

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1061-M

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2021

PARA: Sr. Lcdo. Carlos Guillermo Méndez Román
Administrador de Área Protegidas y Vida Silvestre

ASUNTO: SOLICITUD DE CRITERIO JURÍDICO PARA REDELIMITACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL
ÁREA NACIONAL DE RECREACIÓN PLAYAS VILLAMIL

De mi consideración:

En referencia al memorando Nro. MAAE-DAPOFC-2021-6120-M de 17 de junio de 2021 y memorando Nro. MAAE-DAPOFC-2021-8067-M 2 de agosto de 2021 mediante el cual el Administrador de Área Protegida y Vida Silvestre solicita a esta Coordinación General de Asesoría Jurídica se emita pronunciamiento respecto a la redelimitación y ampliación del Área Nacional de Recreación Playas de Villamil, al respecto debo manifestar lo siguiente:

1.- ANTECEDENTES:

1.1.-Mediante memorando Nro. MAAE-DAPOFC-2021-6120-M de 17 de junio de 2021 y memorando Nro. MAAE-DAPOFC-2021-8067-M 2 de agosto de 2021 mediante el cual el Administrador de Área Protegida y Vida Silvestre del Área Nacional de Recreación Playas de Villamil informe que:

"(...) El 5 de septiembre del 2011, se crea el Área Nacional de Recreación Playas Villamil, mediante Acuerdo Ministerial N° 163, el mismo que se inscribió en el Registrador de la Propiedad del cantón Playas el 26 de febrero del 2013, en el Registro de Hipotecas y Gravámenes de tomo 05 de fojas 2265 a 2272 con el número de inscripción 275, celebrado por el Ministerio del Ambiente.

Sin embargo, al ser un Área Protegida que tiene bajo su control una zona de playa de 14 km; desde el 2014, fecha que se incorporó el equipo técnico al área, hasta la actualidad, han existido varios conflictos con propietarios ribereños que colindan con el área protegida en el perfil de playa. Varios de estos propietarios ribereños han presentado documentos emitidos por la Marina, en donde existe una demarcación de derecho de uso de aluvión. Estas demarcaciones, en su mayoría terminan interceptando con el Área Nacional de Recreación Playas Villamil, por lo que basados en dicho argumento de demarcación, realizan cerramientos de aluvión dentro del área, quedando porciones del área protegida dentro de estos cercados.

Las acciones que ha tomado el área protegida, ha sido informar sobre la presencia del área, se han establecidos acuerdos para que los cercamientos limiten con el área y no ingresen. Pero, esto no ha sido suficiente, porque a la fecha, propietarios ribereños están acudiendo con abogados a las instalaciones del área protegida a demandar que tienen derecho para cercar las zonas de aluvión que interceptan con el área protegida con el material que ellos deseen, incluso hasta han argumentado que tienen derecho a construir en dichos aluviones o colocar instalaciones turísticas para su uso privado. (...)

(...)El 19 de febrero se mantiene reunión virtual con el Técnico Especialista, donde se coordinan las acciones a realizar. En esta misma fecha se comunica a la Dirección de Áreas Protegidas que se iniciarán los trabajos de coordinación para dar atención a la problemática del área protegida.

El 23 de febrero, el técnico establece mediante un análisis cartográfico, una propuesta (en base a la información oficial del IGM) que requiere una redelimitación de 100 has., de la superficie actual del Área Protegida, lo cual daría solución a la problemática con predios privados, pero que requería trabajar en una propuesta de ampliación.

El 1 de marzo, la Administración del Área Nacional de Recreación Playas Villamil remite propuesta de ampliación del Área Protegida, propuesta bajo la cuál el técnico encargado del proceso determina las nuevas dimensiones del área.

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1061-M

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2021

Pero, y con el fin de realizar un proceso apegado a la ley y normativa vigente, me permito realizar a usted la consulta, de si existe algún impedimento o si existe algún proceso jurídico que deba ser completado, para proceder con la redelimitación y ampliación del área protegida, donde se deje fuera de los límites, estas zonas de aluvión y predios privados, fuente de conflictos.

Agradezco la pronta atención que se le pueda dar al requerimiento realizado para de esta forma continuar con el proceso, o corregir el procedimiento que se ha realizado al momento, para de esta forma encontrar solución a la problemática planteada antes que se vuelva más conflictiva para los procesos de conservación que se están llevando.(...)"

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.*

"Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley".

"Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

"Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley."

CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE.

*"Art. 1.- Objeto. Este Código tiene por objeto garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o *sumak kawsay*. Las disposiciones de este Código regularán los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución, así como los instrumentos que fortalecen su ejercicio, los que deberán asegurar la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes sobre la materia que garanticen los mismos fines."*

"Art. 3.- Fines. Son fines de este Código:

4. Establecer, implementar e incentivar los mecanismos e instrumentos para la conservación, uso sostenible y restauración de los ecosistemas, biodiversidad y sus componentes, patrimonio genético, Patrimonio Forestal

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1061-M

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2021

Nacional, servicios ambientales, zona marino costera y recursos naturales;

Art. 14.- Competencia ambiental. El ejercicio de las competencias ambientales comprende las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión referidas al patrimonio natural, la biodiversidad, calidad ambiental, cambio climático, zona marino y marino costera, y demás ámbitos relacionados de conformidad con la Constitución y la ley.

