

# INICIATIVA CIUDADANIZANDO LA POLÍTICA AMBIENTAL 2010



Nº 5 - Abril 2010



## **EXPERIENCIA:**

Mejorando y coordinando la aplicación de la  
Legislación Forestal Ambiental

Carla Cárdenas Monroy

## Presentación de las experiencias “Ciudadanizando la Política Ambiental”

El presente documento es parte de la Iniciativa Ciudadanizando la Política Ambiental uno de los componentes del Proyecto “Reverdeciendo las Políticas Públicas”, que Grupo FARO- Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades, a través de su Área de Ambiente y Sociedad, ejecuta con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y en alianza con varias instituciones.

La Iniciativa Ciudadanizando la Política Ambiental nace con la convicción que para construir nuevas sendas para el desarrollo sustentable del Ecuador se requiere de una sociedad civil deliberante y propositiva con capacidad de incidir efectivamente en las políticas públicas ambientales. Este esfuerzo pretende devolver la política a la ciudadanía y convertirla en verdadera protagonista de las decisiones sobre lo público.

Ciudadanizando convocó a organizaciones ecuatorianas, a presentar estudios de caso que relaten experiencias de incidencia en la política ambiental tanto a nivel local como nacional. A través de estas experiencias, las cinco organizaciones seleccionadas por la Iniciativa, reflexionan sobre los logros, las limitaciones y lecciones aprendidas del proceso de incidencia, y nos invitan a debatir una serie de recomendaciones sobre cómo fortalecer y mejorar las políticas ambientales a nivel local y/o nacional.

A nombre de quienes hacemos Grupo FARO, queremos agradecer a Carla Cárdenas Monroy, SEDEFA, autora del

documento, por la calidad del mismo y su compromiso con la Iniciativa. De igual forma, agradecemos el aporte de las organizaciones aliadas que conformaron el Comité Asesor de Ciudadanizando: Corporación Andina de Fomento- CAF, Conservación Internacional (CI)-Ecuador; Observatorio Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito; Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito, The Nature Conservancy (TNC)-Ecuador, pues esto no hubiera sido posible sin su colaboración. Nuestro sincero agradecimiento se extiende a Manuel Pulgar-Vidal, de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental; Adriana Ramos, del Instituto Socioambiental de Brasil, Byron Calvachi, de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia y a Ana Cristina Barros, Representante de TNC- Brasil, por compartir sus conocimientos con las organizaciones ambientales involucradas en la Iniciativa.

Finalmente, queremos reconocer el gran trabajo del equipo de Grupo FARO, y de manera especial el compromiso de María del Carmen Barragán, pues es gracias a su dedicación que esta serie de publicaciones llega a sus manos el día de hoy.

Quito, 15 de abril de 2010



Sigrid Vásconez  
Directora de Ambiente y Sociedad  
Grupo FARO



## Contenido

1. Resumen ejecutivo .....	3
2. Introducción .....	4
3. Marco teórico conceptual.....	5
4. Presentación de la experiencia.....	7
5. Evaluación de la experiencia.....	11
6. Conclusiones generales.....	13
Bibliografía.....	14

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la CAF.

**Dirección:** Sigrid Vásconez  
**Autora:** Carla Cárdenas Monroy  
**Revisión:** Verónica Arias, Mauricio Velásquez, Daniela Balarezo, María del Carmen Barragán  
**Colaboración:** Natalia Angulo, María del Carmen Barragán, Jeffrey B. Morrison  
**Edición general:** Grupo Faro

**Diseño y diagramación:** Alejandro Miranda  
**Foto portada:** Archivo SEDEFA  
**2010**  
**ISBN** 978-9942-9972-5-8  
Primera edición - 1000 ejemplares  
Impreso en Quito- Ecuador  
Grupo Impresor



# EXPERIENCIA:

## Mejorando y coordinando la aplicación de la Legislación Forestal Ambiental

Carla Cárdenas Monroy

### 1. Resumen Ejecutivo

---

El presente texto resume una experiencia de diálogo e incidencia en torno a una norma forestal (concretamente del Libro III del TULAS: Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria) que tuvo lugar en el año 2008, liderada por el Ministerio del Ambiente y la Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental. Esta experiencia evidencia que la política forestal solo puede ser aplicada de forma eficiente cuando las normas secundarias así lo garanticen.

Además, se reseña la evolución de la experiencia a partir de la preocupación sobre las diferentes formas de aplicar los procesos de juzgamiento y sanción administrativa dentro de los distintos Distritos Regionales del Ministerio del Ambiente y se destaca la importancia de la visibilización de problemas comunes para lograr la sensibilización de los funcionarios/as.

Los procesos de diálogo se llevaron a cabo, en primer lugar, con los abogados/as del Ministerio del Ambiente, luego con la Fiscalía y el Ministerio, y en un tercer espacio se incluyó a la Policía Ambiental y las Fuerzas Armadas.

El primer espacio, "casa adentro", sirvió para determinar varias debilidades del TULAS y encontrar salidas a las diferencias de aplicación

de esta norma para llegar a acuerdos respecto a su manejo correcto.

Los siguientes dos espacios sirvieron para determinar debilidades en las normas penales y en los espacios de coordinación interinstitucional.

Los talleres posibilitaron un sustento técnico y multidisciplinario ante eventuales reformas y debates posteriores sobre la aplicación de la norma, además de facilitar la coordinación entre los actores y empoderar a los funcionarios/as en sus propuestas.

