

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0560-M

Quito, D.M., 28 de junio de 2021

PARA: Sr. Abg. Juan Pablo Fajardo Carpio
Director Zonal

ASUNTO: CRITERIO JURÍDICO RESPECTO A ENTREGA DE COMODATO DE UN ÁREA QUE OCUPA LA ESCUELA GABRIELA MISTRAL- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, REPRESENTADO EN TERRITORIO POR LA DIRECCIÓN DISTRITAL DE EDUCACIÓN 21D03 CUYABENO Y PUTUMAYO, UBICADA EN LA COMUNIDAD 17 DE ABRIL DE LA PARROQUIA TARAPOA CANTÓN CUYABENO PROVINCIA SUCUMBÍOS.

De mi consideración:

En referencia al memorando Nro. MAAE-DZ9-2021-0292-M de 14 de abril de 2021, mediante el cual la Dirección Zonal a su cargo solicitó a esta Coordinación General de Asesoría Jurídica se emita criterio jurídico respecto a “*ENTREGA DE COMODATO DE UN ÁREA QUE OCUPA LA ESCUELA GABRIELA MISTRAL- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, REPRESENTADO EN TERRITORIO POR LA DIRECCIÓN DISTRITAL DE EDUCACIÓN 21D03 CUYABENO Y PUTUMAYO, UBICADA EN LA COMUNIDAD 17 DE ABRIL DE LA PARROQUIA TARAPOA CANTÓN CUYABENO PROVINCIA SUCUMBÍOS*”, al respecto debo mencionar lo siguiente:

1.- ANTECEDENTES

Mediante memorando Nro. MAAE-DZ9-2021-0292-M de 14 de abril de 2021, la Dirección Zonal menciona lo siguiente:

“(…) **CRITERIO:**

De lo antes expuesto se puede colegir que dentro del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente no figura el comodato de Áreas en el Patrimonio Forestal Nacional, así como también en el caso de acoger el pedido de comodato del área donde se encuentra construida la Escuela 17 de Abril, solicitado por la parte interesada, no poseemos el dominio de Área que enmarca el Patrimonio Forestal Nacional, requisito indispensable para el otorgar e inscribir el comodato en el Registro correspondiente; Por lo consiguiente solicito a usted se emita un pronunciamiento legal respecto a la figura que se podría adoptar en estas circunstancias, tomado en cuenta que no es el único caso que existe aquí en esta provincia de sucumbíos ya que hay varias infraestructuras del estado y que corresponde al Ministerio de Educación que se encuentran asentadas en el Patrimonio Forestal Nacional y que están solicitando su legalización de su área en posesión en especial del área de la Escuela Gabriela Mistral ubicada en la comunidad 17 de abril de la parroquia Tarapoa Cantón Cuyabeno Provincia Sucumbíos, cabe mencionar que el área escolar según los planos existentes consta de los siguientes límites Norte :Colina del señor Garrido Betancourt Jose Antolino con un rumbo de S 56°58'47”E en 110.86.m.SUR colina de franja derecho de la vía con rumbo variado en 179.41 m. ESTE-Colinda con el patrimonio forestal del estado con rumbo de S8°43'11” W en 221.41m OESTE.- colinda con el señor Garrido Betancout Jose Antolino con rumbo de S12°56'29” E en 160.52.m como se lo puede constatar en el plano que se adjunta.(…)”

2.- BASE LEGAL

Constitución de la República del Ecuador

“Art. 14.- *Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.*”

Código Orgánico Administrativo

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0560-M

Quito, D.M., 28 de junio de 2021

"Art. 4.- Principio de eficiencia. Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales."

"Art. 9.- Principio de coordinación. Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones."

"Art. 23.- Principio de racionalidad. La decisión de las administraciones públicas debe estar motivada."

"Art. 47.- Representación legal de las administraciones públicas. La máxima autoridad administrativa de la correspondiente entidad pública ejerce su representación para intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia. Esta autoridad no requiere delegación o autorización alguna de un órgano o entidad superior, salvo en los casos expresamente previstos en la ley."

Código Orgánico del Ambiente

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

2. El manejo sostenible de los ecosistemas, con especial atención a los ecosistemas frágiles y amenazados tales como páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos, manglares y ecosistemas marinos y marinos-costeros;"

"Art. 23.- Autoridad Ambiental Nacional. El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental."

