



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ECOTEC

FACULTAD DE DERECHO Y GOBERNABILIDAD

**TEMA: INEJECUTABILIDAD E INAPLICABILIDAD DE LAS
CLAUSURAS Y SANCIONES ECONOMICAS IMPUESTAS POR LOS
COMISARIOS DE AMBIENTE DE LA PREFECTURA DEL GUAYAS**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: GESTIÓN DE LAS RELACIONES
JURÍDICAS**

MODALIDAD DE TITULACIÓN: PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

**ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA
DEL ECUADOR CON ÉNFASIS EN LEGISLACIÓN EMPRESARIAL Y
TRIBUTARIA**

ALUMNO: XAVIER STEEVEN GONZÁLEZ SAAVEDRA

TUTOR: AB. XAVIER NARVAEZ VALDIVIEZO

GUAYAQUIL - ECUADOR

2019

DEDICATORIA

El presente proyecto de investigación es dedicado a quienes fueron motivadores y piezas claves en mi proceso universitario, mi familia, sin duda alguna el respaldo brindado en cada uno de los retos de este largo proceso fue superado gracias a su apoyo incondicional, pero de manera especial a mis padres al querer hacerme entender que todo es posible en la vida únicamente poniendo voluntad y dedicación a todo lo que nos proponamos.

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos más sinceros a todas las personas que formaron parte de mi proceso de adquisición de conocimientos durante mi periodo universitario, de manera muy especial a todos los docentes que con sus conocimientos aportaron en mi vida profesional tanto en lo académico como en lo personal, agradecimiento muy especial a mi tutor, el Ab. Xavier Narváz Valdivieso, por contribuir con su amplia experiencia dentro del presente Proyecto de Investigación, y sin lugar a duda a mi amada familia por el apoyo que me brindaron a lo largo de toda mi carrera, tanto en lo académico, como en lo personal.

RESUMEN

En el presente proyecto se identifica una problemática que surge a raíz de la imposibilidad de ejecutar sanciones administrativas impuestas por los Comisarios de Ambiente de la Prefectura del Guayas, por la falta de normativa o reglamento que exista sobre la ordenanza que atribuye al funcionario a imponer sanciones y ejecutarlas, en ese sentido en el presente proyecto se realiza un análisis jurídico respecto a las dificultades que tienen los funcionarios que cuentan con potestad sancionadora, una vez identificada la problemática, se plantea la solución al problema que entre estas esta, realizar reformas al Código Orgánico Administrativo para que se incluyan facultades o atribuciones a los Comisarios de Ambiente para poder ejecutar una clausura o el cobro de una multa, realizar acuerdos interinstitucionales para que facilitar el libre acceso de los Comisarios a realizar clausuras o paralizaciones de algún proyecto o actividad, esto ayudará que muchos procesos administrativos no queden sin ejecutarse y pueda mejorar el desarrollo sostenible de la Provincia del Guayas.

SUMMARY

This project identifies a problem that arises from the impossibility of executing administrative sanctions imposed by the Environment Commissioners of the Prefecture of Guayas, due to the lack of regulations or regulations that exist on the ordinance attributed to the official to impose sanctions and execute them, in this sense in the present project a legal analysis is made regarding the difficulties that have the officials who have sanctioning power, once the problem is identified, the solution to the problem is proposed, among these is to reform the Code Organic Administrative to include faculties or attributions to the Environment Commissioners to be able to execute a closure or the collection of a fine, to make interinstitutional agreements to facilitate the free access of the Commissioners to make closures or stoppages of any project or activity, this will help many administrative processes n or remain unfinished and can improve the sustainable development of the Province of Guayas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. MARCO TEORICO	5
1.1 Importancia del Derecho Administrativo en la Administración Pública	5
1.2 Potestad Sancionadora y sus limitaciones	7
1.3 Inaplicabilidad e inejecutabilidad de sanciones administrativas	11
1.4 Ejecución del Acto Administrativo	13
1.4.1. Ejecución de medidas Provisionales o Cautelares	14
1.4.2. Ejecución de las sanciones económicas	16
1.4.3. Ejecución Forsoza	18
1.5 Sanciones Administrativas	21
1.6 Consecuencias de falta la falta de ejecución de los actos administrativos	28
1.7 Reformas a los Códigos Orgánicos Administrativo y de Ambiente	29
1.7.1. Obligatoriedad de presentar información económica	30
1.7.2. Procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas	32
1.7.3. Formas de obtener la Declaración de Impuesto a la Renta	33
CAPÍTULO 2. MARCO METODOLÓGICO	36
2.1 Enfoque cuantitativo y cualitativo de la inaplicabilidad e inejecutabilidad de las sanciones administrativas	37
2.1.1. Conceptualización de la Problemática para llevar a cabo la ejecución de las sanciones	38
2.1.2. Identificación del Problema en las Comisarías del Gobierno Provincial del Guayas	41
2.1.3. Identificación de los Sujetos que intervienen en el conflicto de aplicación y ejecución de la norma	47
2.1.4. Recopilación de información en la revisión de los expedientes administrativos y entrevistas	49
CAPITULO 4. PROPUESTA	62
CONCLUSIONES	64
RECOMENDACIONES	65
ANEXO FOTOGRAFICO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A FUNCIONARIOS DE LAS COMISARIAS PROVINCIALES DE AMBIENTE	70