"Art. 23.- Autoridad Ambiental Nacional.- El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional [...]".

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

- 1. Emitir la política ambiental nacional;*
- 2. Establecer los lineamientos, directrices, normas y mecanismos de control y seguimiento para la conservación, manejo sostenible y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural;*
- 7. Declarar las áreas que se integrarán a los subsistemas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y definir las categorías, lineamientos, herramientas y mecanismos para su manejo y gestión;*

"Art. 34.- Medios regúltenos. La Autoridad Ambiental Nacional será la responsable de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, para lo cual podrá establecer obligaciones y condiciones en los planes de manejo."

"Art. 37.- Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas estará integrado por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado. Su declaratoria, categorización, recategorización, regulación y administración deberán garantizar la conservación, manejo y uso sostenible de la biodiversidad, así como la conectividad funcional de los ecosistemas terrestres, insulares, marinos, marino-costeros y los derechos de la naturaleza. Las áreas protegidas serán espacios prioritarios de conservación y desarrollo sostenible. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán incorporar las áreas protegidas a sus herramientas de ordenamiento territorial. En las áreas protegidas se deberán establecer limitaciones de uso y goce a las propiedades existentes en ellas y a otros derechos reales que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. El Estado evaluará, en cada caso, la necesidad de imponer otras limitaciones. Se prohíbe el fraccionamiento de la declaratoria de áreas protegidas. Sin perjuicio de lo anterior, los posesionarios regulares o propietarios de tierras dentro de un área protegida, que lo sean desde antes de la declaratoria de la misma, mantendrán su derecho a enajenar, fraccionar y transmitir por sucesión estos derechos sobre estas tierras. Con respecto del fraccionamiento de tierras comunitarias se observarán las restricciones constitucionales. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se podrán gestionar estrategias y fuentes complementarias. La Autoridad Ambiental Nacional realizará evaluaciones técnicas periódicas con el fin de verificar que las áreas protegidas cumplan con los objetivos reconocidos para las mismas. De ser necesario y considerando los resultados de dichas evaluaciones técnicas, la Autoridad Ambiental Nacional podrá redelimitarlas o cambiarlas de categoría bajo las consideraciones técnicas, según corresponda."

"Art. 38.- Objetivos. Las áreas naturales incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cumplirán con los siguientes objetivos:

- 11. Garantizar la conectividad funcional de los ecosistemas en los paisajes terrestres, marinos y marino-costeros;"*

"Art. 39.- De los principios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La gestión y administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas deberá basarse en los principios ambientales de la Constitución y en los principios de intangibilidad y de conservación, así como en los criterios de manejo integral, representatividad, singularidad, complementariedad y gestión intersectorial.

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1061-M

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2021

La Autoridad Ambiental Nacional actualizará su modelo de gestión para facilitar el manejo efectivo del Sistema.”

“Art. 42.- Herramientas para la gestión de las áreas protegidas. Las herramientas de gestión de las áreas protegidas son:

- 1.- El Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas;*
- 2.- Los Planes de Manejo;*
- 3.- Los Planes de Gestión Operativa;*
- 4.- Las Evaluaciones de Efectividad de Manejo;*
- 5.- Las Estrategias de Sostenibilidad Financiera; y,*
- 6.- Las demás que determine la Autoridad Ambiental Nacional.”*

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

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

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

CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO.

“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. 5.- Principio de calidad. Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.”

“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.”

“Art. 65.- Competencia. La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.”

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

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1061-M

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2021

ser subsanados y no afecten derechos de terceros o el interés público, según lo determinado en la Constitución de la República. ...14. Mejora continua. - Las entidades reguladas por esta Ley deberán implementar procesos de mejoramiento continuo de la gestión de trámites administrativos a su cargo, que impliquen, al menos, un análisis del desempeño real de la gestión del trámite y oportunidades de mejora continua.”

“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.”

REGLAMENTO AL CODIGO ORGANICO DEL AMBIENTE

“Art. 130.- Redelimitación.- La redelimitación se realizará a partir de evaluaciones técnicas realizadas por la Autoridad Ambiental Nacional, según lo establecido en la ley. De conformidad con el principio de intangibilidad de las áreas protegidas, la redelimitación únicamente se empleará para ampliar la extensión del área protegida. Las zonas degradadas de las áreas protegidas deberán ser recuperadas o manejadas bajo criterios de zonificación.

Los proyectos, obras o actividades que cuenten con una autorización administrativa ambiental, previo a la redelimitación del área protegida, podrán continuar ejecutando sus actividades conforme lo establecido en dicha autorización administrativa ambiental.”

ACUERDO MINISTERIAL NO. MAAE-2020-011 - EXPEDIR EL ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA

1.3.1.2.1 Gestión de Asesoría Jurídica

Unidad Responsable: Dirección de Asesoría Jurídica

Misión:

Asesorar en materia jurídica a las autoridades, servidoras/es públicos, unidades institucionales, entidades, organismos y ciudadanía en general, dentro del marco legal aplicable y demás áreas de derecho.