"Art. 50.- Régimen de la propiedad y posesión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Patrimonio Forestal Nacional. Para legalizar las tierras de posesión o propiedad preexistente a la declaratoria de áreas protegidas y del Patrimonio Forestal Nacional, se observarán las siguientes condiciones:

1. La prohibición de ingreso de personas a estas áreas para obtener la legalización de tierras, con excepción de las personas que han estado en ocupación material de buena fe, sin violencia ni clandestinidad, por un período ininterrumpido no menor a 5 años antes de la declaratoria de dicha área, o las que se encuentren en posesión ancestral de conformidad con la ley. Para el cumplimiento de esta disposición, la Autoridad Ambiental Nacional contará con sistemas de monitoreo y control, información cartográfica, demográfica y censal georreferenciada, cruce de información con los registros de la propiedad, actualizaciones catastrales rurales que posean las autoridades competentes u otras que se considere pertinente;

2. La realización de obras o actividades en territorio comunitario o ancestral dentro de las áreas protegidas, para satisfacer necesidades básicas tales como salud y educación o para actividades de ecoturismo, se podrán llevar a cabo siempre que no afecten de manera directa o indirecta la funcionalidad y la conservación de dicha área protegida, estén de acuerdo con su plan de manejo y zonificación y cuenten con la autorización administrativa de la Autoridad Ambiental Nacional;

3. El plan de manejo de las áreas protegidas deberá incluir, entre otros, el estudio y análisis por densidad poblacional, usos de suelos, agricultura familiar campesina, actividades productivas, sociales y culturales, en escenarios actuales y tendenciales, y otras que se dispongan en la normativa secundaria;

4. La promoción de la conservación de la biodiversidad y el entorno natural, así como el desarrollo de actividades productivas sostenibles que eviten el avance de la frontera agrícola;

5. El desalojo de los invasores, de acuerdo con las garantías previstas en la Constitución y la ley;

6. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades obtendrán la adjudicación gratuita, previo al cumplimiento de los requisitos correspondientes; y,

7. Las organizaciones sociales, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades solicitantes deben estar debidamente inscritas y ser reconocidas de conformidad con la ley.

La Autoridad Ambiental Nacional establecerá los lineamientos y criterios para dirimir los conflictos que se

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0560-M

Quito, D.M., 28 de junio de 2021

presenten en la legalización de las tierras en las áreas protegidas y Patrimonio Forestal Nacional. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras en las áreas protegidas y en las demás áreas de conformidad con la ley.”

Código Civil

“Art. 17.- En los casos en que las leyes ecuatorianas exigieren instrumentos públicos para pruebas que han de rendirse y surtir efecto en el Ecuador, no valdrán las escrituras privadas, cualquiera que sea la fuerza de éstas en el lugar en que hubieren sido otorgadas.”

“Art. 2077.- Comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituirla la misma especie después de terminado el uso. Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa.”

“Art. 2080.- El comodatario no puede emplear la cosa sino en el uso convenido, o a falta de convención, en el uso ordinario de las de su clase. En el caso de contravención, podrá el comodante exigir la indemnización de todo perjuicio y la restitución inmediata, aunque para la restitución se haya estipulado plazo.”

Ley de Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos

“Art. 3.- Principios. - Además de los principios establecidos en los artículos 227 y 314 de la Constitución de la República, los trámites administrativos estarán sujetos a los siguientes:

6. Pro-administrado e informalismo. - En caso de duda, las normas serán interpretadas a favor de la o el administrado. Los derechos sustanciales de las y los administrados prevalecerán sobre los aspectos meramente formales, siempre y cuando estos puedan ser subsanados y no afecten derechos de terceros o el interés público, según lo determinado en la Constitución de la República.”

“Art. 5.- Derechos de las y los administrados.- “Sin perjuicio de los demás establecidos en la Constitución de la República y las leyes, las personas, en la gestión de trámites administrativos, tienen los siguientes derechos:

3. A abstenerse de presentar documentos o cumplir procedimientos que no se encuentren debidamente establecidos en leyes, decretos, ordenanzas y demás normativa publicada en el Registro Oficial, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y, a cumplir requisitos distintos a los expresamente previstos en una norma legal para el ejercicio o reconocimiento de derechos y garantías.”

