

TRÁMITE DE EXPROPIACIÓN Nº TJE-006-99, DE LA
PROPIEDAD DENTRO DE LA RESERVA ECOLÓGICA LOS ILLINIZAS; Y
OTROS TRÁMITES QUE TENGAN LAS MISMAS CARACTERÍSTICAS, A CARGO DEL
INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO, INDA.

CAPITULO I

1. INFORMACION INTRODUCTORIA

1.1 ANTECEDENTES

La Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nº 315, de 17 de marzo del 2004, contiene normas referidas a capacitación campesina, utilización del suelo, investigación agropecuaria, organización empresarial campesina, medidas ecológicas. La Ley de Desarrollo Agrario surte efecto, sobre las actividades agrarias, las mismas que constituyen labores de supervivencia, producción o explotación fundamentadas en la tierra, buscando el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incrementando la exportación de excedentes, en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema, a través de la capacitación, coordinación institucional, adiestramiento administrativo, financiamiento, crédito agrícola, seguros, tasas de interés, financiamiento y apoyo a la comercialización, política de precios, incentivos para el desarrollo agroindustrial, libre importación y comercialización, uso de suelos, medidas ecológicas, suspensión de actividades que atenten al ambiente y creación de bancos de germoplasma.

1.2 OBJETIVO DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO, INDA

Fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario, en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema.

1.3 ADMINISTRACIÓN

Para cumplimiento de su finalidad, el INDA, cuenta con los siguientes niveles de administración:

- a) Un Consejo Superior;
- b) Un Director Ejecutivo;
- c) Cuatro Direcciones Distritales; y,
- d) Las unidades administrativas que se establecen en el Reglamento Orgánico y Funcional del Instituto.

1.4 MOTIVO DEL EXAMEN

El Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado solicita la realización del examen especial al trámite de expropiación Nº TJE-006-99, de la propiedad ubicada dentro de la reserva ecológica los illinizas; y otros trámites que tengan las mismas características, a cargo del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, por lo cual, el señor Subcontralor General del Estado, Encargado, con oficio 30632-DICOP de julio 7 del 2006,

1.5 OBJETIVOS DEL EXAMEN

- a) Analizar el grado de cumplimiento de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y normativa pertinente en las expropiaciones, adjudicaciones y pago de las mismas, en los procesos administrativos realizados por el INDA.
- b) Verificar la gestión de los Ministerios de Agricultura y Ganadería; del Ambiente y del INDA, en los procesos administrativos de expropiación adjudicación e indemnización de tierras, sujetas a la Ley de Desarrollo Agrario.

1.6 ALCANCE Y PERÍODO DEL EXAMEN ESPECIAL

El examen especial evalúa el proceso de expropiación N° TJE-006-99, de la propiedad ubicada dentro de la Reserva Ecológica Los Illinizas; y otros trámites que tienen las mismas características, a cargo del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA. El período comprende entre el 1 de abril del 2002 y el 30 de noviembre del 2006. Los actos realizados en fechas anteriores, tienen un carácter estrictamente informativo.

1.7 MARCO LEGAL

- Constitución Política de la República del Ecuador
- Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario
- Ley de Desarrollo Agrario y su Reglamento de Aplicación
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre
- Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria
- Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario
- Ley de Tierras Baldías y Colonización
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

CAPITULO II

2. COMENTARIOS, CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

2.1 Cronología del expediente de expropiación.

En la Dirección Distrital Centro Oriental del INDA Riobamba, el 28 de abril de 1998, comparecen los señores Héctor Edwin León Esquivel y Esther América Esquivel Jácome y denuncian la expropiación del predio denominado "Saqualó", perteneciente a la parroquia Pucayacu, cantón La Maná, de 68,25 hectáreas, comprendido dentro de los siguientes linderos: Norte, con varios posesionarios; Sur, con la cuchilla denominada La Magdalena y con terrenos del presunto propietario; Oriente, estero San Martín y El Chingue; y, Occidente, terrenos de herederos de Pedro Vargas y otros, antes de propiedad de Luís Alfonso León Álvarez; y, hoy, de Zoila Inés León Arroyo.

El 10 de junio de 1998, la señora Zoila Inés León Arroyo, contesta la demanda presentada por los señores Héctor Edwin León Esquivel y Esther América Esquivel Jácome, justifica la titularidad de dominio, mediante escritura pública celebrada el 3 de octubre de 1991 e inscrita el 25 de octubre del mismo año, y deduce las siguientes excepciones: Negativa de los fundamentos de hecho y derecho de la demanda, improcedencia de la misma; ilegitimidad de personería; nulidad de todo lo actuado; manifiesta que existe contradicción entre los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda, pues los actores manifiestan que están en posesión por más de 6 años, fundamentándose en el artículo 30, literal c) de la Ley de Desarrollo Agrario, donde se establece que se pueden expropiar las tierras aptas para la explotación agraria que se hayan mantenido inexploradas por más de dos años, y por último alegan que existe causa para proceder a la expropiación, por lo que solicita se rechace la demanda planteada.

El Director Distrital Centro Oriente del INDA (E), mediante providencia, señala para el día 20 de octubre de 1998 la inspección y el estudio de tenencia y explotación del predio "Saqualó", para lo cual comisiona a los señores ingeniero Fernando Benítez y licenciado Wilson Soto funcionarios del Instituto.

El 29 de octubre de 1998, los peritos funcionarios del INDA, presentan los informes N° 558 y 559, que contienen el estudio de tenencia y explotación del predio, en los que concluyen que luego del recorrido del mismo y en presencia de los denunciados, el señor Luís Alfonso León autorizó a su padre, para que realice la limpieza y siembra de cultivos, ya que la propiedad se hallaba abandonada y totalmente remontada, donde han realizado cultivos de plátano, caña y pasto, de la misma manera, se introdujeron mejoras de luz eléctrica y alambrados en los potreros. Resaltan que los cultivos, pastos y construcciones fueron realizados por personas posesionadas del predio.

El Director Distrital Centro Oriente del INDA, (E), el 12 de noviembre de 1998, mediante providencia, comunica a las partes los informes técnicos de inspección.

El 16 de noviembre de 1998, el señor José Augusto Hurtado Bonilla y la señora Esther América Esquivel Jácome, solicitan al Director del Distrito Centro Oriente del INDA, disponga que un equipo topográfico determine las áreas del predio y de las posesiones que mantienen.

Mediante providencia de noviembre 18 de 1998, el Director Distrital Centro Oriente del INDA, (E), comisiona al señor Abraham Vallejo, para que realice el levantamiento planimétrico del predio.

El 2 de diciembre de 1998, el señor José Augusto Hurtado Bonilla y la señora Esther América Esquivel Jácome, solicitan al Director del Distrito Centro Oriente del INDA, oficie al Director Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC, que realice el avalúo del predio y sus mejoras, motivo de la demanda. El mismo día, la Autoridad del INDA dispone se oficie al Director de la DINAC, para que se efectúe lo solicitado por los actores.

El Director Distrital Centro Oriental del INDA, resuelve: **"Declarar la nulidad del proceso de expropiación, por haber sido declarado nulo y singularizado anteriormente, para cuyo efecto ofíciase a la DINAC a que realice el avalúo del predio expropiado, luego de lo cual se dispondrá ubicarlo en el presupuesto del estado.- Elévese en consulta esta resolución para que ante el señor Director Ejecutivo del INDA.- Notifíquese.- Ing. Milton Andino Guambo.- Director Distrital Centro Oriente del INDA ENC.Í"**

El 30 de diciembre de 1998, se notifica por boleta la providencia anterior a la señora Esther América Esquivel Jácome al casillero judicial número 92, a Zoila Inés Arroyo al casillero judicial número 13; a José Augusto Hurtado Bonilla al casillero judicial número 169, en la ciudad de Riobamba.