INEJECUTABILIDAD E INAPLICABILIDAD DE LAS CLAUSURAS Y SANCIONES ECONOMICAS IMPUESTAS POR LOS COMISARIOS DE AMBIENTE DE LA PREFECTURA DEL GUAYAS

INTRODUCCIÓN

Las potestades sancionadoras con las que cuentan las instituciones públicas y de manera especial los Gobiernos Autónomos descentralizados en muchas ocasiones se ven opacadas por la falta de jerarquización o adaptación de las normas locales con las normas de carácter nacional o constitucional, a pesar de que se disponga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados adaptar a través de reformas o derogaciones, sus normas locales para que a su vez sean congruentes con la norma superior.

Sin embargo la omisión de dichas disposiciones se ven reflejadas en muchos problemas que surgen a raíz de inejecutabilidad de sanciones administrativas aplicadas por autoridades competentes, autoridades que a partir de la constitución de Montecristi facultó a las diferentes instituciones públicas de diferentes orden jerárquicos y de diferentes carteras de estado a utilizar medidas coercitivas para el cumplimiento de las obligaciones para con los administrados.

Muchos de los procedimientos administrativos llevados a cabo en la Prefectura del Guayas quedan incompletos o no dan solución al problema que denuncia individual o colectivamente la ciudadanía guayasense, en ese contexto se puede determinar que es necesario corregir esta problemática para que los procedimientos administrativos cumplan su finalidad que es sancionar a un infractor y satisfacer al ciudadano que

denuncia un problema, en ese sentido, es importante analizar la normativa que otorga la facultad a los Comisarios Provinciales de Ambiente para sancionar, a fin de identificar la problemática en la normativa provincial, por eso la colaboración interinstitucional es importante para dar una solución a muchos de los obstáculos que tienen las autoridades provinciales, otorgándoles a estos ciertas competencias necesarias para su eficiente trabajo al momento de ejecutar las sanciones impuestas, todo esto en razón de las reformas en la normativa de índole administrativo que sugieren los acuerdos entre ciertas instituciones para la ejecución de ciertas sanciones, sin embargo esto no es suficiente para que órgano sancionador ejecute de manera limpia, legal y sobre todo con protección jurídica para el funcionario, el trabajo que le compete.

Al final de este proyecto de investigación se busca satisfacer de manera completa todas las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía, para esto se pretende sugerir mediante propuestas de reformas de ordenanza o acuerdos ministeriales, que las instituciones públicas a través de sus máximas autoridades realicen todos los acuerdos interinstitucionales pertinentes, para que sus funcionarios encargados de sancionar y ejecutar esas sanciones sean protegidos, además de brindar un mejor servicio al ciudadano, estos acuerdos deberán realizarse de manera obligatoria.

El presente proyecto tiene como objetivo general analizar y plantear soluciones que ayuden a evitar que muchos casos denunciados por la comunidad Guayasense, queden sin concluir por falta de competencia o facultades otorgadas a través del Código Orgánico Administrativo, Ordenanza o Acuerdos Ministeriales, que permitan al funcionario Aplicar medidas preventivas como la clausura y las sanciones económicas prescritas en los cuerpos legales antes descritos, de esta forma el servicio

que espera la ciudadanía a cambio del cobro de sus impuestos será el óptimo, y el denunciante sienta que se ha tomado en cuenta su reclamo o queja.

Así mismo se puede determinar que el objetivo específico es Realizar una revisión de las normativas que facultan a las Comisarias Provinciales tramitar procedimientos administrativos y sancionar por el cometimiento de una infracción, a fin de identificar los vacíos legales o lagunas normativas que existen e impiden la tramitación normal y ejecución del trámite administrativo.

Además de analizar e impulsar la posible realización de acuerdos interinstitucionales para cooperar con el libre ejercicio de funciones de los Comisarios Provinciales, tanto el instructor como el sancionador.

Plantear reformas en las Ordenanzas, Acuerdos Ministeriales y Codificación pertinente para subsanar los vacíos legales que impiden el ejercicio de la potestad sancionadora.

La ejecución de medidas provisionales como la clausura de una actividad o la paralización de una obra, o sanciones impuestas por parte de los Comisarios de Ambiente de la Prefectura del Guayas, hacia los infractores, es fundamental para el cumplimiento de la normativa vigente por parte de las personas naturales o jurídicas que deciden emprender un negocio, a través de la potestad sancionadora que otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), el Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico del Ambiente, al Gobierno Autónomo descentralizado Provincial del Guayas, en ese sentido es fundamental abordar el presente tema debido a que muchos de los procedimientos administrativos aperturados

en contra de las empresas o personas naturales que ejecutan alguna actividad, no concluyen, debido a la imposibilidad o restricción que en muchos casos se encuentran los Comisarios al momento de ejecutar una sanción, esto conlleva a que el infractor no sea sancionado y por ende no pague por incumplir la norma, siendo esto un antecedente para que muchas compañías o personas naturales sean reincidentes al momento del cometimiento de la infracción sin la preocupación de ser sancionados. Es muy importante utilizar la potestad sancionadora que se le otorga a los comisarios para precautelar el medio ambiente y con esto disminuir el índice de contaminación y aumentar el control a las empresas dentro de la Provincia del Guayas.