Ley de Registro

“Art. 25.- Están sujetos al registro los títulos, actos y documentos siguientes:

l) (sic) Cualquier otro acto o contrato cuya inscripción sea exigida por la Ley.”

Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público

“Art. 78.- Actos que no se transfiere el dominio de los bienes. - Entre las entidades u organismos señalados en el artículo 1 del presente Reglamento o éstas con instituciones del sector privado que realicen labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro se podrá efectuar, principalmente, los siguientes actos en los cuales no se transfiere el dominio de los bienes: comodato, traspaso de bienes y destrucción.”

“Art. 157.- Comodato entre entidades públicas. - Cuando exista la necesidad de contar con especies, bienes muebles o inmuebles, podrán celebrar un contrato de comodato o préstamo de uso, entre dos entidades u organismos del sector público, sujetándose a las normas especiales propias de esta clase de contrato; dicho comodato se efectuará por un período determinado de tiempo y una vez cumplido este período la entidad

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0560-M

Quito, D.M., 28 de junio de 2021

*comodataria devolverá el bien dado en comodato a la titular.
Por lo tanto, la entidad comodante seguirá llevando los registros contables del bien en comodato, de acuerdo con lo dispuesto por el ente rector de las finanzas públicas.*

Dada su naturaleza, no podrá celebrarse contratos de comodato de inventarios.” (Énfasis agregado)

Reglamento al Código Orgánico del Ambiente

“Art. 78.- Comodato.- La Autoridad Ambiental Nacional podrá entregar en comodato tierras de dominio público que se encuentren dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques y Vegetación Protectores, bajo las condiciones establecidas por la misma, observando lo determinado en la normativa aplicable. El comodatario deberá mantener el uso y ocupación de la tierra en concordancia con la zonificación y plan de manejo del área protegida o del bosque y vegetación protector. Este mecanismo no constituye adjudicación de la tierra ni transferencia de dominio; y, no admite enajenar, fraccionar ni transmitir por sucesión estos derechos sobre estas tierras.”

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente y Agua – Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2020-023 de 28 de agosto de 2020

1.3.1.2 Gestión General de Asesoría Jurídica

Unidad Responsable: Coordinación General de Asesoría Jurídica

Atribuciones y Responsabilidades:

“a) Asesorar a las autoridades y unidades administrativas de la institución sobre la correcta aplicación del ordenamiento jurídico, en temas relacionados con la misión institucional y en las áreas de derecho aplicables a la gestión institucional; (...)”

3.- PRONUNCIAMIENTO

Con este antecedente y sobre la base legal citada, me permito manifestar que la Coordinación General Jurídica cumple con la atribución de absolver consultas sobre la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias, solicitadas tanto por las unidades administrativas de esta Cartera de Estado como por los administrados; no obstante, lo dicho, en base a la atribución citada al respecto, me permito realizar las siguientes consideraciones:

3.1.- El Principio de Juridicidad, al que se someten los órganos y entidades del Estado, establece que en Derecho Público solamente se puede hacer lo que la Constitución y la ley señala, por lo que, de la normativa expuesta, se puede colegir que el accionar de la Administración Pública debe cumplir los principios que la rigen, esto con el fin de precautelar los intereses del Estado y de los Administrados evitando vulnerar sus derechos como tales.

3.2.- Mediante Acuerdo Ministerial Nro. 202 de 27 de mayo de 1988 y publicado en el Registro Oficial Nro. 962 de 22 de junio de 1988, fijó “*los linderos del Patrimonio Forestal del Estado en las provincias del Napo y Esmeraldas, de las unidades o áreas que han sido delimitadas por la Comisión Interdisciplinaria de trabajo, conformada por delegados de la Dirección Nacional Forestal, del Programa de Regionalización Agraria de este Portafolio de Estado, del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización y del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos en los términos y orden que a continuación se mencionan: PROVINCIA DE NAPO Unidad I (...)*”.