Mediante oficio N° 10, de enero 8 de 1999, el Director Distrital Centro Oriental INDA (E), envía al Director Ejecutivo del INDA, el expediente N° 334, que contiene el trámite de expropiación sobre el predio "Saquialó+", en el que se ha dictado resolución de primera instancia, la que se eleva a consulta de conformidad con la Ley.

El 27 de enero de 1999, el Director Ejecutivo del INDA, avoca conocimiento del trámite de expropiación N° E.C.0153,, de acuerdo a los artículos 31, numeral 2) y 33, inciso sexto de la Ley de Desarrollo Agrario.

Notificados los actores del expediente administrativo, el Director Ejecutivo del INDA, mediante providencia 978, de febrero 9 del 1999, dispone se practique una verificación ocular al predio objeto de la litis y presenten un informe técnico y jurídico, comisionándoles para el efecto a los señores ingeniero agrónomo Edwin Andramuño y licenciado Vinicio Zavala, funcionarios del INDA.

Mediante Memorando N° 1496, de marzo 16 de 1999, los peritos presentan al Director Ejecutivo del INDA, el informe técnico de inspección, en el que ratifican las conclusiones a las que llegan los peritos que realizaron los informes 558 y 559 de 29 de octubre de 1998, sobre la existencia de cultivos, pastos, plantaciones y construcciones y el tiempo aproximado que se hallan en posesión.

El 15 de abril de 1999, mediante providencia 2077, el Director Ejecutivo del INDA, dispone que se agregue al expediente el informe técnico jurídico y se corra traslado con los resultados a las partes por el término de tres días.

El 20 de abril de 1999, los señores Héctor Edwin León Esquivel, Esther América Esquivel Jácome y José Augusto Hurtado Bonilla, expresan estar de acuerdo con el informe técnico jurídico en todas sus partes.

Con providencia N° 2681, de 12 de mayo de 1999, el Director Ejecutivo del INDA, dispone se agregue a los autos el escrito presentado por los denunciados y en lo principal ofíciase a la DINAC, a efectos de que se practique el avalúo y mejoras del predio objeto de la litis.

Requerimiento que se lo realiza en oficio N° 2888, de mayo 18 de 1999 y con oficio N° 2276 DINAC, de julio 29 del mismo año, expediente N° 20922, el Director Nacional de Avalúos y Catastros, (E), comunica que el valor de las 87,16 hectáreas del predio "Saquialó+", es de 61'728.954,90 sucres.

El 5 de agosto de 1999, la señora Zoila Inés Arroyo expresa al Director Ejecutivo del INDA, los fundamentos de hecho y de derecho, de que la acción de expropiación del predio de su propiedad, no existe, solicita la nulidad del proceso, que se trata de otro predio, que posee la nuda propiedad y la demanda debía estar orientada al poseedor del usufructo, por lo tanto, pide que se declare la nulidad de todo lo actuado.

Administrativo, ejecutado por el Equipo de Contraloría, se
2006, se halla suspenso por no disponer el INDA, de
presupuesto para cancelar el valor determinado por la DINAC, de acuerdo al artículo 44 de la Ley
de Desarrollo Agrario.

2.2 Inobservancia de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, la Ley de Desarrollo Agrario y otras leyes, en la expropiación del predio Saqualó.

En el expediente que contiene el proceso de expropiación N° TJE-006-99, no consta el certificado de afectación concedido por el Ministerio del Ambiente, mediante el cual se localice la propiedad a expropiarse, con respecto a la Reserva Ecológica Los Illinizas.

Las principales características de los informes técnicos y jurídicos N° 558 y 559, que contienen el estudio de tenencia y explotación del predio, elaborados y presentados por los funcionarios del INDA el 29 de octubre de 1998 y del informe de verificación ocular al predio objeto de la litis, dispuesto por el Director Ejecutivo del INDA y realizado por dos funcionarios del INDA, en marzo 16 de 1999, son las siguientes:

- Localización de la propiedad; Recursos Naturales (Altitud: 600 m.s.n.m.; Topografía: Quebrada; Temperatura: 22° C y Suelos: Arcilloso).
- Explotación Agropecuaria, uso actual de la tierra al momento de la inspección y estado de los elementos constitutivos de la propiedad
- Tenencia de la tierra, análisis histórico de quien explotó la propiedad, a través de aseveraciones de propietarios y posesionarios vecinos.
- Conclusiones, referentes al abandono del predio; explotaciones realizadas en todo tiempo por los actores del proceso administrativo; presencia de antiguos invasores; construcciones y obras de infraestructura realizada por los ocupantes.

Estos informes constituyen la base fundamental, para que las autoridades se pronuncien dentro del expediente administrativo de expropiación.

La Reserva Ecológica Los Illinizas, se rige por Resolución 066 del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, publicado en el Registro Oficial N° 92, del 19 de diciembre de 1996; dentro de ella están las 21.585 hectáreas declaradas el 26 de junio de 1986, como Bosque y Vegetación Protectores del predio Zarapullo y también las 212.000 hectáreas declaradas el 26 de agosto de 1987, como Bosque y Vegetación Protectores de las Subcuencas de los ríos Toachi y Platón. Estas áreas de bosques protectores, se hallan bajo el régimen forestal, constituyendo su marco legal la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, su Reglamento y sus respectivos acuerdos de creación.

El artículo 6 de la citada resolución señala: **Í Siendo la Reserva Ecológica parte integrante del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales del Estado, ésta es inalienable e imprescriptible, no puede ser afectada por el INDA ni constituirse sobre ella ningún derecho realÍ**

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, cita lo siguiente:

Artículo 70.- **ÍLas áreas naturales del Patrimonio del Estado se clasifican para efectos de su administración, en las siguientes categorías: a) Parques nacionales; b) Reserva ecológica; c) Refugio de Vida Silvestre; d) Reservas biológicas; e) Áreas nacionales de recreación; f) Reserva de producción de fauna; y, g) Área de caza y pesca.Í**

naturales del Estado deberá conservarse inalterado. A
le ordenamiento de cada una de dichas áreas. Este
ptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho

real.

Artículo 73.- **ÍLas tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidos dentro de los límites del patrimonio de áreas naturales serán expropiadas o revertirán al dominio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia.Í**

Artículo 78.- **ÍCualquiera que sea la finalidad, prohíbese ocupar las tierras del patrimonio de áreas naturales del Estado, alterar o dañar la demarcación de las unidades de manejo u ocasionar deterioro de los recursos naturales en ellas existentes.**

Se prohíbe igualmente contaminar el medio ambiente terrestre, acuático o aéreo, o atentar contra la vida silvestre, terrestre, acuática o aérea, existente en las unidades de manejo.Í

En la parte pertinente, la Ley de Desarrollo Agrario y su Reglamento, norma lo siguiente:

Artículo 25.- **ÍFunción Social.- La tierra cumple su función social cuando está en producción y explotación, se conservan adecuadamente los recursos naturales renovables y se brinda protección al ecosistema, se garantiza la alimentación para todos los ecuatorianos.Í**

Artículo 37 literal d), es atribución del INDA: **ÍRealizar y mantener un catastro de las tierras agrarias.Í**

Artículo 38.- **ÍPatrimonio del INDA.- Forman parte del patrimonio del INDA: Á 3. Las que sean expropiadas en aplicación de la presente Ley.**

Se exceptúan expresamente del patrimonio del INDA las tierras que, son administradas por el Ministerio del Ambiente.Í

Artículo 43.- **ÍCausales.- La tierra rústica de dominio privado sólo podrá ser expropiada en los siguientes casos:**

- a) **Cuando sean explotadas mediante sistemas precarios de trabajo o formas no contempladas en la Ley como lícitas.**
- b) **Cuando para su explotación se empleen prácticas, incluyendo uso de tecnologías no aptas, que atenten gravemente contra la conservación de los recursos naturales renovables. En este caso, deberá ser el Director Ejecutivo del INDA, quien declare la expropiación, luego de fenecido el plazo que debe conceder para que se rectifiquen dichas practicas, el que será de hasta dos años calendario y, en ningún caso, menor a un año;**
- c) **Cuando las tierras aptas para la explotación agraria se hayan mantenido inexploradas por más de dos años consecutivos y siempre que no estuvieren en áreas protegidas, de reserva ecológica, constituyan bosques protectores o sufran inundaciones u otros casos fortuitos que hicieren imposible su cultivo o aprovechamiento; y, Á Í**

Artículo 37 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Agrario.- **ÍEl trámite de expropiación tendrá como antecedentes la descripción, el contenido y análisis de los informes técnicos que se establece en este capítulo. De haber precedido una petición o denuncia, los solicitantes adjuntarán los presupuestos de hecho y las razones jurídicas a que se refieren el artículo 33 de la Ley de Desarrollo Agrario. Los presupuestos de hecho se fundamentarán con la documentación que los peticionarios estimen convenientes.**

intervención de funcionarios del INDA se efectuarán en íasí.