Fue de gran ayuda el hecho de que el Ministerio se encontrara en una coyuntura especial acerca de un caso de tala ilegal de madera en un parque nacional, el que había generado intensa cobertura mediática debido a que las Fuerzas Armadas se encontraban involucradas en la captura. Ante esta situación, la Ministra del Ambiente había decidido darle una salida al tema, y su equipo asesor decidió que la mejor respuesta era la de proceder con las reformas necesarias.

Es así que con la suma de fuerzas y el apoyo que recibió el Estado desde la sociedad civil, se logró una reforma adecuada y un cambio substancial en la norma forestal.





## 2. Introducción

Este proceso es una de las distintas respuestas desde la sociedad civil ante la problemática de la deforestación excesiva y la tala ilegal en el Ecuador.

Según el Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos (CLIRSEN), cada año se deforestan 198.000 hectáreas de bosques en el Ecuador. “Esta información se logró procesando las imágenes satelitales entre 1991 y el 2000, mediante un sistema de información geográfica. En 1991 existían 13’462.654 hectáreas de bosques húmedos, secos y manglares, mientras que para el 2000, el área con cubierta vegetal se registró en 11’679.822, lo cual da una tasa anual del 1,47 por ciento. Es decir, que hasta el 2004 han desaparecido unas 792.000 hectáreas más”<sup>1</sup>.

Los procesos de incidencia desde la sociedad civil hacia el Estado tienen muchas complejidades, características y problemáticas que pueden vencerse si existe la voluntad política y si las autoridades están comprometidas en los cambios que el país requiere.

Es importante para el Ejecutivo obtener una “visión de fuera”, tener la perspectiva de quienes conviven el día a día con los servicios que se prestan, contar con el aporte técnico de profesionales. La sociedad civil es parte del Estado, y por lo tanto se siente corresponsable de los problemas que le afectan. En Ecuador, la tala ilegal de bosques y la pérdida de la biodiversidad son puntos sensibles; por ello, cada vez más se observa que los ciudadanos procuran involucrarse en el tema.

Esta publicación busca evidenciar los posibles aportes de la sociedad civil hacia la construcción de políticas ambientales, así como la importancia y utilidad de una alianza entre grupos que quieren aportar y las instituciones estatales encargadas de dichas políticas y su aplicación.

Esta publicación ha sido posible gracias a las personas que participaron en la experiencia y reflexionaron conjuntamente. Se debe un especial agradecimiento a Ulises Capelo y Marco Trelles del Ministerio del Ambiente y a los miembros de la Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental.

Carla Cárdenas Monroy

<sup>1</sup> El Comercio, “La tala ilegal en el Ecuador”, CLIRSEN Y MINISTERIO DEL AMBIENTE, Quito-Ecuador, 2005. Disponible en [www.clirsen.com](http://www.clirsen.com)



### 3. Marco teórico conceptual

---

En Ecuador, uno de los mayores problemas ambientales es la deforestación y la tala ilegal. “Según Vigilancia Verde, la entidad que controla el tráfico de la madera, acota que ahora posiblemente de Esmeraldas sale el 60 por ciento de la madera y de la Amazonía el 40 por ciento, ésta sería de origen ilegal. La cifra del Colegio de Ingenieros Forestales de Pichincha indica que solamente de Esmeraldas salen cada mes entre 30.000 y 35.000 metros cúbicos de madera, esto equivale a una columna aproximada de 1.000 trailers llenos con trozas y tablonos de madera. Pero se desconoce qué porcentaje es legal. En la actualidad, Vigilancia Verde monitorea el transporte de la madera en cuatro puntos: Baeza, Mera, Lita y San Mateo”<sup>2</sup>.

Existe todo un procedimiento de control y sanción administrativa de estos hechos establecido en la Ley Forestal y en el Libro III del TULAS, mas su aplicación depende casi siempre de la discrecionalidad de los funcionarios/as y a factores como las limitaciones técnicas para la realización del control, la falta de colaboración entre autoridades y los costos y trámites que debe afrontar el regulado. Por lo tanto, la norma no es efectiva.

Latinoamérica no sufre de una falta de leyes ambientales y forestales, sino de la ineficacia en su aplicación. Esta experiencia se basó en la necesidad de alcanzar la eficacia y la eficiencia jurídica como mecanismos que conllevan a frenar las acciones que atentan contra el ambiente y los bosques.

“Una norma es eficaz cuando los destinatarios ajustan su comportamiento a lo previsto en la norma o, en caso de que no lo hagan, los tribunales sancionan al infractor. Las razones por las que se produce esta eficacia son variadas. Algunas veces el comportamiento previsto en la norma se corresponde con una pauta de conducta que los ciudadanos ya realizaban espontáneamente. En este caso la eficacia de la norma podría verse como

correspondencia. Otras veces los ciudadanos realizan el comportamiento previsto en una norma porque ésta así lo establece. En este supuesto hablamos de obediencia. Una norma es efectiva si consigue alcanzar las finalidades previstas por el legislador al dictar la norma. Aunque lo más frecuente sea que las normas eficaces sean efectivas, es posible que una norma sea eficaz sin ser efectiva”<sup>3</sup>.

En el año 2006, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) logró determinar que la pérdida de los bosques se debía, en parte, precisamente a la ineficacia de las normas vigentes en los países miembros. Por tanto, creó el programa de Aplicación de la Legislación Forestal Ambiental (ALFA), que tiene como objetivo “buscar el intercambio de conocimiento, información y tecnología y construir una agenda regional que promueva mejorar la aplicación de la legislación forestal”<sup>4</sup>.

La aplicación de la Ley Forestal y del Libro III se hacía de distinta manera, y no muy acorde al espíritu de la Ley. Bien vale mencionar algunos casos ilustrativos:

La tala ilegal dentro de áreas protegidas es un delito (jurisdicción penal) que se juzgaba por vía administrativa (ejercida en el Ecuador por el Ministerio del Ambiente).

