

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0633-M

Quito, D.M., 09 de julio de 2021

PARA: Srta. Ing. Glenda Givabel Ortega Sánchez
Subsecretaría de Patrimonio Natural

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de aplicación de las normativas forestales para transporte de madera proveniente de plantaciones forestales comerciales

De mi consideración:

En referencia al memorando Nro. MAAE-SPN-2021-0542-M de 20 de mayo de 2021, mediante el cual la Subsecretaría de Patrimonio Natural solicitó a esta Coordinación General, se emita criterio sobre la aplicación de las normativas forestales para transporte de madera proveniente de plantaciones forestales comerciales, al respecto debo manifestar lo siguiente:

1.- ANTECEDENTES:

Mediante memorando Nro. MAAE-SPN-2021-0542-M de 20 de mayo de 2021, la Subsecretaría de Patrimonio Natural solicitó que:

“(...) PETICION CONCRETA.

De lo expuesto, una vez analizado el presente particular, solicito con la debida cortesía la emisión de lineamientos jurídicos referente a las actividades de control forestal vinculadas a la aplicación de las normativas forestales para transporte de productos forestales proveniente de bosques naturales y plantaciones forestales comerciales que realiza en territorio personal de la Unidad de Policía de Medio Ambiente (UPMA), en situaciones en cuales no se encuentra presentes funcionarios del Ministerio de Ambiente y Agua, si es procedente o no que este trabajo de retención de vehículos por parte de la UPMA se realice sin la presencia del funcionario del Ministerio de Ambiente y Agua (...)”

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. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

“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. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”

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.”

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0633-M

Quito, D.M., 09 de julio de 2021

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

"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."

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. 2.- Ámbito de aplicación. Las normas contenidas en este Código, así como las reglamentarias y demás disposiciones técnicas vinculadas a esta materia, son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades, organismos y dependencias que comprenden el sector público, personas naturales y jurídicas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, que se encuentren permanente o temporalmente en el territorio nacional. La regulación del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y de todas las actividades productivas que se rigen por sus respectivas leyes, deberán observar y cumplir con las disposiciones del presente Código en lo que respecta a la gestión ambiental de las mismas."

"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 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. 88.- Ámbito. Se instituye el Régimen Forestal Nacional como un sistema destinado a promover la conservación, manejo, uso sostenible y fomento del Patrimonio Forestal Nacional, así como sus interacciones ecosistémicas, en un marco de amplia participación social y contribución eficaz al desarrollo sostenible, especialmente en el ámbito rural."

"Art. 89.- Patrimonio Forestal Nacional. La Autoridad Ambiental Nacional ejerce la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Patrimonio Forestal Nacional. (...)" (Énfasis Agregado)

"Art. 93.- Gestión del Patrimonio Forestal Nacional. La gestión del Patrimonio Forestal Nacional se ejecutará en el marco de las siguientes disposiciones fundamentales:

1. Integridad territorial del Estado en materia forestal. La protección de la integridad territorial del Estado comporta la conservación y cuidado de su patrimonio forestal, incluida la biodiversidad asociada, servicios ambientales, entre otros.

2. Obligación de protección. La Autoridad Ambiental Nacional está obligada a proteger la integridad territorial del Estado en el ámbito de sus competencias forestales. Esta obligación deberá ejercerse concurrentemente por aquellas instituciones públicas que tienen la facultad de gestión de los recursos naturales renovables.

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0633-M

Quito, D.M., 09 de julio de 2021

3. *Tutela Jurídica Administrativa. Se instituye el acceso a la tutela jurídica administrativa con respecto a la integridad territorial del Patrimonio Forestal Nacional, mediante la cual toda persona tendrá derecho a solicitar acciones o medidas en defensa del ambiente y la naturaleza, para lo cual la Autoridad Ambiental Nacional actuará de forma inmediata, con el fin de evitar la destrucción del patrimonio forestal o la alteración permanente de sus ciclos vitales.*

4. **Obligaciones de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas tendrán la obligación de participar en el control del Patrimonio Forestal Nacional y prestar auxilio cada vez que lo solicite la Autoridad Ambiental Nacional y las autoridades que ejercen competencia en la gestión forestal. Siempre que la intervención se sujete a los límites establecidos en la Constitución y las leyes, la resolución de la autoridad causará estado de actuación en derecho de las fuerzas intervinientes y sus actos se considerarán como ejercicio regular de sus atribuciones. (...)** (Énfasis Agregado)

“Art. 97.- *Autoridad Nacional de Agricultura. La Autoridad Nacional de Agricultura ejercerá la regulación, planificación, promoción, fomento y gestión de plantaciones forestales y sistemas agroforestales de producción y con fines comerciales.*” (Énfasis Agregado)

“Art. 98.- *Atribuciones. Con relación a la gestión de las plantaciones forestales de producción con fines comerciales, le corresponde a la Autoridad Nacional de Agricultura, en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional las (...)*”.