Artículo 41 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Agrario.- **Los informes de las inspecciones que se practiquen en los trámites de expropiación previos en la Ley de Desarrollo Agrario serán presentados bajo juramento.**

En lo que concierne a la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y su Reglamento, que tienen relación con las causales de expropiación, se citan los artículos siguientes:

Artículo 29.- **ÍEl Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de sus organismos especializados, adoptará las medidas aconsejadas por las consideraciones ecológicas que garanticen la utilización racional del suelo y exigirá que las personas naturales o jurídicas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales u obras de infraestructura que afecten negativamente a los suelos, adopten las medidas de conservación y recuperación que, con los debidos fundamentos técnicos y científicos determinen las autoridades competentes.**

Artículo 30.- **ÍEl Ministerio de Agricultura y Ganadería podrá ordenar la suspensión de las tareas y obras de que se trata el artículo anterior, que ejecutaren personas naturales o jurídicas, si tales tareas y obras pudieran determinar deterioro de los suelos o afectar los sistemas ecológicos.**

Artículo 19 del Reglamento a la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario.- **Los propietarios y tenedores de tierras deberán usar el suelo sometándose a la clasificación de los mismos y cumpliendo las normas existentes en la materia.**

En el artículo 3 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, se estipula: **ÍLos simples desmontes no se considerarán como cultivos; por el contrario, la tala indiscriminada de bosques naturales será reprimido, por el Ministerio del Ambiente, conforme a la Ley, a petición del Instituto o mediante denuncia de la policía de bosques o de cualquier autoridad.**

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el artículo 40 establece: **ÍResponsabilidades por acción u omisión.- Las autoridades, dignatarios y funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en la Ley.**

El Equipo de Contraloría luego de analizar los informes de los peritos, determina que no tienen la suficiente profundidad técnica jurídica, que justifique la resolución de expropiar un predio que se localiza en un Área Protegida, por las siguientes consideraciones:

1. Los peritos, conocedores de la existencia de la Reserva Ecológica Illinizas y al determinar una topografía %quebrada+, no solicitaron el certificado de afectación del Ministerio del Ambiente.
2. La denuncia de expropiación del predio Saquialó, se halla dentro de la Reserva Ecológica Los Illinizas, sector sobre el cual no tiene competencia el INDA, inobservando el artículo 38 de la Ley de Desarrollo Agrario.
3. Los peritos al actuar fuera de su ámbito y jurisdicción, favorecen para que la conservación de la Reserva Illinizas sea intervenida, alterada, en contradicción a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

ir en un predio de pendiente elevada y con bosque primario
, interfieren en la función social de la tierra del predio,
propiciando a que la conservación de los recursos naturales renovables y los ecosistemas
sean intervenidos, inobservando el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Agrario.

5. Los peritos del INDA no consideraron, que de acuerdo al artículo 78 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, cualquiera que sea la finalidad, prohibese ocupar las tierras del patrimonio de áreas naturales del Estado, alterar o dañar la demarcación de las unidades de manejo u ocasionar deterioro de los recursos naturales en ellas existentes.
6. La expropiación producida en el predio Saquialó, que se halla dentro de la Reserva Ecológica Los Illinizas, de acuerdo al artículo 73 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, se lo ha realizado aplicando otro marco legal.
7. No consideran en su informe, estudios realizados por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en lo que se refiere a uso potencial y actual del suelo y de las limitaciones existentes para los diferentes tipos de explotación, a pesar de que el Instituto es adscrito al referido Portafolio.
8. La presencia de bosque natural primario, constituye alerta, para profundizar en el análisis técnico y jurídico.
9. No consideran que los recursos naturales de esta zona son frágiles.
10. La causal de expropiación aplicada en el trámite del predio Saquialó, artículo 43, literal c), de la Ley de Desarrollo Agrario no corresponde, puesto que los terrenos expropiados tienen pendiente elevada, con bosques naturales dentro del área protegida, en la cual la tierra cumple su función social de conservación de los recursos naturales.
11. Finalmente los informes se refieren a las actividades agropecuarias existentes en el predio, que se hallan en contraposición a la conservación de los recursos naturales.

En la documentación remitida a la Contraloría General por el Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría, consta el informe de inspección de 4 de septiembre de 1998, sobre la tala indiscriminada del bosque, suscrito por el señor Silvino Muñoz Cobo, Técnico Forestal del INEFAN-Quevedo. Posterior a la inspección técnica, presenta el Informe de Inspección N° 331/DFLR, del que se extrae lo siguiente:

Í Temperatura 23°; Precipitación Media 2.000 a 2.500 mm.; Zona Ecológica Bosque Tropical Muy Húmedo; Topografía Accidentada; Altitud 1.200 m.s.n.m.; Hidrológica Río Cristal y Esteros; Suelo Orgánico; y, Pendiente 40 °a 50° de inclinación.

SUPERFICIE:

La superficie total de este predio, según la información de la señora Inés León Arroyo es de 225 has. de las cuales durante algún tiempo han talado el bosque primario compuesto de las siguientes especies forestales: Canelo, Figueroa, Jigua, Caña-Guadua y otras especies menores que han talado para cultivar pastizales, formando potreros para el ganado vacuno. Comunico esto por cuanto esta propiedad está dentro de la Reserva Ecológica Los Illinizas y sugiero por medio de las autoridades forestales detener la destrucción de este bosque que posee valiosas especies de flora y fauna nativa.

Que la propiedad de la Sra. Inés León Arroyo se encuentra dentro del Área que es Patrimonio del Estado, o sea en el área Protegida en la Reserva Ecológica Los Illinizas, sector N° 1.1

Lo manifestado en el comentario sobre los informes periciales, constituyen las causas, para que se haya resuelto por la expropiación del predio motivo de análisis y se ha fomentado la tala del bosque primario de la Reserva Ecológica Illinizas, incrementándose la frontera agrícola.

CONCLUSIÓN

Los Directores Ejecutivo y del Distrito Centro Oriental del INDA y los peritos del Instituto, al haber participado en el proceso de expropiación del predio %Saquialó+, ubicado en la Reserva Ecológica los Illinizas, Parroquia Pucayacu, cantón La Maná, han actuado al margen de lo dispuesto en los artículos 71, 73 y 78 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, y de los artículos 25, 38 y 43 literal b) de la Ley de Desarrollo Agrario, inobservando la prohibición de ocupar las tierras del Patrimonio de Áreas Naturales y Vida Silvestre del Estado, al realizar funciones de la Autoridad Forestal, al alterar o dañar la demarcación de las unidades de manejo y propiciar el deterioro de los recursos naturales de la reserva; cambiando la función social de la tierra (Forestación y conservación) y orientándola a explotaciones agropecuarias.

RECOMENDACIONES

El Director Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, dispondrá que se elabore un manual técnico jurídico y posteriormente se divulgue a los Directores Distritales: Central, Occidental, Austral y Centro Oriental del INDA, instrumento en el que consten las actividades a realizar en las inspecciones e informes, para determinar la tenencia y explotación en los predios sujetos a la aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario, se deberán identificarse parámetros: legales, uso actual y aptitud de los suelos, clima; agrológicos; topográficos (pendiente y coordenadas); explotación; ubicación con respecto al Patrimonio Forestal del Estado y Áreas Protegidas; los mismos que constarán en los respectivos informes con el detalle de los justificativos de hecho y derecho y bajo juramento, como prescribe el Reglamento General de la Ley de Desarrollo Agrario.