A lo largo del funcionamiento de las Comisarias Provinciales de Ambiente de la Prefectura del Guayas, es decir aproximadamente desde el 2010, año en el cual el Ministerio del Ambiente acreditó partes de sus competencias al Gobierno Provincial, se originaron ciertas dudas e irregularidades que impedían concluir con el procedimiento administrativo de una forma correcta, saneando todo el proceso, desde la notificación del Auto Inicial hasta la ejecución de la sanción que originaba el proceso,

El análisis metodológico, procesal y práctico del presente proyecto servirá para saber cuáles serían los beneficios a raíz del aporte jurídico que se debería implementar en las instituciones públicas, específicamente a los Gobiernos Provinciales, para que los comisarios ambientales puedan ejercer su potestad sancionadora sin que esta se vea afectada por la falta de jerarquización de sus ordenanzas o ambigüedad en las normas.

CAPITULO 1. MARCO TEORICO

Para poder preguntarnos porque son inejecutables las clausuras y sanciones económicas impuestas por los comisarios de ambiente de la prefectura del guayas, es necesario tener en cuenta algunos aspectos que son pilares jurídicos fundamentales dentro de la metodología de investigación del presente proyecto, en ese sentido una de las nociones básicas que se debe tener en cuenta es la relevancia del Derecho Administrativo dentro del ejercicio de la potestad sancionadora que tienen los Comisarios de Ambiente de la Prefectura del Guayas y de las demás instituciones públicas a nivel nacional, el Derecho administrativo si bien es cierto da la pauta de cómo debe o debería manejarse el estado, muchas veces nos encontramos con incongruencias o diferencias entre distintas normas de orden jerárquico, que al final termina siendo un impedimento para que fluya de manera normal la administración pública.

1.1 Importancia del Derecho Administrativo en la Administración Pública

El Derecho Administrativo otorga la jurisdicción y competencias a través de las instituciones del estado para la administración pública, sin embargo esta administración pública se ve limitada por factores que la misma constitución establece en su articulado, la cual a su vez limita las facultades del funcionario para ejercer su trabajo, el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece:

“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”

En consecuencia se interpreta que el ejercicio de las funciones de los Comisarios se ven limitados al tenor literal de una ley o funciones que se les atribuye a través de una norma o la Constitución, por lo que se ejecutaran medidas para que únicamente se cumpla lo estipulado en la normativa vigente y aplicable para el caso, y de esta manera cumplir su finalidad para la que fue nombrado funcionario. (ASAMBLEA, 2008, pág. 79).

El Abogado Andres bello menciona que “*el Derecho Administrativo tiene como fin el regular la organización y comportamiento de la Administración Pública, tanto directa como indirectamente, sus relaciones con los administrados y la de sus órganos entre sí, por lo que el comprender sus principios y conceptos básicos es importante para poder entender la base interna del Derecho Público de cada país.*” (Bello, 2016).

Es necesario tomar en cuenta la relacion que podemos encontrar entre el Derecho administrativo y el Derecho Procesal, porque para la aplicación de la norma vigente, es importante resaltar el Derecho adjetivo que se ve implicado en el sistema procesal de los procedimientos administrativos y el derecho sustantivo que es la variable de aplicación de la normativa que se pretende utilizar para que el funcionario dicte el acto administrativo, tema del cual se despenden muchos puntos importantes de los cuales se tomaran en cuenta en el presente capitulo, en ese sentido la mezcla del

derecho Adjetivo como la del Derecho sustantivo cumplen un rol importante dentro del presente Proyecto.

En razón de lo antes mencionado es necesario que tengamos claro algunos conceptos importantes para entender de mejor forma el funcionamiento del Estado y por ende de la Administración Pública en nuestro país.

Uno de los conceptos que mejor debemos tener claro es el de Administración Pública, la cual podemos definir como el conjunto de acciones a nivel Gubernamental, acciones realizadas por funcionarios de las diferentes instituciones públicas, con el fin de manejar todos los asuntos y bienes en el ámbito público. En ese sentido se puede definir que la administración pública en el ámbito Provincial también abarca la administración en Gestión Ambiental Provincial, así como la autonomía en la potestad sancionadora con la que cuenta cada Gobierno Autónomo Descentralizado.