3.3.- Ahora bien, sobre la consulta planteada respecto a: “*(...) en el caso de acoger el pedido de comodato del área donde se encuentra construida la Escuela 17 de Abril, solicitado por la parte interesada, no poseemos el dominio de Área que enmarca el Patrimonio Forestal Nacional, requisito indispensable para el otorgar e inscribir el comodato en el Registro correspondiente; (...)*”, debe mencionarse lo siguiente:

3.3.1.- Respecto a la falta de inscripción del Acuerdo Ministerial Nro. 202 de 27 de mayo de 1988 y publicado en el Registro Oficial Nro. 962 de 22 de junio de 1988 que delimita el Patrimonio Forestal en Napo y

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0560-M

Quito, D.M., 28 de junio de 2021

Esmeraldas, se conmina a la Dirección Zonal a su cargo realice los trámites correspondientes para proceder con la inscripción del mencionada acuerdo en el Registro de la Propiedad de el o los cantones correspondientes, esto conforme a lo establecido en el literal l) del artículo 25 de la Ley de Registro.

3.3.2.- Una vez que se haya procedido con el registro del acuerdo ministerial señalado en el numeral 3.3.1, se podría proceder con el comodato solicitado por la Dirección Distrital de Educación 21D03 Cuyabeno y Putumayo de la propiedad que ocupa la Escuela 17 de abril, ubicado en la parroquia Tarapoa, cantón Cuyabeno, provincia de Sucumbíos, siempre y cuando se cuente con todos los requisitos que la ley establece para este tipo de procesos.

Adicionalmente, cabe mencionar que el comodato al ser una figura que dentro de nuestro ordenamiento jurídico limita el dominio (ya que no transfiere la propiedad sino que por medio de ella, se presta cierto bien a otra persona de manera gratuita y por un tiempo determinado, con la obligación de ser restituida), es necesario dotarle de ciertas solemnidades que requiere este acto, por lo que el contrato de comodato debe celebrarse mediante escritura pública observando las siguientes consideraciones procedimentales:

1. Obtener el certificado de propiedad, en el que no conste gravamen sobre el inmueble objeto de comodato
2. Estar al día en el pago de impuestos de esta propiedad (en caso de existir)
3. Realizar la solicitud de sorteo para asignación de una notaría
4. Dentro del trámite notarial, se deberá presentar de manera general:
5. Copias de cédula y papeleta de votación de los comparecientes.
6. En caso de tratarse de personas jurídicas, adjuntar copia del RUC o documento emitido por el SRI.
7. Si comparece por medio de apoderado, debe constar el poder que acredite su representación y facultad para el efecto o en su defecto la delegación por parte del máximo representante de la entidad suscriptora, de ser el caso.
8. Certificado de Gravámenes, que no contenga limitaciones para la inscripción de la Transferencia de Dominio. (Este documento debe estar vigente al momento de la presentación en la notaría).
9. Minuta firmada por el profesional de derecho (Dirección Zonal Correspondiente).
10. Poseer fondos para la generación de este instrumento (si bien en la minuta se detalla que los gastos sean a cuenta del comodatario, esto estaría sujeto a su aceptación).

En este contexto, es imperioso enfatizar que estos requisitos se enuncian de manera general, en virtud de que los procedimientos de cada Notaría y Registro de la Propiedad varía en cada cantón; por tanto, se deberá coordinar entre las partes la definición del lugar de celebración de la escritura correspondiente, así como los gastos a generarse al respecto.

Cabe mencionar que una vez celebrado dicho instrumento, éste debe ser inscrito en el Registro de la Propiedad del cantón donde se ubique el bien y, una copia tanto del contrato de comodato elevado a escritura pública como su respectiva razón de inscripción debe ser remitida a esta Cartera de Estado para su respectivo registro y archivo.

El mérito y oportunidad de la ejecución de la decisión que se tome en este caso, será responsabilidad de las autoridades y responsables competentes, puesto que la Coordinación General de Asesoría Jurídica únicamente se pronuncia sobre los aspectos procedimentales y legales con el propósito de facilitar elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa, por lo que se recuerda que el presente informe tiene un alcance estrictamente jurídico y el pronunciamiento que se emite se lo hace en función de las normas legales vigentes y los documentos remitidos para revisión; razón por lo cual, esta Coordinación no efectúa un análisis de orden técnico, operativo ni financiero de la documentación remitida; consecuentemente, no es vinculante y no debe ser considerado orden o autorización de pago por no corresponder a nuestras competencias.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0560-M

Quito, D.M., 28 de junio de 2021

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Jorge Isaac Viteri Reyes
COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:

- MAAE-DZ9-2021-0292-M

Copia:

Srta. Abg. Adriana Paola Jaramillo Villalta
Abogado 3

Sra. Sandra Teresa Cervantes González
Secretaria de Coordinación General Jurídica

vl/aj