Responsable: Director/a de Asesoría Jurídica

Atribuciones y Responsabilidades:

1. Asesorar a las autoridades, unidades administrativas de la institución, entidades, organismos y a usuarios externos para la correcta aplicación de la normativa en temas relacionados a la misión institucional, dentro del marco legal aplicable y demás áreas de derecho concernientes a la gestión institucional;”

3.- PRONUNCIAMIENTO

Con este antecedente y sobre la base legal citada previamente, 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 legalidad, 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.- Conforme la revisión realizada a su petición para emitir el pronunciamiento respecto a emitir criterio

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1061-M

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2021

jurídico respecto al pronunciamiento a la redelimitación y ampliación del Área Nacional de Recreación Playas de Villamil, al respecto debe manifestarse señor Administrador que la misma no cumple lo establecido en el memorando No. MAAE-CGAJ-2020-0680-M las Disposiciones Generales para Atención de Trámites Coordinación General de Asesoría Jurídica JULIO 2020. (Anexo Digital)

Por otra parte la petición no cuenta con documentos de respaldo que hace mención en la solicitud del criterio, por lo tanto se solicita se cumpla con las disposiciones establecidas para este tipo de proceso, sin embargo por esta ocasión se atenderá la solicitud planteada.

3.3.-Conforme la solicitud planteada respecto a *“si existe algún impedimento o si existe algún proceso jurídico que deba ser completado, para proceder con la redelimitación y ampliación del área protegida, donde se deje fuera de los límites, estas zonas de aluvión y predios privados, fuente de conflictos.”*, debe mencionarse lo siguiente:

Conforme las disposiciones legales establecidas para este tipo de procesos y de forma específica respecto a la redelimitación de las áreas protegidas, debe mencionarse que dicho proceso puede realizarse siempre y cuando se cuente con las evaluaciones técnicas que respalde el proceso de ampliación del Área Nacional de Recreación Playas Villamil, conforme lo establece el artículo 130 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, respetando el principio de intangibilidad que rige para las áreas protegidas del Estado, además de dar cumplimiento al principio de legalidad que establece que en Derecho Público solamente se puede hacer lo que la Constitución y la ley señala.

Se debe mencionar además, que el proceso que se plantea realizar deberá observar las disposiciones de orden técnico que para el efecto emita o disponga la Subsecretaría de Patrimonio Natural a través con la Dirección de Áreas Protegidas y otras formas de conservación, por ser de su competencia conforme lo establece el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio Del Ambiente y Agua.

Ahora bien conforme, respecto a las zonas de aluvión y predios privados que pudieran intersectar en el proceso de ampliación del Área Nacional de Recreación Playas Villamil, es necesario se identifique de forma clara y precisa los predios o áreas y sus propietarios de tal forma que los mismos queden fuera del proceso de ampliación para evitar posibles conflictos y de esta forma la administración del área protegida pueda realizar todas las actividades establecidas en las herramientas de manejo para las áreas protegidas conforme lo dispuesto en el artículo 42 del Código Orgánico del Ambiente.

Por otra parte, se sugiere que en caso de que se requiera articular acciones, criterios o pronunciamientos de entidades como Gobiernos Autónomos Descentralizados, ministerios sectoriales o entidades de control y vigilancia como policía y fuerzas armadas entre otras, según sea el caso, así como mantener reuniones de trabajo, todos los procesos y/o acciones mencionadas deberán manejarse oficialmente y mantener los respaldos en formatos físicos y digital de los pronunciamientos y acuerdos que se puedan establecer sobre el proceso de ampliación, mismos que deberán constar en un expediente como respaldo de todo el proceso de ampliación y redelimitación del área protegida.

En 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 criterio tiene un alcance estrictamente jurídico y el pronunciamiento que se emite se lo hace en función de las normas legales vigentes; razón por lo cual, esta Coordinación no efectúa un análisis de orden técnico, operativo ni financiero de la documentación remitida; consecuentemente, no es vinculante por no corresponder a nuestras competencias.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1061-M

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2021

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Jorge Isaac Viteri Reyes
COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:

- MAAE-DAPOFC-2021-6120-M

Anexos:

- maae-cgaj-2020-0680-m0843793001631407090.pdf
- procedimiento_cgaj0209553001631407091.pdf

Copia:

Srta. Ing. Glenda Givabel Ortega Sánchez
Subsecretaria de Patrimonio Natural

Sr. Mgs. Roberto Javier Pachacama Quespaz
Administrador de Área Protegidas y Vida Silvestre

Srta. Abg. Patricia Miño Vargas
Directora de Asesoría Jurídica, Encargada

Sr. Cristhian Paúl Acurio Caiza
Especialista en Áreas Protegidas 1

Sra. Sandra Teresa Cervantes González
Secretaria de Coordinación General Jurídica

Sra. Dra. María Alegría Corral Jervis
Asesor 2

vl/pm