1.2 Potestad Sancionadora y sus limitaciones

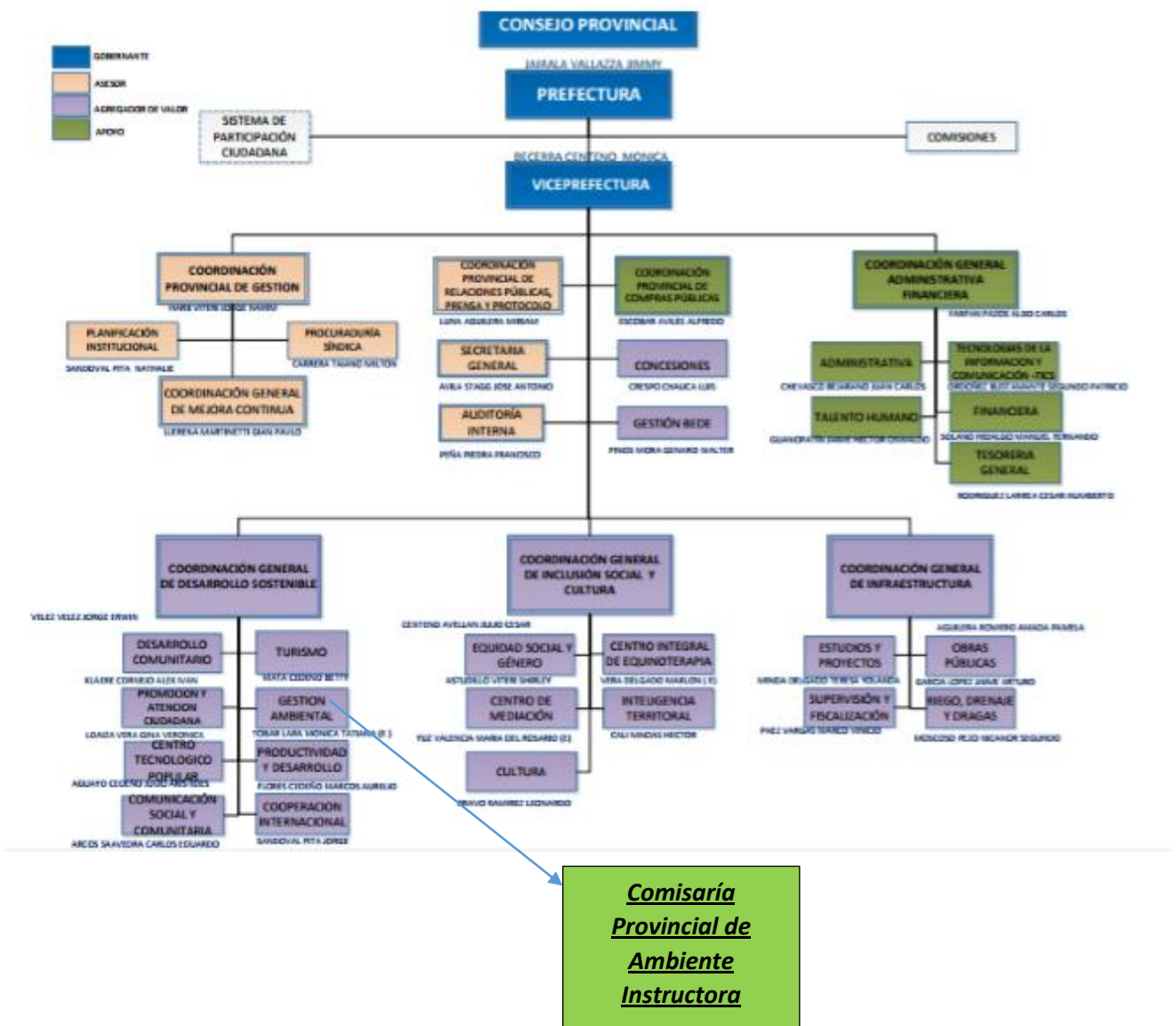
La potestad sancionadora es un elemento jurídico que faculta al funcionario público, en el presente caso a los Comisarios de Ambiente de la prefectura del Guayas, a través de una institución pública, es decir del Gobierno Provincial del Guayas, para que este tramite procedimientos administrativos sancionadores y en lo posterior, tal como lo establece el Art. 299 del Código Orgánico de Ambiente, el cual menciona que Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán la potestad sancionadora ambiental en el ámbito de su circunscripción territorial y competencias, en concordancia con lo establecido en el Art. 395 del

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el mismo hace referencia a que los servidores públicos gobiernos seccionales como los Provinciales, Cantonales y Parroquiales, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa. Así mismo menciona que los gobiernos autónomos tienen plena competencia y valga la redundancia, autonomía, de establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República.

En el caso de la Prefectura del Guayas la potestad sancionadora les fue otorgada a los Comisarios de Ambiente a través de la Ordenanza que crea la Comisaria Provincial de Ambiente, mediante ordenanza expedida en sesión de consejo el 15 de septiembre del 2015, esta ordenanza dicta las atribuciones, responsabilidades, competencias y diligencias que pueden realizar en sus calidades de autoridad ambiental sancionadora, en tal sentido el Gobierno Provincial tiene potestad sancionadora para sancionar a los infractores de las sanciones administrativas conforme a las establecidas en la ley.