En la mayoría de los casos, la madera retenida era rematada al mismo infractor. Esta situación, de alguna u otra manera, se entendía como el hecho de “pasar a constituir como legal a la madera ilegal retenida”.

A los infractores se les hacía la retención de la madera, mas no de sus camiones, motosierras y otros artefactos, porque amenazaban con armas de fuego o con juicios al Ministerio para evitarlo.

Existía madera en veda que era rematada al mismo infractor, en vista de que al momento

<sup>2</sup> El Comercio, “La tala ilegal en el Ecuador”, CLIRSEN Y MINISTERIO DEL AMBIENTE, Quito-Ecuador, 2005. Disponible en [www.clirsens.com](http://www.clirsens.com).

<sup>3</sup> PIGPELAT, Francesca, “Las normas jurídicas y el ordenamiento jurídico”, Barcelona-España, 2008.

<sup>4</sup> Foro de las Naciones Unidas, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, “Experiencias en la Temática: Bosques en un ambiente de cambio” y “Medios de Implementación para el Manejo Forestal Sostenible”. Disponible en [http://www.un.org/esa/forests/pdf/national\\_reports/unff8/ACTO.pdf](http://www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff8/ACTO.pdf).





del remate, no se podía saber la especie de la que se trataba.

Cuando se iniciaban los procesos administrativos, los funcionarios/as y sus familias recibían (y siguen recibiendo) amenazas telefónicas, por escrito y de toda clase.

Muchas de las infracciones que eran descubiertas por la policía y militares no llegaban a buen término, es decir no progresaban ante los jueces competentes ni recibían sanción.

Como se puede apreciar, por más que exista una Estrategia Nacional Forestal, ésta será un cero a la izquierda mientras las normas y el marco jurídico no contribuyan a su efectiva aplicación. Lo importante es que se constituya un sistema jurídico enfocado a la consecución de políticas macro y que se trabaje en reforzar su correcta aplicación.

Es así como, pensando en que la aplicación de la legislación forestal no solo le compete al Ministerio del Ambiente, se involucró a las otras instancias de la Administración de Justicia como la Fiscalía y los jueces penales. La coordinación, participación, diálogo y la sumatoria de fuerzas son mecanismos que la sociedad civil ha empleado desde siempre para crear plataformas e incidir en temas de política forestal y ambiental.

La multidisciplinariedad es un aspecto básico en el análisis de políticas y normas, pues contribuye a que las mismas se analicen desde la práctica y mantengan una riqueza temática, coadyuvando a su mejor eficacia. Las políticas ambientales y forestales, específicamente, son importantes para la consolidación de un estado más justo y el logro de un manejo sostenible de sus recursos naturales.





## 4. Presentación de la experiencia

Esta experiencia se originó en la Dirección Forestal, cuando en el subproceso de control forestal se evidenciaban, por parte de cada uno de los 10 Distritos Forestales del Ministerio del Ambiente, varias diferencias de aplicación del procedimiento administrativo para la sanción de infracciones forestales. La vinculación de la Dirección Nacional Forestal y la SEDEFA comenzó en el año 2006 con la identificación de los problemas de procedimiento administrativo antes indicados.

Vale la pena anotar que los procedimientos administrativos solo se llevan a cabo en los Distritos Forestales y no en la Dirección Forestal al nivel nacional, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Forestal: “La imposición de las sanciones administrativas establecidas en esta Ley, será de competencia de los Jefes de Distrito Regional y Jefes de Área

Natural, dentro de su respectivo ámbito, de conformidad con el trámite previsto en esta Ley”.

Una vez realizadas las consultas a varios abogados/as de los Distritos Forestales, éstos manifestaban que no había mayores problemas, pues “el procedimiento está claro en el TULAS, y así se aplica”. Además de lo que decía la norma, los abogados/as de las respectivas direcciones jurídicas emitían sus instrucciones, al igual que la planta central, lo que creaba confusión en algunos procedimientos. Sin embargo, solo los funcionarios/as de la planta central de la Dirección Nacional Forestal se daban cuenta de las anomalías.

Se encuentra a continuación el procedimiento que establece la Ley Forestal:

## CAPÍTULO II

### De la jurisdicción y del procedimiento administrativo

**Art. 94.-** La imposición de las sanciones administrativas establecidas en esta Ley, será de competencia de los Jefes de Distrito Regional y Jefes de Área Natural, dentro de su respectivo ámbito, de conformidad con el trámite previsto en esta Ley.

Las infracciones administrativas cometidas dentro de las unidades respectivas serán sancionadas por los jefes correspondientes.

Habrá lugar al recurso de apelación para ante el Ministro del Ambiente, cuya resolución causa ejecutoria en la vía administrativa.

Las infracciones cometidas fuera de las unidades del patrimonio de áreas naturales del Estado, serán sancionadas por las mismas autoridades establecidas en los incisos anteriores de este mismo artículo.

**Art. 95.-** Cuando se hubiere cometido una infracción de las previstas en esta Ley, se notificará al inculpado concediéndole el término de cinco días para que conteste los cargos existentes en su contra, hecho lo cual, o en rebeldía, se abrirá la causa a prueba por el término de cuatro días, y expirado éste, se dictará la resolución dentro de cuarenta y ocho horas.

El recurso de apelación se podrá interponer en el término de tres días posteriores a la notificación de la resolución.

El recurso será resuelto en el término de quince días posteriores a la recepción del expediente, en mérito de los autos; pero se podrá disponer de oficio las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.