“Art. 129.- *Fuerza pública. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas colaborarán con los organismos públicos integrantes del marco institucional del Régimen Forestal Nacional en el control de la degradación, deforestación, la extracción ilegal, la tenencia, la movilización y comercialización de productos forestales.*”

“DÉCIMA TERCERA.- *En el plazo de 365 días a partir de la publicación de este Código en el Registro Oficial, la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca deberá aprobar o actualizar la normativa sobre la gestión de plantaciones forestales de producción con fines comerciales, de conformidad con las disposiciones de este Código. (Registro Oficial Suplemento 983 de 12-abr.-2017 Última modificación: 21-ago.-2018)*”

Reglamento al Código Orgánico del Ambiente

“Art. 280.- *Gestión del Patrimonio Nacional Forestal. - La Autoridad Ambiental Nacional, en el ámbito de sus competencias, coordinará y articulará con la Autoridad Nacional de Agricultura y demás instituciones competentes, la gestión y efectivo ejercicio de la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Patrimonio Forestal Nacional.*” (Énfasis agregado)

“Art. 281.- *Atribuciones de la Autoridad Nacional de Agricultura. - La Autoridad Nacional de Agricultura emitirá los criterios técnicos para la regulación, planificación, promoción, fomento y gestión de plantaciones forestales con fines comerciales y sistemas agroforestales de producción, en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional.*” (Énfasis agregado)

“Art. 283.- *Control y trazabilidad.- La Autoridad Ambiental Nacional, en el ámbito de sus competencias, coordinará y articulará con la Autoridad Nacional de Agricultura la implementación y funcionamiento de mecanismos de trazabilidad y control forestal de competencia de la Autoridad Ambiental Nacional.*” (Énfasis agregado)

“Art. 350.- *Herramientas de control.- La Autoridad Ambiental Nacional realizará el control de las actividades antes, durante y después de los programas, planes y proyectos a implementarse o implementados en el Patrimonio Forestal Nacional.*

La Autoridad Ambiental Nacional podrá solicitar, en cualquier momento, el apoyo, cooperación y auxilio de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, para la ejecución de las labores de control estratégico.”

“Art. 351.- *Acciones conjuntas con la Fuerza Pública.- La Policía Nacional, en conjunto con la Autoridad*

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0633-M

Quito, D.M., 09 de julio de 2021

Ambiental Nacional, prestará apoyo para realizar acciones de control forestal vinculadas con la degradación, deforestación, la extracción ilegal, la tenencia, la movilización y comercialización de productos forestales. (Énfasis agregado)

Las Fuerzas Armadas, en conjunto con la Autoridad Ambiental Nacional, prestarán apoyo para realizar acciones de control forestal especialmente en zonas de alta conflictividad.

La Autoridad Ambiental Nacional establecerá estrategias de control integral de las actividades ilegales dentro del Patrimonio Forestal Nacional, a implementarse en coordinación con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.” (Énfasis agregado)

“Art. 354.- *Coordinación interinstitucional.- La Autoridad Ambiental Nacional promoverá el análisis constante e integral de las actividades ilegales sobre el Patrimonio Forestal Nacional, y la colaboración de los distintos sectores, como una estrategia para mejorar la gestión administrativa y la supervisión forestal, incorporando a profesionales forestales, Policía Nacional, Fuerzas Armadas, otras entidades del Estado y a la sociedad civil organizada, para el control forestal y de vida silvestre.*

Para efectos de la aplicación de los artículos 97, 98, 123 y 124 del Código Orgánico del Ambiente, la Autoridad Nacional de Agricultura emitirá los criterios técnicos para la regulación, planificación, promoción, fomento y gestión de plantaciones forestales con fines comerciales y sistemas agroforestales de producción, en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional.” (Énfasis agregado)

“Art. 355.- *Estrategias de control.- El sistema de control forestal tendrá entre otras, las siguientes estrategias:*
c) **Coordinación intersectorial para aplicar herramientas de inteligencia y seguridad nacional;** d) **Vigilancia comunitaria;**

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente y Agua – Acuerdo Ministerial No. MAAE-2020-023 de 28 de agosto de 2020.