En ese sentido desde el 2015 las Comisarias ambientales ha sido parte de la Dirección Provincial de Gestión Ambiental, en cuanto a su orgánico, sin embargo la autonomía con la que cuentan sus funcionarios sigue siendo exactamente la misma, por cuanto los procesos de regularización ambiental, seguimiento y control son entes que identifican una infracción ambiental, y son las comisarias las áreas encargadas de dictaminar si los

regulados incurren en una infracción o no, en ese sentido no serían juez y parte al momento de imponer una multa. En este punto es bien importante la autotutela administrativa, que es la facultad de decidir de manera autónoma respecto a las decisiones que correspondan a derecho al momento de imponer una sanción administrativa, en ese sentido todas las instituciones públicas que tienen potestad sancionadora, gozan de esta autotutela administrativa.



En tal sentido una vez concluidas todas las etapas procesales estipuladas en el Código Orgánico Administrativo, este imponga y ejecute sanciones administrativas, tomando en cuenta y respetando los principios jurídicos que debe existir entre la administración pública y el administrado, que a su vez estos pueden ser personas naturales y personas jurídicas, estos principios deben ser aplicados en todos los actos de administración por parte del servidor público, caso contrario se verán viciados.

Por lo que se considera que los principios estipulados en el Código Orgánico Administrativo son taxativos, estos son: Principio de interdicción de la arbitrariedad, principio de imparcialidad e independencia, principio de control, principio de ética y probidad, principio de seguridad jurídica y confianza legítima, principio de racionalidad, y principio de protección de la intimidad, una vez que estos pilares fundamentales del derecho procesal administrativo se vean reflejados en el procedimiento, se entenderá por saneado el mismo, lo que presumirá de legitimidad absolutamente toda la intervención de todos los funcionarios que cuenten con potestad sancionadora.

Cabe mencionar que esta potestad sancionadora se ve limitada al tenor literal de lo que exprese una ley, dependiendo la materia en la que nos encontremos. En el presente caso los Comisarios de Ambiente de la Prefectura del Guayas, se ven limitados a sancionar y ejecutar en base a lo estipulado en el Código Orgánico del Ambiente, que actuaría como norma sustantiva, la facultad de sancionar únicamente puede ser por las infracciones estipuladas en el cuerpo legal antes mencionado.

En ese sentido nos encontramos en que igual al principio de legalidad enfocado en el derecho penal la administración pública debe aplicar este principio que volteando la mirada al derecho administrativo y a la potestad

sancionadora, únicamente se pueden aplicar las sanciones tipificadas en la ley, en tal contexto visto desde el punto de vista de varios tratadistas, el principio de legalidad en los procesos administrativos sancionadores son buenos porque de alguna manera garantizan la seguridad jurídica dentro de los procesos, la imparcialidad que se debe tomar en cuenta al momento de sancionar, porque estas se encuentran sometidas a lo manifestado en la ley, por lo que el funcionario no puede actuar a más de eso, para Jesús Chamorro, el principio de legalidad como límite a las actuaciones de la administración pública, “*es la manifestación del Estado de Derecho, que constituye la base para una convivencia pacífica y en armonía; este principio, busca que el poder público esté conforme a la Ley y al Derecho*” (Jesús, 2015), lo que nos conlleva a la inaplicabilidad de muchas sanciones administrativas que imponen los comisarios.

1.3 Inaplicabilidad e inejecutabilidad de sanciones administrativas

El acto administrativo es un pronunciamiento de la voluntad unilateral del funcionario, misma que debe estar reflejada de manera expresa y no de manera tacita, por lo que si en algún momento se decide clausurar o paralizar una actividad u obra respectivamente, por ejemplo: ¿es valedero el sello de clausura o paralización con la firma de la autoridad competente para que sea considerado un acto administrativo?, esto considerando que no se deja ninguna boleta de notificación o citación a la accionada.

En muchas ocasiones la inaplicabilidad de las sanciones o la misma inejecutabilidad de estas son producto de la falta de ciertas atribuciones para que la autoridad competente pueda consumirlas, ya sea porque necesita autorizaciones de otras instituciones del Estado o porque no existe la norma que pueda hacer ejecutarla.

En razón a lo antes manifestado podemos definir que el procedimiento administrativo sancionador tiene como pila fundamental cumplir lo estipulado en el Art 76 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, el mismo establece que:

“Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.”

Tomando en cuenta la jerarquía de la norma estipulada en el Art. 425 del cuerpo legal antes citado y que pone a la Constitución de la República del Ecuador como norma suprema, y en concordancia con el Art. 29 del Código Orgánico Administrativo menciona que todos los procesos administrativo gozaran del principio de tipicidad como elemento importante para la validación del mismo.

Es decir que únicamente son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley, en el presente caso los Comisarios de Ambiente de la Prefectura del Guayas se rigen bajo las infracciones estipuladas en el Código Orgánico del Ambiente. Además el mismo articulado establece que a cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa, sanciones administrativas que también se encuentran tipificadas en el mismo Código Orgánico del Ambiente y que son de aplicación inmediata.

La duda del presente en la presente investigación surge por la falta de inejecutabilidad inmediata con la que se encuentran los comisarios al momento de aplicar las sanciones administrativas, de manera especial la Clausura de Establecimientos, la suspensión de una actividad o el desalojo de personas, sanciones que en muchas de las ocasiones se necesitan autorizaciones judiciales para ser ejecutadas, en ese contexto podemos llegar a la cuestión de que porcentaje de autonomía en toma de decisiones o imparcialidad tienen las administraciones públicas para poder ejecutar una sanción o una medida cautelar.