**Art. 96.-** Cuando la autoridad sancionadora considere que además de la infracción a esta Ley, se ha cometido delito de acción pública, remitirá los antecedentes al Fiscal competente, para el ejercicio de la acción penal.

**Art. 97.-** Los productos forestales decomisados serán vendidos por la propia autoridad sancionadora inmediatamente después de dictada la resolución de primera instancia, bajo su personal responsabilidad.

Ejecutoriada la resolución condenatoria en la vía administrativa o en la vía jurisdiccional, el 50% del valor de la venta del decomiso se entregará al denunciante o al servidor público forestal que haya procedido de oficio, y el restante 50% ingresará al Fondo Forestal. De ser revocada la resolución, el valor total se entregará al dueño del producto decomisado.

**Art. 98.-** Los bienes diferentes de los productos forestales y de flora y fauna decomisados en conformidad con lo dispuesto en el Art. 80 de esta Ley, serán vendidos en pública subasta, siguiendo el procedimiento establecido en las leyes respectivas.

El procedimiento previsto en la normativa secundaria, TULAS, es el siguiente:

## Capítulo II Del Procedimiento

**Art. 218.-** Cuando, de cualquier modo, llegare a conocimiento de los Jefes de Área Natural o Jefes de Distrito Regional, el cometimiento de una infracción tipificada en la Ley o el presente Texto Unificado de Legislación Secundaria Ambiental, iniciará de inmediato el trámite correspondiente, mediante providencia que dictará al efecto, y si no fuere competente, informará por escrito al que lo sea, con el mismo fin.

**Art. 219.-** La providencia con la que se inicie el trámite, fundamentalmente contendrá:

- a) El modo como ha llegado a su conocimiento el cometimiento de la infracción y la relación del hecho;
- b) La orden de dictar dicha providencia y la de notificar al inculpado, concediéndole el término de cinco días para que conteste los cargos existentes en su contra; y,
- c) En la misma providencia se nombrará y posesionará un Secretario Ad-hoc, quien autorizará las actuaciones e intervendrá en todas las diligencias concernientes a la sustanciación del trámite.


**Art. 220.-** Cuando, de acuerdo con la Ley, hubiere retención de productos forestales o de la vida silvestre, de semovientes, herramientas, equipos, medios de transporte y demás instrumentos utilizados para el cometimiento de una infracción, el funcionario forestal correspondiente levantará el acta respectiva y la remitirá al funcionario competente a fin de que inicie el trámite de Ley.

En este caso, el funcionario que avocare conocimiento de la causa, en su primera providencia designará al funcionario encargado de mantener en depósito el bien retenido, hasta que se expida la resolución correspondiente.

Como segundo problema, se determinó que los Distritos no informaban a la Fiscalía sobre ningún procedimiento administrativo, a pesar de haber casos con implicaciones penales. Muchos de estos casos se trataban de la tala ilegal en áreas protegidas, pero eran juzgados en el ámbito administrativo. Hasta ese entonces, no existía ni un solo caso penal forestal.

A raíz de esta situación, se hizo una alianza entre la Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental y el Ministerio del Ambiente para la búsqueda de fondos que permitieran hacer un diagnóstico participativo, y se tuvo una buena acogida por parte de Inwent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH,





de Alemania). También se negoció con la OTCA, que en ese momento había iniciado el programa ALFA para mejorar la aplicación de la legislación foresta y ambiental, ofreciendo a los distintos países miembros la posibilidad de implementar acciones concretas al respecto. El punto focal de la OTCA en Ecuador, Marco Trelles, propuso el tema y fue aceptado. Inwent se encontraba aplicando el Programa de Bosques y Conservación en conjunto con la Red Latinoamericana de Derecho Forestal y Ambiental, la cual colaboró con el 50% restante de los fondos requeridos.

## La implementación

Una vez que se obtuvo el apoyo financiero y la voluntad política del Ministerio del Ambiente, se citó a los abogados/as del Ministerio a talleres que permitieran realizar un diagnóstico de la situación, visibilizar los problemas y plantear soluciones.

Es la primera vez que nos invitan a un taller para analizar estos temas. Siempre son los técnicos los que analizan los problemas, nosotros los abogados somos ignorados.

*Testimonio de un abogado de una dirección regional del Ministerio del Ambiente*

Se decidió realizar un primer taller en el que participaran solo los abogados/as del Ministerio, pues era importante tratar los problemas primero “casa adentro” para luego empezar el diálogo con los otros actores (Fiscalía, jueces penales). También se decidió realizar una tercera jornada con la Policía Ambiental, puesto que una buena coordinación con dicho cuerpo es crucial para el éxito de los procesos.

Desde la Dirección Forestal y la SEDEFA, conjuntamente con la Dirección Jurídica del Ministerio del Ambiente, se realizaron las invitaciones a todos los abogados/as del Ministerio del Ambiente, y la cogida fue del 100%.

Este primer taller trató sobre varios principios ambientales y generalidades constitucionales

para evitar “el positivismo extremo” de revisar solamente la norma secundaria, sin ver el marco general orientador del sistema jurídico ecuatoriano. Posteriormente se analizaron varios de los temas identificados como problemas, hasta encontrar las diferencias en la aplicación y las distintas interpretaciones jurídicas. Fue en esa etapa que se empezó a hablar de la necesidad de reformas que dieran claridad a la norma y regularan lo que no estaba regulado.

Los temas analizados fueron: Guías de transportación de la madera; Inicio de los trámites administrativos; Providencias iniciales; Citaciones al demandado; Allanamiento; Pruebas; Multas y valores de restauración; Pérdida de la madera en patios del Ministerio o de la policía; Informes periciales; Comité de expertos; y Apelaciones<sup>5</sup>.

