales de las

Andrés
treinta y dos

zonas de manglar se mantengan desamparadas, de que aumente el riesgo de deterioro ambiental del ecosistema manglar y de que permanezca la ausencia de proyectos de desarrollo para el sector camaronero nacional.

Por lo expuesto, desde el 27 de octubre de 2008, fecha de emisión del Decreto Ejecutivo 1391, hasta el 13 de agosto de 2012, fecha de corte del presente examen especial, han transcurrido 46 meses, en los cuales no se logró cumplir el proceso de regularización.

Recomendación

- 13** La Subsecretaría de Acuacultura conjuntamente con la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos resolverán sobre las acciones pertinentes a tomar en todos los expedientes en trámite.

Los Directores Nacionales de los Espacios Acuáticos del Ministerio de Defensa y los Subsecretarios de Tierras y Reforma Agraria no han culminado con el proceso de nulidad de las adjudicaciones por parte del INDA y del IERAC, en zonas de playa y bahía a fin de revertirlas al Estado.


La transitoria décima dispone:

“Durante el plazo de 90 días contados a partir de la declaratoria de nulidad de las adjudicaciones por parte del Director del INDA, en cada caso, los ex adjudicatarios podrán solicitar la regularización de las zonas de playa y bahía revertidas al Estado ante la Subsecretaría de Acuacultura, en los términos previstos en el presente Reglamento. Vencido el plazo para presentar tal solicitud la autoridad competente procederá al desalojo de los ocupantes ilegales”.

Los literales b) y d) del artículo 26 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, con relación a las atribuciones del INDA, establecen entre otras:

*“b) Adjudicar las tierras que son de su propiedad (...)
d) Realizar y mantener, en coordinación con la Dirección General de Avalúos y Catastros, un catastro de las tierras agrarias”*

El Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, mediante oficio de 26 de febrero de 2013, en lo que a reversiones y anulaciones respecta, indicó que se revisaron 251 expedientes, de los cuales se declaró la extinción o nulidad de 57 adjudicaciones realizadas por los


treinta y tres

institutos IERAC e INDA, es decir, de 2 217,99 hectáreas, y 101 expedientes que se remitieron a la DIRNEA para que certifique su ubicación.

El Director Nacional de los Espacios Acuáticos, en oficio FN.DIRNEA-COS-2013-695-O de 15 de marzo de 2013, adjuntó copias certificadas de las solicitudes suscritas por los Subsecretarios de Tierras y Reforma Agraria, en el período comprendido entre el 7 de octubre de 2010 y el 18 de mayo del 2011, en las que solicitaron certificar si los predios se encontraban en zonas de playa o bahía.

En las respectivas respuestas suscritas por el Director Nacional de los Espacios Acuáticos, en el período del 1 al 9 de agosto de 2011, se observa que las mismas se remitieron 10 meses después de que fueron recibidas las solicitudes para certificar si se encontraban en zonas de playa o bahía. Sobre este particular, en la documentación enviada consta copia certificada del oficio MAGAP-STRA-DSP-2146 de 26 de julio de 2011 en el que el Director de Saneamiento y Patrocinio de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, insiste en que se dé trámite a dichos petitorios ya que éstos se encontraban paralizados hasta obtener respuesta de la DIRNEA.

Ante esta insistencia, el Director Nacional de los Espacios Acuáticos, en los indicados oficios de contestación, en sus partes pertinentes, manifestó:

“No se puede certificar, puesto que con la información que su entidad adjunta, no es posible ubicar el área en mención, sírvase remitirnos el plano con coordenadas DATUM WGS84 de coordenadas UTM.”

El Director Nacional de los Espacios Acuáticos con oficio DIRNEA-COS-2876-O de 8 de diciembre de 2011, envió al Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, el listado de 30 predios presuntamente ubicados en zonas de playa y bahía.

De la verificación de la información proporcionada, el equipo auditor determinó que el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, hoy Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, hasta la fecha de corte del presente examen, 13 de agosto de 2012, no dispuso de información necesaria y referenciada de la línea de costa, para aplicar la declaratoria de nulidad de las adjudicaciones realizadas por parte del IERAC e INDA en zonas de playa y bahía; lo que impidió que los Directores Ejecutivos del INDA cumplieran la transitoria décima.

Zhang
treinta y cuatro

Conclusiones

Los Directores Ejecutivos del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, durante el periodo comprendido entre el 27 de octubre de 2008 y el 28 de mayo de 2010, inobservaron la transitoria décima del Decreto Ejecutivo 1391, inobservaron el literal d) del artículo 37 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario que dispone al INDA realizar y mantener un catastro de las tierras agrarias, al no realizar el catastro georeferenciado que le permita determinar la ubicación geográfica de las adjudicaciones que se realizaron en zonas de playa y bahía, por lo que no se han revertido al Estado todas las tierras adjudicadas en estas zonas para su correspondiente regularización.

Los Directores Nacionales de los Espacios Acuáticos, en funciones desde el 7 de octubre de 2010, fecha de la primera solicitud de certificación, hasta el 9 de agosto de 2011, fecha de la última respuesta, demoraron injustificadamente durante 10 meses, la certificación de la ubicación en zonas de playa o bahía de los predios requeridos por los Subsecretarios de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, retardando el cumplimiento de la transitoria décima del decreto ejecutivo 1391.

Recomendaciones

- 14 El Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria, dispondrá desarrollar e implementar un sistema de información catastral de tierras agrarias, a fin de contar con una base de datos geográfica y de tenencia legal confiable de su patrimonio, compatible y complementario con el sistema de información catastral camaronero del Ecuador, a fin de evitar duplicidad y contradicción de información.
- 15 El Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria dispondrá continuar con el proceso de anulación de adjudicaciones de tierras en zonas de playa y bahía, y su correspondiente reversión al Estado, a fin de dar cumplimiento a la transitoria décima del decreto ejecutivo 1391.

Ing. Paul Noboa León

Director de la Auditoría de Proyectos y Ambiental

*Hay
treinta y cinco*