1.4 Ejecución del Acto Administrativo

La ejecución de un acto administrativo es fundamental para la extinción del mismo, esta figura a diferencia del cumplimiento de un acto administrativo, tiene por objeto en ese sentido se puede decir que una vez dictado el acto administrativo es obligación que se ejecute para que

Las sanciones administrativas económicas y las medidas cautelares o provisionales como las clausuras son medidas adoptadas por la autoridad competente (Los Comisarios de Ambiente), que siempre se dictan mediante actos administrativos, en el caso de las medidas cautelares o provisionales como las clausuras, estas deben ser conforme a los requisitos establecidos en el Art. 181 y 182 del Código Orgánico Administrativo mismos que establecen:

“El órgano competente, cuando la ley lo permita, de oficio o a petición de la persona interesada, podrá ordenar medidas provisionales de protección, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, siempre y cuando concurren las

siguientes condiciones: 1. Que se trate de una medida urgente. 2. Que sea necesaria y proporcionada. 3. Que la motivación no se fundamente en meras afirmaciones. Las medidas provisionales serán confirmadas, modificadas o levantadas en la decisión de iniciación del procedimiento, término que no podrá ser mayor a diez días desde su adopción. Las medidas provisionales ordenadas quedan sin efecto si no se inicia el procedimiento en el término previsto en el párrafo anterior o si la resolución de iniciación no contiene un pronunciamiento expreso acerca de las mismas. Las medidas provisionales de protección se adoptarán garantizando los derechos amparados en la Constitución”.

Esto en concordancia con lo tipificado en el Art. 390 del COOTAD que a su vez dicta: *el órgano administrativo competente, de oficio o a petición de parte, en los casos de urgencia, por razones de orden público o para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas provisionales correspondientes en los supuestos previstos en la normativa correspondiente.*

1.4.1. Ejecución de medidas Provisionales o Cautelares

En razón al articulado antes indicado se puede concluir de que estas medidas se toman en casos emergentes, para precautelar algo, que enfocado en el contexto que nos atañe a la presente investigación es hacer valer el principio de indubio pro natura, tal como lo establece el Art. 9 numeral 5, esto quiere decir que Cuando exista falta de información, vacío legal o contradicción de normas, ose presente duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicará lo que más favorezca al ambiente y a la naturaleza. De igual manera se

procederá en caso de conflicto entre esas disposiciones, esto por ser el bien patrimonial de la Provincia del Guayas más importante, en este caso la naturaleza, por eso si se toman estas medidas provisionales estas no necesitan la notificación previa para que puedan ser ejecutadas.

Un ejemplo muy sencillo, si un Comisario de Ambiente transita por las carreteras de la vía Duran – Yaguachi, y logra observar que una compañía está introduciendo un camión a sus dependencias con liquido regando del mismo, la autoridad podría realizar una inspección en ese momento, y sin la necesidad de que exista un análisis técnico o análisis científico que pruebe la infracción o contaminación ambiental tal como lo indica el Art 396 de la Constitución del Ecuador, el cual menciona que:

“Art. 396.- El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas”,

En tal sentido se podrán adoptar medidas provisionales sin la previa notificación, en razón de que los sellos de clausura del Gobierno Provincial del Guayas contienen los requisitos que debe tener el acto administrativo, esto es la normativa que se utiliza para la ejecución de la medida cautelar, el lugar donde se realiza la ejecución de la medida cautelar, el día en que se realiza la ejecución de la medida cautelar, y como requisito indispensable la firma de la autoridad competente que

realiza la ejecución de la medida, en ese sentido si la adopción de esta medida provisional como es la clausura de un establecimiento o la paralización de una obra, esta gozara de una eficacia jurídica total.

1.4.2. Ejecución de las sanciones económicas

En cuestión a las sanciones económicas impuestas por la autoridad competente, estas son inaplicables en muchos casos, en razón de que atentan contra varios principios que el mismo Código Orgánico de Ambiente dicta, es decir en algunas de las sanciones económicas impuestas no se toma en cuenta el principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas establecido en el Art. 300 del cuerpo legal antes referido, es decir que la multa que se vaya a imponer a una persona natural o jurídica por el cometimiento de una infracción debe ser estrictamente proporcional a la gravedad de la infracción por la que se pretende sancionar, mediante la cual se deben medir el hecho constitutivo de la infracción, respecto al impacto y magnitud de la misma, así como también se debe tomar en cuenta la capacidad económica del inculpaado y las atenuantes o agravantes en las que este incurra.

Lo que nos lleva a analizar otro tema muy importante y es la imparcialidad que pueda existir entre personas naturales y jurídicas al momento de imponer una sanción, respecto a las capacidades económicas. El Art. 323 del Código Orgánico del Ambiente establece que para efectos de imponer una sanción económica se deberá tomar en cuenta la capacidad económica del inculpaado, en razón de una infracción administrativa, esta clasificación de grupos económicos se divide en cuatro grupos que son: A, B, C, D, y cada persona ya sea natural o jurídica entrara a un grupo económico dependiendo sus ingresos brutos al año anterior del

cometimiento de la infracción, ingresos que se ven reflejados en la Declaración del Impuesto a la Renta Anual.