Para el segundo taller, se invitó también a la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura y los jueces penales. Tanto la Fiscalía como el Consejo de la Judicatura enviaron a varios representantes de las provincias en las que había problemas ambientales o de tráfico ilegal de madera<sup>6</sup>.

En este taller, los fiscales y jueces penales trabajaron conjuntamente con los abogados/as del Ministerio del Ambiente analizando los nudos críticos para la aplicación de las normas forestales y ambientales en la jurisdicción penal. Se identificaron los siguientes problemas, entre otros:

- a) Normas ambientales dispersas, lo que es propenso a una interpretación arbitraria
- b) Exceso de normas penales en blanco
- c) Varios decretos ambientales contrarios a la Ley
- d) Falta de proporcionalidad de las sanciones de acuerdo al bien ambiental afectado
- e) Debilidad institucional
- f) Ningún caso de protección a testigos
- g) Hechos que a pesar de ser de jurisdicción penal, se sancionan administrativamente.

<sup>5</sup> CÁRDENAS, Carla, “Memorias del Proyecto de Trabajo Conjunto: Mejorar y Coordinar la Aplicación de la Legislación Forestal- 2008”, Ministerio del Ambiente, SEDEFA, Inwent y OTCA. Disponible en <http://www.derechoforestalecuador.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=125>.

<sup>6</sup> “El Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende: órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos”. Este órgano es el encargado de la capacitación a jueces y juezas.



Muchos de los fiscales y jueces penales manifestaron no haber conocido casos forestales y tampoco haber iniciado procesos, a pesar de que ciertos hechos de tráfico ilegal de especies y de tala ilegal eran de dominio público y habían sido publicados en la prensa.

Para los abogados/as del Ministerio del Ambiente, era importante conocer que la Fiscalía podía dar protección a funcionarios/as y testigos en los procesos; ellos y sus familias a diario reciben amenazas de los traficantes. Con los fiscales, se analizaron los casos y las maneras de darlos a conocer a la Fiscalía.

El Ministerio de Defensa, el Ministerio de Gobierno y Policía, la Unidad de Protección del Medio Ambiente (UPMA, Policía Ambiental) y la Fiscalía dieron muestras de acogida y respaldo a la propuesta de inmediato. Algunas de sus autoridades estuvieron presentes en los talleres y hablaron de todos los esfuerzos por hacer el control, pero también manifestaron su inconformidad porque la mayoría de los casos no llegaban a sancionarse o se diluían en el tiempo.



### La reforma del Libro III realizada por el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE)

Antes de los talleres, y también después, los funcionarios/as del MAE trabajaron en varias reuniones y talleres sobre la reforma del Libro III y de otras normas forestales. El equipo estuvo liderado por Ulises Capelo, abogado de la Dirección Nacional Forestal, quien en base a su experiencia personal y a lo tratado en los talleres construyó la propuesta de reforma.

Esta propuesta tuvo acogida en vista de que en el mes de abril del 2008 se había detenido a un camión cargado de cedro que habría extraído madera de un Parque Nacional. Las Fuerzas Armadas hicieron la retención en la Provincia de Orellana y se juzgaba el caso en el Ministerio del Ambiente.

Basándose en el Libro III, los funcionarios de la Dirección Provincial de Sucumbíos

dispusieron la liberación del vehículo. Cuando los infractores fueron a retirar el camión, detenido en un cuartel militar, los militares encargados les negaron la devolución e hicieron una llamada a la Ministra para que evite la acción<sup>7</sup>. La Ministra del Ambiente, Marcela Aguiñaga, dispuso de inmediato la revocatoria de la providencia que devolvía el camión a los infractores y dio instrucciones a su equipo para que cambiara la situación.

Posteriormente, en varias reuniones con el equipo asesor de la Ministra, los abogados/as de la Dirección Nacional Forestal trabajaron de inmediato en los mecanismos de solución y decidieron que la reforma era la mejor vía. Elaboraron la propuesta de inmediato, utilizaron varios de los insumos discutidos en los talleres y enviaron la propuesta de reforma a la Presidencia de la República. En Presidencia, se realizaron algunos cambios y cortes a la propuesta original y el Decreto Ejecutivo se promulgó en julio del 2008.

La prensa recogió este hecho en varias ocasiones durante el mes de julio de ese año y la Ministra informó en los medios de comunicación sobre los cambios que se habían hecho y el significado que ello tenía para el país.

### Seguimiento del proceso

Con la finalidad de que hubiera un seguimiento a las actividades realizadas en los talleres, los participantes elaboraron una comunicación firmada por todos/as y dirigida a la Señora Ministra, el Fiscal General del Estado, el Comandante General de la Policía y el Ministro de Defensa para poner en su conocimiento las preocupaciones analizadas en el taller y para que se promoviera una mejor coordinación entre las autoridades. Se pidió, entre otras cosas, el seguimiento a las consultas de la Corte de Justicia y que se analicen los casos de manera multidisciplinaria.

Hubo reuniones con las autoridades del Ministerio del Ambiente, y pese a la voluntad positiva de la Ministra misma, no se logró

<sup>7</sup> Nótese que este caso es de jurisdicción penal porque se trata de tala ilegal en un área protegida.



un seguimiento al asunto por parte de los mandos medios. Las cartas enviadas tampoco tuvieron respuesta de las autoridades de las otras entidades participantes en el proceso. Sin embargo, se llegó a conocer que después de este proceso la Fiscalía nombró cinco nuevos fiscales ambientales en las provincias donde existe el mayor número de casos de tráfico ilegal de madera.