El Director Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, suspenderá las gestiones administrativas, para el pago de la expropiación del expediente N° TJE-006-99, por no ser competencia del Instituto el administrar la Reserva Ecológica Los Illinizas, sino del Ministerio del Ambiente, él que arbitrará las medidas pertinentes para continuar el trámite correspondiente, solicitar al INDA que le remita el expediente del proceso y demandar en ese Instituto la resolución de la expropiación.

2.3 Otros trámites administrativos realizados por el INDA, similares al N° TJE-006-99

El INDA en aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario, al otorgar títulos de propiedad a las personas naturales o jurídicas, que, estando en posesión de tierras rústicas y teniendo derecho a ellas, carecen de título de propiedad; al adjudicar las tierras que son de su propiedad; cuando declara la expropiación de tierras que estén incursas en las causales establecidas en el artículo 32 de la referida Ley, da origen a la conformación de expedientes y previo a la resolución de los mismos, se realizan inspecciones, cuyos informes técnicos luego del análisis, de su contenido técnico jurídico, constituyen los antecedentes para el pronunciamiento de la Autoridad de Tierras.

Con los antecedentes indicados anteriormente e información obtenida en el Municipio del Cantón Sigchos se han revisado, 16 propiedades adjudicadas por el INDA y que se hallan dentro de la Reserva Ecológica Los Illinizas y que corresponden a las siguientes personas:

	Quia	Fecha y Notaría	Inscripción	Superficie
Pazmiño Esquivel Rubén Marcelo	Palo Quemado	Hugo Berrazueta 2002 05 29	Registro Sigchos 2002 06 27	15.00 H.
Uribe Quevedo Temístocles Trajano	Palo Quemado	Luis Vargas 2003 08 02	Registro Sigchos 2003 09 29	21.73 H.
Porras Pérez Hery Ernesto	Palo Quemado	Luis Vargas 2003 08 12	Registro Sigchos 2003 09 29	8.10 H.
Gordillo Vizueté Rafael	Palo Quemado	Helinda García H. 2004 05 28	Registro Sigchos 2004 06 24	18.90 H.
Pérez Espin Wilson Edmundo	Palo Quemado	Helinda García H. 2004 05 18	Registro Sigchos 2004 06 24	9.10 H.
Condulle Yugsi Ramiro Manuel	Palo Quemado	Helinda García H. 2004 07 16	Registro Sigchos 2004 07 28	5.29 H.
Guamán Mazapanta Rodrigo Fabián	Palo Quemado	Helinda García H. 2003 07 13	Registro Sigchos 2003 07 13	4.49 H.
Terán Duque Wellington	Las Pampas	Segundo Arguello 2003 03 03	Registro Sigchos 2003 04 19	25.09 H.
Díaz Granja José Rosendo	Las Pampas	Segundo Arguello 2002 12 20	Registro Sigchos 2002 12 23	7.00 H.
Viteri Mata Segundo Manuel	Las Pampas	Segundo Arguello 2002 09 02	Registro Sigchos 2002 09 12	20.25 H.
Díaz Chusin Juan Camilo	Las Pampas	Galo Quevedo Miño 2005 01 05	Registro Sigchos 2005 01 05	0.5926 h.
Pastuña Guamancate Rafael	Chugchilan	Segundo Arguello 2003 11 24	Registro Sigchos 2003 11 24	19.80 H.
Guamancate Francisco	Chugchilan	Primera de Sigchos 2005 08 15	Registro Sigchos 2005 08 17	6.628 H.
Guamancate Chusin Agustín	Chugchilan	Primera de Sigchos 2005 08 18	Registro Sigchos 2005 08 18	9.08 H.
Toapanta Guanoluisa José Andrés	Chugchilan	Segunda Latacunga 2005 08 17	Registro Sigchos 2005 08 17	17.30 H.
Esquivel Pácela Luis Vicente	Chugchilan	Segundo Arguello 2003 03 28	Registro Sigchos 2003 03 28	23.52 H.

El artículo 71, de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, señala que, el patrimonio de áreas naturales del Estado debe conservarse inalterado, imprescriptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho real; y, el artículo 78 estipula que para cualquiera que sea la finalidad, prohíbese ocupar las tierras del patrimonio de áreas naturales del Estado.

artículo 25, precisa que la tierra, debe cumplir su función explotación, se conserven adecuadamente los recursos

naturales renovables y se brinde protección al ecosistema y se garantice la alimentación para todos los ecuatorianos.

De acuerdo al artículo 37 literal d), de la Ley de Desarrollo Agrario, es atribución del INDA, realizar y mantener un catastro de las tierras agrarias, que identifiquen su patrimonio, sobre el cual debe administrar exclusivamente; ese catastro el INDA no dispone.

La importancia de los informes técnicos jurídicos se señala en el artículo 37 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Agrario, y son la base para determinar las causales de expropiación, estipuladas en la Ley de Desarrollo Agrario.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería en cumplimiento del artículo 29 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, considera las medidas adecuadas para garantizar la utilización racional del suelo, exigiendo que las personas naturales o jurídicas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales u obras de infraestructura que afecten negativamente a los suelos, adopten las medidas de conservación y recuperación, que con los debidos fundamentos técnicos y científicos determinen las autoridades competentes, por lo tanto, de acuerdo al artículo 19 del Reglamento a la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, los propietarios y tenedores de tierras, deberán usar el suelo sometándose a la clasificación de los mismos y cumpliendo las normas existentes en la materia.

La Ley de Tierras Baldías y Colonización, en el artículo 3 considera que los simples desmontes no se considerarán como cultivos; por el contrario, la tala indiscriminada de bosques naturales será reprimida, por el Ministerio del Ambiente, conforme a la Ley, a petición del Instituto o mediante denuncia de la policía de bosques o de cualquier autoridad.

El INDA al haber adjudicado tierras dentro de la Reserva Ecológica Los Illinizas, evidencia que no tiene un catastro agrario, y sus peritos basan sus informes de explotación y tenencia, en las flagrantes intervenciones realizadas por invasores dentro de las Áreas Naturales, acciones que la Ley de Colonización y Tierras Baldías no considera.

El mal uso de los suelos al no cumplir con el mapa de aptitudes agrícolas, emitido por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la permanente extralimitación de funciones del INDA en las Áreas Naturales, la inexistencia de un catastro agrario y la falta de presencia del Ministerio del Ambiente en la administración de las mismas, constituyen las causas para la intervención, deterioro y débil conservación del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería dentro de sus atribuciones, no ha suspendido las tareas y obras de que trata el artículo 30 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, referido a las personas naturales o jurídicas, que causen deterioro de los suelos o afecten los sistemas ecológicos.

CONCLUSIÓN

Los peritos del INDA encargados de realizar los informes de tenencia y explotación, base para la aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario, no consideran el mapa de aptitud de los suelos, avalizan acciones agropecuarias no aceptadas por la Ley, omiten el ámbito y jurisdicción del Ministerio del Ambiente al haber seguido procesos en tierras del patrimonio natural, en detrimento de su integridad, incumplen los artículos 71 y 78 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, y los artículos 25, 38 y 43 literal b) de la Ley de Desarrollo Agrario, por ocupar las tierras del Patrimonio de Áreas Naturales y Vida silvestre del Estado. Estos incumplimientos conducen a que el INDA intervenga en áreas de competencia del Ministerio del Ambiente, adjudicando tierras con vocación forestal y de conservación, con lo cual, propician el

RECOMENDACIONES

El Director Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, a través de la unidad de Catastro Agrario, en el menor tiempo implementará a nivel nacional un catastro de tierras agrarias, de conformidad con la disposición del Artículo 37 literal d), de la Ley de Desarrollo Agrario, el cual será la base para realizar en forma eficiente y efectiva los trámites que le competen a ese Instituto, ceñidos a las leyes vigentes.