En ese sentido se podría decir que por el cometimiento de una misma infracción una persona natural o jurídica con menos ingresos paga una multa menor a una persona natural o jurídica con mayor ingresos brutos, ejemplificando un poco el asunto se puede mencionar el caso de que la empresa FORTIDEZ S.A. (Que se encuentra en el grupo A de capacidad económica) no presento su auditoría ambiental de cumplimiento en los tiempos establecidos, podría ser sancionada con una multa de un salario básico unificado, y en exactamente el mismo que la compañía FRUTARI S.A. tampoco presento su auditoría ambiental de cumplimiento en los tiempos establecidos por la ley (esta empresa se encuentra ubicada en el grupo D de capacidad económica) podría ser sancionada con una multa de dos punto cinco salarios básicos unificados, según lo establecido en el Art. 324 del Código Orgánico del Ambiente, ahí podemos observar la incongruencia y falta de proporcionalidad de la sanción, que de alguna manera haría inaplicable dicha sanción.

Adicionalmente podemos tomar como antecedentes la cantidad de casos de compañías que evaden impuestos dentro del país, así como existen muchas compañías fantasmas, en las que se ha podido identificar que no existen establecimientos principales ni secundarios, es decir son compañías únicamente de papel, entonces tomando como antecedente lo antes mencionado, ¿cómo podemos tomar en cuenta la declaración del impuesto a la renta de una compañía multinacional que declara cero? O ¿cómo podemos tomar en cuenta la declaración de impuesto a la renta de una compañía que únicamente existe en papeles y en la que no constan balances ni movimientos financieros?, a fin de ubicarlos en un grupo económico.

Para la ejecución de estas medidas provisionales o de sanciones administrativas es necesario que se dicte el acto administrativo para que cumpla con los requisitos y formalidades especificadas en la ley.

1.4.3. Ejecución Forsoza

Una vez que tengamos en cuenta la validez del acto administrativo podemos realizar la ejecución de las medidas adoptadas, ya sea para la ejecución de medidas provisionales o para la ejecución de sanciones administrativas, sin embargo en muchos de los casos estas ejecuciones o también llamadas “ejecuciones forzosas” son imposibles de consumar por parte de la autoridad sancionadora competente, en razón de que se necesitan de ciertos requisitos para poder ejecutarlas, por ejemplo en el caso de que se quiera clausurar un establecimiento o una actividad, donde a su vez sea la vivienda de la familia de los propietarios de la actividad, es necesario tener una autorización judicial o el consentimiento de los convivientes para que la autoridad ingrese y proceda con la clausura del establecimiento o actividad.

En el caso antes mencionado podemos sacar varias conclusiones, tal como lo establece el Art 236 del Código Orgánico Administrativo el cual menciona que si para la ejecución de un acto administrativo es necesario entrar en el domicilio del afectado, las administraciones públicas deben obtener el consentimiento del mismo o la autorización judicial.

Primero en el caso antes mencionado observamos que existe una limitación para la ejecución de sanciones administrativas o medidas provisionales por parte de los comisarios, es decir no pueden actuar con

autonomía absoluta si es que se necesita la autorización de otra institución del estado, en el caso de ingresar a una vivienda únicamente será mediante autorización judicial, respecto a lo antes mencionado el escritor Jorge Bermúdez Soto, de la revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, menciona que *“...a pesar de formar parte del poder sancionador administrativo, el ejercicio de dicha potestad por parte de la SMA reconoce unos límites específicos, que no se delinearon tan claramente por el legislador respecto de otros órganos públicos sancionadores. En efecto, la potestad sancionadora ambiental reconoce límites orgánicos, procedimentales y sustantivos. Tales límites constituyen un freno o contrapeso al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Superintendencia. Sin embargo, lo que en ocasiones se dispone como una manifestación de preeminencia del ejercicio del poder sancionador por la autoridad ambiental, visto desde la perspectiva de los órganos sectoriales, constituye para ellos también una limitación que se irradia al ejercicio de sus facultades.”*

Respecto a lo antes mencionado podemos reconocer que tanto en la legislación Chilena como en su ordenamiento jurídico existen límites de la potestad sancionadora por falta de facultades y autonomía absoluta, porque tomando en cuenta el caso antes mencionado, surge una cuestión, ¿Qué pasaría si la autorización judicial para ingresar a la vivienda y ejecutar la sanción no se otorga? O ¿Qué pasaría si dentro de las cuarenta y ocho horas previstas en la ley la autoridad judicial no otorga la autorización?, esto provocaría la inejecutabilidad de la sanción y el procedimiento administrativo sancionador quedaría incompleto.

Y segundo en el supuesto de que se otorgue la autorización judicial para poder ingresar a la vivienda y se proceda con la clausura del establecimiento, se prohíbe o se restringe de alguna manera el acceso a

la vivienda de los dueños del negocio en el presente caso, en ese sentido se debe ponderar y respetar el derecho de la propiedad privada, respecto a los derechos Constitucionales vulnerados de las personas sancionadas por la administración pública.