La OTCA envió varios comentarios al Ministerio del Ambiente sobre los efectos positivos

del proceso, manifestando su compromiso con estas acciones y los esfuerzos por darles seguimiento, mas siempre estuvo claro que su rol no podía llegar más allá, pues su mandato no es político sino de apoyo técnico ante las demandas de las autoridades ecuatorianas.

Esta experiencia se mencionó en varios foros internacionales como una iniciativa innovadora y un aporte a los procesos ALFA llevados adelante por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

## 5. Evaluación de la experiencia

Al evaluar esta experiencia se evidencia que los procesos tendientes a sensibilizar y visibilizar una problemática son útiles porque mediante su implementación se logra mayor conciencia y responsabilidad para la toma de decisiones. En el caso en cuestión, mediante talleres y diálogo se hizo evidente para todos/as una problemática cuya existencia, en un principio, se desconocía o se negaba por parte de un importante espacio decisorio para la aplicación de normas.

Muchas veces, la política existente no puede aplicarse porque los mecanismos que permiten

implementarla no funcionan. Esta experiencia produjo una sensibilización de los funcionarios/as que conllevó a la decisión de reformar el Libro III del TULAS, anteriormente respetado como la "Biblia" en materia ambiental<sup>8</sup>. Para la política forestal, los cambios realizados en el TULAS fueron claves.

Durante los eventos, los abogados/as manifestaban que nunca se habían reunido de tal forma y que los temas jurídicos no se analizaban tanto como los técnicos. Se conoce que a raíz de estos talleres, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica continúa





ofreciendo espacios de capacitación a los abogados/as del MAE.

Los talleres fueron un eslabón importante en la decisión de realizar una reforma y en la actuación de los funcionarios/as, por las siguientes razones:

- Fueron de análisis multidisciplinario, lo que contribuyó a que cada artículo analizado se sustentara desde distintos puntos de vista. Además, el hecho de que fueron analizados por la Fiscalía y por los mismos jueces penales les daba mayor fuerza técnica. Esta agrupación de fuerzas fue positiva.
- Convocaron en el análisis a varios actores del mismo Ministerio, permitiendo relacionarse interinstitucionalmente a áreas como la Dirección Nacional Forestal y la Dirección Jurídica, que generalmente no se coordinaban entre sí.
- Estuvieron presentes personas clave convencidas de la tarea, como el Director de Asesoría Jurídica y el asesor de la Ministra, que dieron un importante impulso al proceso.

Todo aquello dinamizó a los funcionarios/as para insistir en la reforma, infundiendo confianza en la propuesta técnica. Sin embargo, el apoyo político y el empoderamiento de distintas autoridades fue casi nulo; hubiera sido ideal que autoridades como el Director Nacional Forestal y el Director Jurídico, y otras, lideren el tema y promuevan una reforma integral, así como otras acciones identificadas por los actores que participaron en la experiencia.

Aunque la iniciativa no estuvo diseñada para una incidencia política, ni se pensó inicialmente en la reforma, los talleres contribuyeron a una incidencia que fortaleció a los funcionarios/as en su decisión política de procurar las reformas necesarias. Tampoco se tomaron precauciones previas como la realización de un análisis de actores y una planificación de medios, que tal vez hubieran ayudado a estructurar la experiencia de mejor forma,

puesto que estos procesos de cambio no son en realidad institucionales, sino de personas claves, comprometidas y dispuestas a cooperar y ejercer liderazgo en temas cruciales para la institución y, al fin y al cabo, para el bien de la sociedad. La clave de estas experiencias, entonces, está en sensibilizar y empoderar a dichas personas para que puedan lograr verdaderos impactos.

El seguimiento que se tenía planteado no se dio como se esperaba, por muchos cambios de personal en el Ministerio. Lo ideal sería que existan políticas y mecanismos institucionales, más allá de las personas comprometidas, que permitan un seguimiento a cargo de cualquier designado dentro del proceso.

La SEDEFA se concretó a apoyar el seguimiento con las autoridades del Ministerio del Ambiente, mas no con los otros actores, supuestamente porque se esperaba que las autoridades del Ministerio del Ambiente serían las llamadas a liderar cualquier proceso interinstitucional.

Ciertos aspectos han cambiado a partir de las reformas, pero todavía enfrentan trabas: se manifiesta en el Ministerio que es posible retener por algunos días los camiones, pero que no se ha podido aplicar la reforma a cabalidad debido a que en el año 2009 un juez aceptó una acción de protección en la que ordenó la devolución de un camión en vista de que éste constituye un instrumento de trabajo, y los instrumentos de trabajo son inembargables.

Tampoco ha cambiado la situación en cuanto a los pocos procesos que son conocidos o enviados para conocimiento por parte de los Fiscales: en muchos hay presunción de implicaciones penales, pero aun así son juzgados administrativamente.

Finalmente, el financiamiento por parte de la OTCA y de Inwent fue de importancia fundamental para toda la experiencia. Se observa que existe poco financiamiento para temas de políticas y legislación forestales, peor aún para mejorar la aplicación de la Ley o incidir en la reforma de normas.

<sup>8</sup> En el Anexo 1 se recoge un resumen de los cambios en el TULAS.



## 6. Conclusiones generales

---

Para que la sociedad civil acceda a los temas ambientales y forestales debe poder acudir a funcionarios/as que se encuentran en el segundo y tercer rango de autoridad, no siempre a gestores de decisiones que ejecuten de inmediato políticas forestales y ambientales. El hecho es que el Estado y las autoridades deberían tener canales adecuados para que los ciudadanos puedan acercarse a ellas, sin tener que esforzarse para encontrar a “la persona adecuada” para dialogar o impulsar puntos claves. En fin, debe haber espacios de diálogo permanentes y abiertos para el análisis y la colaboración mutua.