El Ministro de Agricultura y Ganadería, a través de los Distritos Provinciales, exigirá a las personas naturales y jurídicas que cumplan con el artículo 30 de la Ley de Fomento Agropecuario y de ser del caso suspenda las tareas y obras ejecutadas por personas naturales o jurídicas, que deterioren los suelos o afecten los sistemas ecológicos.

El Ministro del Ambiente a través de Director Legal, interpondrá las acciones necesarias ante el INDA, a fin de proceder a la resolución de las adjudicaciones realizadas por el INDA en la Reserva Ecológica Los Illinizas, que se presentan e indican en el cuadro de la página 10 del presente informe; con el propósito de mantener la integralidad de la misma.

2.4 Adjudicaciones realizadas por el INDA, dentro del bosque Protector Toachi Pilatón

El 14 de septiembre de 1987, mediante Acuerdo N° 352, publicado en el Registro Oficial N° 770, el Ministerio de Agricultura y Ganadería declaró como bosques y vegetación protectores, un área de 212.000 hectáreas, ubicadas en las subcuencas de los ríos Toachi y Pilatón, por cumplir dicha zona con los requisitos prescritos en los literales a), b), c) y g) del artículo 5 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y también por sujetarse a lo establecido por los artículos 11, 12, 13 y 14 del Reglamento General de Aplicación de dicha Ley.

Las adjudicaciones de tierras con bosques y vegetación protectores, se efectúa en aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario y de un convenio Interinstitucional, celebrado el 2 de mayo del 2002, entre el INDA y el Ministerio del Ambiente, para la aprobación de Planes de Manejo Integral. Los procesos de adjudicación de tierras cubiertas con bosques nativos o ecosistemas cubiertos de vegetación nativa, se realiza a base de esa normativa.

En la zona declarada como de bosques y vegetación protectores Toachi Pilatón, el INDA, ha realizado 176 adjudicaciones de tierras, mediante trámites administrativos que corresponden a la numeración 0502X07898 a la 0502X08004, advirtiéndose que esto constituye una muestra de una población mayor. Los Planes de Manejo Integral previo a las adjudicaciones, no cumplen las expectativas técnicas, orientadas a la conservación de los ecosistemas, manteniéndose la mecánica operativa en los trámites de adjudicación, en base de los informes técnico - jurídicos de análisis de tenencia y explotación, cuya calidad ha sido cuestionada en el presente informe.

El artículo 2 del Acuerdo 352 del Ministerio de Agricultura y Ganadería con el cual se declara bosques y vegetación protectores Toachi Pilatón, señala: ***Disponer que los Distritos Forestales de Pichincha y Cotopaxi se encarguen del control y supervisión de la referida área, con el objeto de que se mantenga inalterada en su condición protectora, a cuyo efecto los indicados Distritos Forestales, en el menor tiempo posible elaborarán los planes de manejo, en el plazo no menor de 180 días contados a partir de esta fecha y sujetos a la revisión de la Dirección Nacional Forestal, en los que se contemplarán especialmente el uso racional de los recursos naturales existentes, su reposición y recuperación.***

El artículo 3, estipula lo siguiente: ***Prohíbese, por lo mismo, todas aquellas actividades incompatibles con los fines de protección y conservación del área, la que a partir de esta fecha, queda sujeta al régimen forestal, cuya administración corresponde a este Portafolio, a***

estal, en razón de lo cual no podrá ser afectada por la

La cláusula 4 del convenio celebrado entre el INDA y el Ministerio del Ambiente establece: **Í Para la adjudicación en áreas de Bosque Protector Público, se requiere un pronunciamiento técnico de factibilidad y, de ser el caso, el Ministerio del Ambiente emitirá autorización y los acuerdos Ministeriales correspondientesÍ.**

Con estos antecedentes, los bosques y vegetación protectores Toachi Pilatón y la Reserva Ecológica Los Illinizas forman una sola unidad fisiográfica de aproximadamente 3.619 Km².

En el nacimiento de la cuenca del río Toachi se observa, alteración de los humedales y mal uso del suelo, por parte de los habitantes de la zona, en los ríos Huanto Pulog y Mestizo, lo que produce erosión y arrastre de materiales del mismo, en límites considerables, por lo cual en poco tiempo sus suelos se constituirán en yermos.

Para la administración de los bosques y vegetación protectores Toachi Pilatón, el Ministerio del Ambiente, no ha elaborado planes de manejo orientados al uso racional de los recursos naturales, su reposición y recuperación.

A lo largo y ancho de la extensión del bosque y vegetación protectores Toachi Pilatón, se evidencia la aplicación de actividades incompatibles con los fines de protección y conservación del área y la administración por parte del Ministerio del Ambiente es limitada, al haber permitido la intervención del IERAC e INDA, dentro de la zona protegida.

Al revisar las adjudicaciones, de áreas del bosque protector, no se ha constatado pronunciamientos técnicos de factibilidad ni autorizaciones por parte del Ministerio del Ambiente.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, realizó los estudios técnicos del manejo de suelo y la aplicación de las recomendaciones que contiene el mapa de aptitudes del mismo. Este objetivo no se ha cumplido puesto que no se aplica el artículo 30 de la Ley de Fomento Agropecuario que dice: **Í El Ministerio de Agricultura y Ganadería podrá ordenar la suspensión de las tareas y obras de que se trata el artículo anterior, que ejecutaren personas naturales o jurídicas, si tales tareas y obras pudieran determinar deterioro de los suelos o afectar los sistemas ecológicos.Í,** de allí, el elevado grado de erosión y arrastre de materiales.

El INDA en los procesos de adjudicación de tierras dentro de la zona analizada, no ha considerado en los informes técnicos jurídicos, la existencia de los mapas de aptitud de uso de los suelos y sus limitaciones estipuladas en el acuerdo de creación del bosque protector y no ha considerado que el mal manejo de los suelos, constituye causal de expropiación, cuando se realizan explotaciones incompatibles con el manejo y conservación.

El incumplimiento, de los artículos 2 y 3 del Acuerdo de creación de bosque y vegetación protectores Toachi Pilatón, durante mucho tiempo, constituye la causa para el permanente deterioro de los recursos naturales, desatendiéndose la reposición y recuperación de los mismos.

CONCLUSIÓN

Los Directores Nacional Forestal, los Directores de los Distritos Forestales de Pichincha y Cotopaxi del Ministerio del Ambiente, han incumplido hasta el corte del presente examen, los artículos 2 y 3 del Acuerdo Ministerial del Ministerio de Agricultura y Ganadería N° 352 de creación de bosque y vegetación protectores Toachi Pilatón, publicado el 14 de septiembre de 1987, en el Registro Oficial N° 770.

na y Cotopaxi del Ministerio de Agricultura y Ganadería, no
tes de las tierras, el cumplimiento del artículo 29 de la Ley
de Fomento y Desarrollo Agropecuario, aplicando el artículo 30 del mismo cuerpo legal, para que
cumplan las medidas aconsejadas, que garanticen la utilización racional del suelo, obligando que
las personas naturales o jurídicas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales u obras
de infraestructura que afecten negativamente a los suelos, adopten las medidas de conservación y
recuperación, con aplicación del artículo 19 del Reglamento a la Ley de Fomento y Desarrollo
Agropecuario, mediante el cual los propietarios y tenedores de tierras recomienda usar el suelo
sometiéndose a la clasificación de los mismos y cumpliendo las normas existentes en la materia.

El INDA y el Ministerio del Ambiente, no cumplen con el convenio interinstitucional celebrado el 2
de mayo del 2002, ya que en los expedientes de adjudicación, los Planes de Manejo Integral en
procesos de adjudicación de tierras cubiertas con bosques nativo o ecosistemas cubiertos de
vegetación nativa, no tienen del Ministerio de Agricultura y Ganadería en la profundidad técnica o su
orientación no se dirige a la protección, conservación y al desarrollo sustentable.