1.3.1.2 Gestión General de Asesoría Jurídica

Unidad Responsable: Coordinación General de Asesoría Jurídica

Atribuciones y Responsabilidades:

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

3.- PRONUNCIAMIENTO

Con este antecedente y sobre la base legal citada, me permito manifestar que a esta Coordinación General de Asesoría 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 me permito realizar las siguientes consideraciones:

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

3.2.- Ahora bien, respecto a la solicitud para “ (...) *la emisión de lineamientos jurídicos referente a las actividades de control forestal vinculadas a la aplicación de las normativas forestales para transporte de productos forestales proveniente de bosques naturales y plantaciones forestales comerciales que realiza en territorio personal de la Unidad de Policía de Medio Ambiente (UPMA), en situaciones en cuales no se encuentra presentes funcionarios del Ministerio de Ambiente y Agua, si es procedente o no que este trabajo de retención de vehículos por parte de la UPMA se realice sin la presencia del funcionario del Ministerio de Ambiente y Agua (...)*”, debe mencionarse lo siguiente:

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0633-M

Quito, D.M., 09 de julio de 2021

El Código Orgánico del Ambiente y su Reglamento de aplicación son claros al establecer que **la Autoridad Ambiental Nacional ejerce la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Patrimonio Forestal Nacional**, adicionalmente, el referido Código Orgánico su artículo 97 menciona que: **“La Autoridad Nacional de Agricultura ejercerá la regulación, planificación, promoción, fomento y gestión de plantaciones forestales y sistemas agroforestales de producción y con fines comerciales.”** (Énfasis Agregado)

Conforme lo descrito, se debe precisar que la Autoridad Ambiental Nacional es la competente en lo concerniente al control del Patrimonio Forestal Nacional y, en virtud de ello, le corresponde coordinar y articular el control forestal con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Unidad de Policía de Protección del Ambiente, esto en concordancia a lo dispuesto en el artículo 280 y 283 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

En este contexto, cabe precisar que la Policía Nacional dentro de este marco de coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional, presta su apoyo para las acciones de control forestal planificadas, mas no puede actuar de forma autónoma en virtud de las competencias señaladas en párrafos anteriores, consecuentemente resulta necesario que la Dirección de Bosques impulse procesos de coordinación con las entidades competentes, considerando el marco de competencia de cada organismos, en defensa del patrimonio forestal nacional y de esta forma evitar la degradación, deforestación, extracción ilegal, tenencia, movilización y comercialización de productos forestales, bajo el amparo de lo dispuesto en el artículo 354 del Reglamento del Código Orgánico del Ambiente.

Finalmente, se debe enfatizar que esta Coordinación General de Asesoría Jurídica no emite lineamientos jurídicos referente a las actividades de control forestal, dado que el Código Orgánico del Ambiente y su Reglamento son claros en cuanto a las actividades relacionadas con el control forestal, además de establecer el nivel de intervención de las distintas autoridades conforme a sus atribuciones y competencias que resultan ser de cumplimiento obligatorio.

Se recuerda además al área requirente que en el marco de sus competencias y en virtud de las necesidades técnicas que posea, podrá proponer diferentes instrumentos legales para implementar las medidas necesarias de control forestal a nivel nacional, para lo cual, se deberá observar los lineamientos dispuestos en las Disposiciones Generales para la Atención de Trámites de la Dirección de Asesoría Jurídica remitida a todas las unidades administrativas de esta Cartera de Estado, a través de Memorando No. MAAE-CGAJ-2020-0680-M de 20 de julio de 2020

El mérito y oportunidad de la ejecución de la decisión que se tome en este caso, será responsabilidad de las autoridades y responsables competentes, puesto que la Coordinación General de Asesoría Jurídica únicamente se pronuncia sobre los aspectos procedimentales y legales con el propósito de facilitar elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa, por lo que se recuerda que el presente criterio tiene un alcance estrictamente jurídico y el pronunciamiento que se emite se lo hace en función de las normas legales vigentes y la documentación remitida; 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.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Jorge Isaac Viteri Reyes
COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0633-M

Quito, D.M., 09 de julio de 2021

Referencias:

- MAAE-SPN-2021-0542-M

Copia:

Sra. Mgs. Silvana Rocío Chulde Cheza
Directora de Bosques, Encargada

Ing. Milton Fabricio Ordoñez Riofrio
Especialista en Administración y Control Forestal 3

Sr. Ing. Ivan Francisco Vega Puga
Especialista en Administración y Control Forestal 1

Sr. Ing. Pablo Augusto Toledo Castelo
Especialista en Administración y Control Forestal 1

Sr. Ing. Leonardo Rafael Ayala Castañeda
Especialista en Administración y Control Forestal 1

Sra. Abg. Maria Jose Moyano Lucio
Abogada 1

Sra. Tlga. Janneth del Rocío Astudillo Cabezas
Secretaria de Subsecretaria / Coordinación

Srta. Abg. Adriana Paola Jaramillo Villalta
Directora de Asesoría Jurídica, Encargada

Sra. Sandra Teresa Cervantes González
Secretaria de Coordinación General Jurídica

vl/jc/aj/aj