Estos espacios entre las autoridades y la sociedad civil resultarían importantes a la hora de una réplica de la experiencia, pues para implementar procesos de diálogo interinstitucionales se necesita que la autoridad embandere a y dirija los mismos, implementándolos de la mano con la sociedad civil.

Las reformas no fueron suficientes. Si las autoridades hubieran tomado en cuenta las recomendaciones de los talleres, la reforma hubiera tenido mayor riqueza y, por ende, mayor incidencia en los temas de control forestal.

Cualquier réplica debería mantener el enfoque multidisciplinario aplicado hasta el momento y buscar nuevos fines, por ejemplo:

- Mejorar la coordinación en lo local, analizar casos de manera conjunta entre Ministerio del Ambiente, Fiscalía y jueces penales para encontrar soluciones y evidenciar esos casos posteriormente a la luz pública.
- Analizar casos puntuales y abordarlos adecuadamente en la justicia para poder crear jurisprudencia que vaya apegada a la normativa ambiental y permita mayor facilidad en el manejo de futuros casos.
- Discutir las nuevas implicaciones del derecho ambiental con la aprobación de

la Constitución Política del Estado. Por ejemplo: responsabilidad objetiva, la carga de la prueba, los derechos de la naturaleza, entre otros. Estos aspectos podrán contribuir a crear verdaderos sistemas jurídicos mejor relacionados con la Carta Magna.

- Incidir en los cambios necesarios para la consulta sobre la aplicación de normas a nivel de la Corte Constitucional y la Corte de Justicia, y ante la Asamblea Nacional por la necesidad de reformas en el Código Penal y para nuevas propuestas de Ley, como la Ley de Bosques, el Código Ambiental, entre otros.

Las consultas en las distintas instancias mejorarían la aplicación de la norma, lo que directamente incidiría en que se apliquen correctamente las políticas ambientales, ya que si la normativa secundaria no es efectiva, no se podría aplicar la política forestal.

Este proceso bien podría servir para incidir en nuevas normas forestales que se están desarrollando o en otras normas que inciden directamente en el campo forestal, como por ejemplo el Código Penal o el Código Ambiental por promulgarse. La experiencia de casos concretos coadyuva a diseñar leyes con mecanismos claros que las hacen más aplicables, menos burocráticas, más ágiles y apegadas a la realidad.

- Seguir capacitando a nuevas personas en el Ministerio del Ambiente, Fiscalía y en la Función Judicial.

Se han hecho varios acercamientos con el Ministerio del Ambiente para poder continuar con las discusiones de este proceso, mas no ha habido una manifestación clara de que deseen continuar, sobre todo después de que los funcionarios/as con los que se coordinaba ya han cambiado de lugar de trabajo.

Como se ha indicado anteriormente, la multidisciplinariedad contribuye a mejores



análisis técnicos, los que contribuyen a mejores debates y a mayor eficiencia en incidencia política. Obviamente, la suma de actores en un tema de análisis e incidencia contribuye también a un mayor respaldo en la propuesta.

Toda experiencia de capacitación y diálogo puede generar incidencia a nivel de políticas públicas si el escenario y los actores son los adecuados. Por ello, los procesos deben tener siempre un análisis de actores, una definición de estrategia previa y un plan de comunicación.

En resumen, la experiencia en este caso tuvo un fuerte componente técnico, pero la parte

política y comunicacional fue mal llevada. Faltó comprometer a las autoridades; entre ellas, se debió involucrar más a la Ministra del Ambiente, en vista de que las autoridades intermedias no tomaron el liderazgo necesario.

Sería importante que la OTCA considere la metodología seguida en los talleres de esta experiencia y que desarrolle criterios y estándares de eficacia para normas claras y que diseñe facilidades para su correcta aplicación. Este es un tema que podría promoverse entre los distintos países miembros de la Organización.

## Bibliografía

El Comercio, "La tala ilegal en el Ecuador", CLIRSEN Y MINISTERIO DEL AMBIENTE, Quito-Ecuador, 2005. Disponible en [www.clirsen.com](http://www.clirsen.com)

El Comercio, "La tala ilegal en el Ecuador", CLIRSEN Y MINISTERIO DEL AMBIENTE, Quito-Ecuador, 2005. Disponible en [www.clirsen.com](http://www.clirsen.com).

PIGELAT, Francesca, "Las normas jurídicas y el ordenamiento jurídico", Barcelona-España, 2008.

Foro de las Naciones Unidas, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, "Experiencias en la Temática: Bosques en un ambiente de cambio" y "Medios de Implementación para el Manejo Forestal Sostenible". Disponible en [http://www.un.org/esa/forests/pdf/national\\_reports/unff8/ACTO.pdf](http://www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff8/ACTO.pdf).

CÁRDENAS, Carla, "Memorias del Proyecto de Trabajo Conjunto: Mejorar y Coordinar la Aplicación de la Legislación Forestal-2008", Ministerio del Ambiente, SEDEFA, Inwent y OTCA. Disponible en <http://www.derechoforestalecuador.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=125>.

"El Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende: órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos". Este órgano es el encargado de la capacitación a jueces y juezas.

Nótese que este caso es de jurisdicción penal porque se trata de tala ilegal en un área protegida.