RECOMENDACIONES

El Ministro del Ambiente, dispondrá a través del Director Nacional Forestal, que los Directores de
los Distritos Forestales de Pichincha y Cotopaxi, cumplan y hagan cumplir el Acuerdo Ministerial
de creación de bosque y vegetación protectores Toachi Pilatón, publicado el 14 de septiembre de
1987, en el Registro Oficial N° 770, además supervisarán y evaluarán el cumplimiento del Acuerdo
Interministerial INDA - Ministerio del Ambiente en los expedientes de adjudicación.

El Ministro de Agricultura y Ganadería, a través de los Directores Provinciales de Pichincha y
Cotopaxi de ese Portafolio, exigirán a los propietarios y ocupantes de las tierras, el cumplimiento
del artículo 29 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, para que acojan las medidas
aconsejadas por el MAG, que garanticen la utilización racional del suelo, en las actividades
agrícolas, pecuarias, forestales u obras de infraestructura que afecten negativamente a los suelos.

Opinión del Responsable de la Oficina Técnica Forestal Latacunga, del Ministerio del Ambiente

El Responsable de la Oficina Técnica Forestal de Latacunga, mediante oficio N° 001-TL-DR6-MAE-
07, de enero 3 del 2007, luego de asistir a la lectura del borrador del presente informe indica:

- Las fechas de las declaratorias y superficies de las Áreas protegidas.
- La Oficina Técnica Forestal Latacunga, no ha realizado actividades técnicas y administrativas en los cantones La Mana y Pangua en cumplimiento al Oficio N° 628 de abril 19 de 1995.
- El convenio INEFAN INDA, su aplicación resultó muy difícil, ya que las inspecciones no se las realizó en forma conjunta, y el convenio interinstitucional firmado el 4 de mayo del 2002, no se puso en vigencia, por cuanto no se elaboró el Manual de Procedimiento y no se oficializó el adendum al Convenio firmado con anterioridad.
- El INDA adjudicó en el Bosque y Vegetación Protectores de las Subcuencas del Toachi y Pilatón.
- Recomienda que el Ministerio del Ambiente realice planes de manejo en las propiedades superiores a las 20 hectáreas.
- Recomienda que para un control y manejo adecuado de los Recursos Naturales del sector, que comprende una superficie de 212.000 hectáreas, se debe mantener un técnico para estas actividades, dotándole los equipos y logística necesaria o realizar convenios con los Municipios de la Zona o con el Gobierno provincial de Pichincha, que será el encargado de ejecutar un proyecto hidroeléctrico Toachi Pilatón.
- La Oficina Técnica Forestal de Latacunga lo conforman un técnico y su Responsable, disponen de una camioneta para su movilización, la misma que permaneció en la

Criterio de Contraloría

Lo manifestado por el Responsable de la Oficina Técnica Latacunga, confirma las áreas críticas que se han determinado en el presente informe y que interfieren en el cumplimiento de los objetivos del Ministerio del Ambiente e INDA. Es rescatable lo expresado por el referido funcionario, en razón de que sus recomendaciones constituyen acciones e inversiones mínimas con relación a la importancia de las áreas a ser controladas, criterios que deben ser considerados por los directivos del INDA y el Ministerio del Ambiente.

2.5 Gestión del INDA, en los procesos administrativos de expropiación de tierras.

La Ley de Desarrollo Agrario tiene como objeto el fomento del sector agrario, que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes, en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema.

En busca de cumplir con el contenido de la Ley de Desarrollo Agrario, las autoridades del INDA y su equipo directivo, a través de la Dirección de Planificación y con el apoyo de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, ODEPLAN, presentan el Plan Estratégico 2002 . 2007, el mismo que fue elaborado previo a la realización de un taller participativo, llevado a cabo en el mes de diciembre del 2001.

El Plan Estratégico parte de un diagnóstico del INDA, en el que se considera un análisis histórico, el Reglamento Orgánico Funcional, publicado en el Registro Oficial N° 322, de mayo 21 de 1998, que considera los siguientes niveles: Directivo, Ejecutivo, Asesor, Apoyo y Operativo.

Dentro del proceso de modernización del Estado, el INDA en coordinación con la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional, OSCIDI, elaboró el Reglamento Orgánico Funcional por Procesos, documento que fuera aprobado, pero que se halla en revisión en la referida Institución.

Presupuestariamente en el INDA existen tres actividades: Administración Central (A 100); Catastro (K 210); y Legalización de Tierras (220). Esta estructura permite distribuir el presupuesto a nivel nacional, tomando en cuenta las actividades y funciones que cada unidad administrativa realiza.

Como consecuencia de la restricción del gasto público, se suprimieron 86 cargos, situación que perjudicó a las delegaciones provinciales. Actualmente la Institución cuenta con 324 servidores públicos.

La falta de coordinación entre Catastro, Titulación y Registro, ha generado una serie de conflictos, que van desde el desconocimiento del patrimonio del INDA, hasta la superposición de títulos. El Programa de Administración de Tierras Rurales, PRAT, financiado por el BID, del cual forma parte el INDA, permitirá modernizar, controlar y transparentar el proceso de situación de tierras.

Al momento, la Institución dentro de un marco de desconcentración de funciones, busca atender solicitudes de adjudicación de tierras, levantamientos de hipotecas, copias de planos, solución de conflictos de invasiones de tierras, expropiaciones, presentación de títulos, oposición y resolución de adjudicaciones; y, realiza acciones para elaborar y mantener un catastro de tierras agrarias adjudicadas por el ex IERAC y el INDA.

En el Plan Estratégico, se consideran factores positivos y negativos que han influido en su gestión, rescatándose de los segundos los más importantes:

plementar, atribuyen como causa a la gestión del OSCIDI.

- Inexistencia de mosaicos georeferenciados de las áreas del patrimonio del Ministerio del Ambiente y del INDA en la matriz, distritos y delegaciones, y, no existe actualización de los mosaicos del IERAC.
- Marco legal inadecuado y diversidad de criterios para aplicar la Ley.
- Falta de coordinación interdepartamental.
- Inexistencia de estadísticas reales y oficiales.
- No existen las condiciones políticas para emprender acciones tendientes a perfeccionar el proceso de reforma agraria.
- Falta determinar algunos parámetros para realizar el avalúo de la tierra, en forma más equitativa, lo que conlleva al estancamiento en los trámites de adjudicación.
- Desarticulación entre catastro, titulación y registro, por falta de un programa de sistematización integrado.
- Los altos avalúos que se establecen para las expropiaciones no se pueden recuperar.
- Persiste demora en el despacho de los trámites.
- Se suspendió el programa de capacitación.
- Desconocimiento de las resoluciones administrativas emitidas por el Director Ejecutivo.
- Inexistencia de procedimientos o desactualización de los que estaban vigentes.
- Inestabilidad de las autoridades.
- Persisten ciertos niveles de corrupción.
- No existe un sistema contable confiable que permita tomar decisiones oportunas a las autoridades, lentitud en determinadas funciones del área financiera.
- Falta de equipamiento en delegaciones y direcciones distritales.
- Presupuesto no corresponde a la pro forma presupuestaria.
- Las direcciones distritales, delegaciones provinciales y unidades de proyectos no cuentan con personal técnico suficiente.
- Los perfiles del personal técnico y profesional son inadecuados.
- La denominación de algunos cargos no corresponden al perfil de los funcionarios.

ecuadaamente distribuidos.

- Sueldos y Salarios bajos.
- Carencia de cultura organizacional.
- No existe un sistema de archivo a nivel nacional.
- No existe coordinación y comunicación adecuada a nivel interno y externo.
- Funcionarios que esconden información.
- Redes informáticas existentes subutilizadas.
- Falta de decisión política y apoyo para el funcionamiento de la Dirección de Catastro.

Visión Institucional

Para el año 2007 el INDA será un Instituto líder del Desarrollo Agrario, dotado de autonomía económica, administrativa, financiera y operativa, de carácter técnico y social, desconcentrado, fortalecido con apoyo internacional, que cuente con recursos humanos especializados, y coadyuve a dinamizar el desarrollo integral y sustentable del sector agropecuario.

Misión

Ejecutar los procesos de adjudicación de tierras rústicas, solución de conflictos y catastro de tierras adjudicadas, implementando la autonomía financiera de la Institución, optimizando recursos, brindando un servicio ágil y oportuno que permita mejorar la imagen institucional, para impulsar conjuntamente con otros organismos el desarrollo integral y sustentable del sector agropecuario.

Objetivos Institucionales:

- Cambiar las condiciones de tenencia de la tierra en todo el país, a efectos de que el mercado de tierras se desarrolle con transparencia y bajo derechos reales.
- Legalizar las tierras de las comunidades o étnias que se encuentren en su posesión ancestral, dentro de un marco sustentable y reconocimiento de su cultura.
- Elaborar y mantener el Catastro de tierras adjudicadas por el ex IERAC y el INDA, a fin de contar con la información básica para continuar en forma ordenada con el proceso de regularización de la tierra en el país.
- Implementar y actualizar un sistema de información sobre titulación de tierras, con el propósito de proporcionar a los organismos públicos y privados soporte del desarrollo agrario y los elementos básicos para formular y ejecutar proyectos y acciones de desarrollo.
- Lograr una coordinación eficaz con todos los organismos inmersos en el desarrollo agrario, a fin de ejecutar en forma integral las políticas establecidas en la Ley de Desarrollo Agrario.

gestión institucionalizados en el sector público. Capacitar a todos los funcionarios de la Institución, a fin de mejorar el servicio al usuario.

- Legalizar la tenencia de la tierra a favor de sus legítimos poseedores, a fin de que accedan a otros factores de la producción.
- Elaborar y mantener el catastro de las tierras por el ex IERAC y el INDA.
- Suscribir convenios de cooperación interinstitucionales con organismos públicos y privados, para realizar acciones conjuntas de desarrollo del sector agrario.

El Plan Estratégico del INDA para el período 2002 al 2007, cuenta con las políticas institucionales, soluciones y los programas y proyectos que son los siguientes:

- Programa de Regularización y Administración de Tierras, PRAT.
- Programa de capacitación y desarrollo humano.
- Programa de promoción y difusión de las actividades institucionales.
- Proyecto de Reforma a la Ley de Desarrollo Agrario.
- Proyecto de catastro de tierras adjudicadas por el ex IERAC y el INDA.
- Legalización de tierras a nivel nacional.
- Proyecto de desconcentración de funciones.
- Implementación de la estructura por procesos y nueva escala de sueldos
- Implementación del sistema de titulación de tierras.
- Implementación del Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGEF.
- Actualización de manuales de procedimientos y reglamentos.

De los proyectos enumerados anteriormente, las autoridades, directores ejecutivos y funcionarios del INDA, han dado importancia a los aspectos relativos a invasiones, expropiaciones y adjudicaciones, postergando el fomento, desarrollo y protección del sector agrario que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes, considerando la sustentabilidad de los recursos naturales y del ecosistema. No se han implementado las siguientes políticas agrarias:

1. No se ha realizado la capacitación integral al indígena, al montubio, al afroecuatoriano y al campesino en general, para que mejore sus conocimientos relativos a la aplicación de mecanismos de preparación del suelo, de cultivo, cosecha, comercialización, procesamiento y en general, el aprovechamiento de recursos para desarrollar el sector agrario;

- al agricultor y al empresario agrícola, en técnicas modernas y adecuadas relativas a la eficiente y racional administración de las unidades de producción a su cargo;
3. No se ha implementado seguros de crédito para el impulso de la actividad agrícola en todas las regiones del país;
 4. No se ha organizado un sistema nacional de comercialización interna y externa de la producción agrícola, que elimine las distorsiones que perjudican al pequeño productor, y que permita satisfacer los requerimientos internos de consumo de la población ecuatoriana, así como las exigencias externas del mercado de exportación;
 5. No se ha estimulado a las inversiones y promoción a la transferencia de recursos financieros destinados al establecimiento y al fortalecimiento de las unidades de producción en todas las áreas de la actividad agraria.
 6. No se ha desarrollado un sistema de libre importación para la adquisición de maquinarias, equipos, animales, abonos, pesticidas e insumos agrícolas así como de materias primas para la elaboración de estos insumos, sin más restricciones que las indispensables para mantener la estabilidad del ecosistema, la racional conservación del ambiente y la defensa de los recursos naturales;
 7. No se ha incentivado al agricultor de ciclo corto para que siembre productos de consumo interno, a fin de que exista confianza y seguridad en la recuperación del capital, buscando una racional rentabilidad;
 8. La integralidad de la Reforma Agraria, se ha limitado, al no existir crédito, asistencia técnica y protección a quienes fueron sus beneficiarios o aquellos que accedan a la tierra en el futuro.
 9. No se ha realizado investigación científica y tecnológica que permita el desarrollo de la actividad agraria en el marco de los objetivos de la Ley de Desarrollo Agrario.

Con los antecedentes expuestos anteriormente, se evidencia que el Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, así como su antecesor el IERAC, aplicaron las leyes agrarias en forma incompleta, sin cumplir los objetivos para los que fueron creados.

CONCLUSIÓN

El Consejo Superior, los Directores Ejecutivos, Autoridades y funcionarios del INDA, al haber dado prioridad a la temática de las invasiones, expropiaciones y adjudicaciones, a fin de cumplir parcialmente las metas de la Ley de Desarrollo Agrario, sin aplicar las políticas agrarias orientadas a la capacitación del agricultor ecuatoriano para el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario, que garanticen la alimentación de todos los ecuatorianos y la exportación de excedentes, en base de un manejo sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas, han incumplido los propósitos que constan en el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Agrario.

RECOMENDACIÓN

El Consejo Superior del INDA establecerá políticas generales que permitan perfeccionar el proceso de reforma agraria integral y que se encuadren en las políticas de desarrollo del país y las

Ministerio del Ambiente, en la Reserva Ecológica Los Illinizas y en el bosque y vegetación protectores Toachi Pilatón.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Dentro de la reserva ecológica Los Illinizas, hay propietarios, posesionarios, invasores y otras formas de tenencia de la tierra, sin que exista un registro de sus ocupantes, que sirva de referente para que la Autoridad Forestal, planifique, maneje, desarrolle, administre, proteja y controle, el área natural del Estado, por constituir ámbito y jurisdicción del Ministerio del Ambiente.

No se ha logrado que las tierras de propiedad privada que se hallan dentro de la Reserva Ecológica, hayan sido expropiadas o revertidas al dominio del Estado por limitaciones presupuestarias.

Para la administración de la Reserva Los Illinizas, no existe un Plan de Manejo, que contenga programas específicos de ordenamiento de las respectivas unidades a determinarse dentro del referido plan, dejando en libertad a los ocupantes, para desarrollar actividades agrícolas, ganaderas, forestales e incluso mineras, desconociendo la integridad de los recursos naturales y de los ecosistemas existentes.

En la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, en el Capítulo II. De la Administración del Patrimonio de Áreas Naturales se prescribe lo siguiente:

Artículo 72.- *ÍLa planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del Ministerio del Ambiente.Í*

Artículo 73.- *ÍLas tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidos dentro de los límites del patrimonio de áreas naturales serán expropiadas o revertirán al dominio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia.Í*

Artículo 74.- *ÍEl patrimonio de áreas naturales del Estado se manejará con sujeción a programas específicos de ordenamiento de las respectivas unidades de conformidad con el plan general sobre esa materia.*

En estas áreas sólo se ejecutarán las obras de infraestructura que autorice el Ministerio del Ambiente.Í

Artículo 78.- *ÍCualquiera que sea la finalidad, prohíbese ocupar tierras de áreas naturales del Estado, alterar o dañar la demarcación de las unidades de manejo u ocasionar deterioro de los recursos naturales en ellas existentes.Í*

El Equipo de Contraloría, solicitó a la Dirección de Áreas Naturales y Vida Silvestre, el Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Los Illinizas, el mismo que hasta el corte de esta evaluación no se ha realizado, razón por la que la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de esta reserva, no se ha efectuado, de acuerdo a lo prescrito en los artículos 72 y 74 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales.