## Anexo 1

### Resumen de los cambios del TULAS

TEMA	VERSIÓN TULAS ANTERIOR (2000)	VERSIÓN PROMULGADA EN DECRETO EJECUTIVO
Retención de vehículos	Art.221.- Establece un mecanismo de control de los productos retenidos. En los talleres había la confusión de que solo se trataba de una retención provisional.	Art. 221.- Se aclara que el decomiso es definitivo y es parte de la sanción.
Responsable de los productos retenidos	Art. 222.- Hace alusión a los productos retenidos. Antes había que designar un responsable y nadie quería encargarse.	Art.222.- Se declara como custodio de los bienes retenidos a un funcionario/a hasta la culminación del proceso respectivo. Se aclara que el proceso debe ser llevado con celeridad e inmediatez.
Custodio suplente y costos de la retención	Art. 223.- Se habla del custodio o depositario. Art. 224 y 225.- Se establece los requisitos que debe contener el acta. En los talleres había la duda de quién debía pagar los costos que demande la custodia.	Se aclara que en el término de 48 horas habrá que poner los bienes a buen recaudo. Se aclara que los costos que demande la custodia deben ser sufragados por el infractor. Además, se aclara que el Jefe del Distrito Regional será quien determine el monto de los gastos efectuados.
Contenidos del acta	Determina los contenidos del acta de manera específica. En los talleres se analizaba que la policía o funcionarios/as no podían conocer la especie de madera y llenar el acta, que el formato establecido no facilitaba el llenado, que debían ser numeradas, y que las personas no estaban capacitadas para llenarlas con datos técnicos.	Se facilita el llenado disponiendo que el contenido sea establecido por la Dirección Nacional Forestal.
Medidas provisionales	No se establecían medidas provisionales, que tendrían la categoría de medidas cautelares.	Art. 226.- Se da la posibilidad al Jefe del Distrito Regional que tome toda clase de medidas provisionales, que se entiende tendrían la calidad de medidas cautelares.
Citación	En los talleres se había manifestado que generalmente no se conoce la dirección del infractor ni existe dinero para hacer las citaciones por la prensa.	Se aclara que la citación debe ser en persona o se aplicará el Art. 127 del Estatuto de la Función Ejecutiva. Art. 127 del EFE: "cualquier medio" que permita dejar constancia de la recepción por parte del interesado o su representante.
Multas, remates, pagos de multas	Se decía en los talleres que era imposible el cobro de las multas a los infractores, que simplemente no pagaban y se iban, y que a veces no se le conocía para informarle que estaba sancionado. Si no se conocía al infractor se archivaba el expediente. Art. 238.	Art. 232, 233.- Se aclara que para el pago de la multa, se notificará a la Contraloría General del Estado para que emita el título de crédito. Se aclara, además, que hasta los camiones están sujetos de remate.



## LA INICIATIVA

Forjar nuevas sendas para el desarrollo sustentable en el Ecuador requiere, sobre todo, de una sociedad civil comprometida con el cambio y con capacidades para participar activamente y de manera efectiva en la construcción de lo público. Para esto, es necesario construir puentes entre la ciudadanía y los tomadores de decisión que permita generar alianzas duraderas y corresponsabilidad entre éstos. Se debe, por tanto, abrir y enriquecer espacios para la deliberación y propuestas de políticas desde las y los ciudadanos. En última instancia lo que se busca es recuperar el sentido de la política pública para la mayoría de la sociedad, y lograr que ésta responda a las necesidades y expectativas de la población.

Grupo FARO con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento y en alianza con varias instituciones promueve "Ciudadanizando la Política Ambiental", para contribuir con el debate ambiental en el Ecuador, brindando la oportunidad para que organizaciones de la sociedad civil reflexionen sobre sus experiencias de incidencia en la política pública ambiental, tanto en el ámbito nacional o local. Son cinco, las experiencias que han sido seleccionadas para ser publicadas en el marco de esta iniciativa. Las cinco experiencias presentan los logros, las limitaciones y lecciones aprendidas del proceso de incidencia, y nos invitan a debatir una serie de recomendaciones sobre cómo fortalecer y mejorar las políticas ambientales en los distintos niveles. Esperamos que estas experiencias sirvan como catalizadores de diálogos amplios y plurales acerca del desarrollo sustentable del país, propiciando una reconstrucción ciudadana de la esfera pública.

Las cinco organizaciones que comparten sus experiencias en la serie "Ciudadanizando la Política Ambiental 2010" son:

Consortio Ciudad – ECOGESTION

Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades, GRUPO FARO

Fundación para el Desarrollo Alternativo Responsable de Galápagos, FUNDAR

Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental, SEDEFA

The Nature Conservancy, TNC

Si desea citar este documento: CARDENAS, C., "Mejorando y coordinando la aplicación de la legislación forestal ambiental", Ciudadanizando la Política Ambiental, No.1. Grupo FARO, Quito-Ecuador, 2010.

### Acerca de Grupo FARO:

Grupo Faro es un centro de políticas públicas independientemente que apoya a la sociedad civil, al sector empresarial y a las instituciones públicas a participar activamente en la propuesta, implementación y monitoreo de las políticas públicas locales y nacionales para lograr un Estado Ecuatoriano más eficiente, equitativo, incluyente y democrático.

Con el apoyo de:



Organización responsable:



Organizaciones aliadas:



Gregorio Bobadilla N38-88 y Granda Centeno • Telf.: (593 2) 2456367 • Fax: (593 2) 2264719  
Casilla Postal 17-16-135 • [www.grupofaro.org](http://www.grupofaro.org)



Promovemos la sustentabilidad de los recursos naturales. Este documento fue impreso en papel SUNDANCE FELT Warm White, 50% reciclado y 30% post consumo.

ISBN: 978-0042-0972-5-8



9 789942 097258