Las tierras privadas que se hallan dentro de la reserva, a excepción de las que mantienen su bosque natural, han sido intervenidas por sus propietarios, posesionarios, invasores, etc., en actividades agropecuarias variadas, por no haber presencia de la Autoridad Forestal, para que asesore en unos casos y juzgue en otros, por el manejo inadecuado de los recursos naturales y de los ecosistemas presentes en la reserva. No existe una política de expropiación o reversión al dominio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia, constituyendo un limitante el

Los directivos del Ministerio del Ambiente desde la creación en el año 1996, han incumplido con el artículo 73 de la Ley Naturales y Vida Silvestre.

De lo anterior se evidencia que la conservación, protección y administración de la flora y la fauna, se halla a merced de las personas que tienen acceso a la reserva, inobservando el artículo 76 del cuerpo legal indicado anteriormente, existiendo control por parte de la Autoridad Forestal, solo en los sitios donde se realiza el seguimiento de la circulación de la madera o mediante denuncias.

Al haber permitido los funcionarios del Ministerio del Ambiente ocupar las tierras del patrimonio de esta Área Protegida por su débil control, como consecuencia de la falta de personal y de recursos económicos, incumplen el artículo 78 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de la Vida Silvestre.

El Responsable de la Reserva Ecológica Los Illinizas, mediante oficio N° 044 REI-MAE6, de diciembre 11 del 2006, en respuesta a la Comunicación Provisional de Resultados emitida mediante oficio N° 52009, de noviembre 17 del 2006, en forma resumida puntualiza lo siguiente:

- La Jefatura de la Reserva, no conoce la expropiación del predio Saqualó que se halla dentro de la misma.
- La Reserva no dispone de Plan de Manejo.
- Las Áreas excluidas de la Reserva y que constituyen parte de los bosques y vegetación protectores de las subcuencas Toachi Pilatón y del predio Zarapullo y que se ubican dentro de la misma, son administradas por la Dirección Nacional Forestal del Ministerio del Ambiente, Unidad Administrativa diferente a la que administra la Reserva Ecológica.
- La Responsable de la administración de la Reserva Ecológica, solicita a sus autoridades aclarar y precisar las competencias de las Unidades Administrativas del Ministerio del Ambiente, a fin de realizar un mejor control y manejo de la misma, acción que no se ha dado atención. Por lo tanto, insiste en la gestión referida, que es analizada por el Auditor General del Ministerio del Ambiente, el que expone la existencia de problemas sobre la tenencia de la tierra y solicita se revise el estudio de alternativas de manejo del área de acuerdo a la categoría.
- Se informa y entregan la documentación de la Asociación de Agricultores Autónomos Simón Bolívar, quienes pretenden a través del INDA, ser adjudicatarios de tierras que se hallan dentro de la Reserva.
- Existencia de apertura de caminos realizados en los años 2003, 2004, 2005 y 2006, dentro de la Reserva, por parte del Consejo Provincial de Cotopaxi.
- Aglomerados Cotopaxi, al momento negocia y siembra pinos en los páramos de la parte norte de los volcanes Illinizas.
- La falta de recursos económicos, humanos y logísticos, constituyen factores limitantes en la conservación de la Reserva.
- Los trámites de adjudicaciones de las tierras realizadas en los bosques protectores, se efectúan en la Oficina Técnica de Latacunga.

El presente informe confirma la limitada gestión que realiza el Ministerio del Ambiente y sus Unidades Administrativas, en la administración, manejo, conservación de las Áreas Protegidas y que se hallan bajo su ámbito y competencia.

CONCLUSION

Los funcionarios del Ministerio del Ambiente, responsables de administrar, proteger y controlar los recursos naturales y los ecosistemas de la reserva Ecológica Los Illinizas, no han actuado para expropiar o revertir al dominio estatal, las tierras comprendidas dentro de los límites del patrimonio de esta Reserva. No se ha realizado el Plan de Manejo. Por lo cual, incumplen los artículos 72, 73, 74, 75 y 78 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

La falta de administración del referido Portafolio de Estado, se extiende al bosque y vegetación protectores Toachi Pilatón, extensa zona que se halla en una constante intervención social, con la introducción de actividades y técnicas inapropiadas a la conservación de sus recursos.

Existe ámbito y competencia en la Reserva, en los bosques Toachi Pilatón y Zarapullo, tanto de la Dirección de Áreas Naturales y Vida Silvestre, como de la Dirección Nacional Forestal del Ministerio del Ambiente, produciendo duplicidad de competencias.

RECOMENDACIONES

El Ministro del Ambiente dispondrá que a través, de la Dirección de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Dirección Nacional Forestal y Dirección Jurídica Ministerial, armonicen el marco normativo de la Reserva Ecológica Los Illinizas, de los Bosques y Vegetación Protectores Toachi Pilatón y Zarapullo, para precisar la Unidad responsable de la administración, de acuerdo a la Ley Forestal, con el propósito de manejar y conservar estas tres Áreas Protegidas, sin descartar una coordinación efectiva de los responsables.

El Director de Áreas Naturales y Vida Silvestre y el Director Nacional Forestal del Ministerio del Ambiente, coordinadamente a través de los responsables de la Reserva Ecológica Los Illinizas y de los Distritos Forestales de Pichincha y Cotopaxi, realizarán una evaluación de la situación real de la utilización de los suelos de la Reserva y de los bosques y vegetación protectores Toachi Pilatón y Zarapullo, y en los casos que se determine mal uso del suelo, causal de expropiación, aplicarán lo estipulado en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y la Ley de Desarrollo Agrario, en lo pertinente al Régimen Forestal, al mal uso del suelo y al empleo de prácticas y tecnologías que atenten gravemente a la conservación de los recursos naturales renovables.

El Ministro del Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Áreas Naturales y Vida silvestre, realizará el Plan de Manejo de la Reserva Ecológica los Illinizas, considerando programas específicos, para la planificación, administración, protección, captación de fondos nacionales e internacionales para proceder a las expropiaciones y tomará todas las medidas que dispone la Ley, para el control del patrimonio de esta área natural; asimismo realizará un catastro y el análisis legal de la tenencia de las tierras que se hallen dentro de la Reserva.

CONCLUSIÓN GENERAL

De conformidad con la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, la utilización racional del suelo le compete al Ministerio de Agricultura y Ganadería; según la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, la administración de las áreas naturales del Estado incumbe al



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

TJE-006-99, de la propiedad ubicada dentro de la Reserva Ecológica Los
características, a cargo del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA.

de la Ley de Desarrollo Agrario, está a cargo del INDA. Sin
n íntegramente sus atribuciones, aspecto que a más de la
determina que la gestión de esas entidades públicas, no sea
eficiente, limitando el control, manejo y conservación de los recursos naturales de un área
determinada.

RECOMENDACIÓN GENERAL

Los Ministros de Agricultura y Ganadería, del Ambiente y el Director Ejecutivo del INDA, coordinarán, a través de sus organismos especializados, para que determinen acciones puntuales orientadas al manejo del uso del suelo, conservación de las áreas naturales, fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario, dentro de un manejo sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas. La coordinación incluirá que los referidos funcionarios exijan que se cumplan sus respectivas normativas, especialmente en relación a las infracciones cometidas por las personas naturales o jurídicas, que realizan tareas y obras que causan el deterioro de los suelos y afectan los sistemas ecológicos.

Atentamente

Ing. Hernán Estupiñán Maldonado