Sin embargo el escritor Jorge Bermúdez Soto menciona lo siguiente: *“De protección de los derechos de las personas. El procedimiento administrativo tiene una vinculación constitucional directa. En virtud de ella los ciudadanos no pueden ser considerados objetos del procedimiento administrativo, sino que son sujetos de derechos y partes, que están vinculados en el proceso de toma de decisiones, y en el cual deben tener la posibilidad de que sus conocimientos, puntos de vista y proyectos sean tomados en cuenta. “El principio del Estado de Derecho exige –dice Maurer– no sólo una clara y previsible conformación, sino también una conformación justa” del procedimiento administrativo. De ello se sigue que la compatibilidad entre decisión administrativa y derechos constitucionales o fundamentales tiene un carácter bifronte: por una parte, manifestada en la decisión misma, a través del cumplimiento de los mandatos de no afectación y protección de los derechos de las personas, y por otra, dentro del propio procedimiento administrativo, es decir, en la conformación del mismo. Así los trámites previstos deben traducirse en una garantía procedimental de tales derechos. Mientras más específica y compleja es la decisión, mayores serán los requerimientos en la conformación del procedimiento administrativo” - (Soto, 2013)*

Enfocados en ese contexto podemos concluir que la potestad sancionadora se ve limitada a tal punto que no puede sobrepasar los derechos constitucionales de las personas, lo que nos llevaría a la ponderación de derechos y saber cuál prevalece sobre el otro, si realmente es más importante el derecho a la naturaleza y todo lo que

abarca la protección integral del medio ambiente o la protección a la vulneración de los derechos personales y constitucionales con los que goza cada ecuatoriano.

1.5 Sanciones Administrativas

Las sanciones administrativas tipificadas en la Ordenanza que regula la Aplicación del Sistema Ambiental en la Provincia del Guayas en su artículo 97, debieron ser reformadas conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria octava del Código Orgánico del Ambiente el cual establece que En un plazo de 365 días a partir de la publicación de este Código en el Registro Oficial, la Autoridad Ambiental Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados con competencia ambiental deberán actualizar, según corresponda, las normas técnicas, procesos, planes y demás instrumentos que coadyuven al cumplimiento de las disposiciones previstas en el presente Código.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados acreditados que hayan expedido normativa de carácter ambiental a la fecha de publicación del Código Orgánico de Ambiente, deberán obligatoriamente adecuar su contenido a dichas disposiciones, sin embargo gestiones por parte del Consejo del Gobierno Provincial del Guayas para las reformas a la ordenanza antes mencionada no han sido realizadas, por lo que se considera que las sanciones administrativas tipificadas en dicho cuerpo legal son inconstitucionales por omisión, en razón de que muchas se contraponen a las estipuladas en los Art. 316, 317 y 318 del Código Orgánico del Ambiental, en razón de las clases de infracciones y el tipo de sanciones administrativas, por lo que se considera una omisión a las disposiciones transitorias expresas de una norma superior.

Cabe mencionar que las infracciones y sanciones estipuladas en una ordenanza ya sea en el ámbito provincial o creado por una municipalidad son de carácter formal, por cuanto gozan de autonomía y la voluntad soberana, a través de sus consejeros, que en el caso del Gobierno Provincial serían los Alcaldes de los 25 cantones de la Provincia del Guayas. En ese contexto una ordenanza no viola el principio de tipicidad en el que debe regirse todo procedimiento administrativo.

El Ab. Andrés Moreta en su libro Procedimiento Administrativo y Sancionador establece que *“El Procurador General del Estado, en la consulta que le planteó el Municipio de Quito, cuya respuesta está contenida en el oficio 0986 de 05 de octubre de 2018, manifestó que el principio de tipicidad debe ser entendido a la luz de la facultad normativa y autonomía política que a los gobiernos autónomos descentralizados les garantiza el COOTAD, y por lo tanto no contraviene al ser las ordenanzas normas que expresan una voluntad popular al igual que las leyes”* - (Moreta, 2019), en ese sentido podemos acotar que si se realizan las reformas legales respectivas a las Ordenanzas Provinciales a través de Cesiones de Consejo, se podrá utilizar este cuerpo legal como norma sustantiva dentro del procedimiento administrativo sancionador y gozará de toda la eficacia jurídica por cuanto no atenta contra el principio de tipicidad.

En el caso de la potestad sancionadora para actividades en etapas de construcción el Código Orgánico del Ambiente faculta a los Comisarios Provinciales a multar y paralizar las obras que generen un impacto ambiental bajo, mediano o alto.

En las Comisarias de la Prefectura del Guayas se calcula el valor de la multa en base a ciertos factores que se deben tomar en cuenta al momento de emitir el dictamen y al momento de emitir la resolución, esto tiene que ver con el nivel de impacto ambiental que genere la obra, en caso de que la infracción sea por operar sin la autorización administrativa correspondiente, se tendrá que medir si la obra es de bajo impacto, mediano impacto o alto impacto, si la obra es de bajo impacto esta estará ubicada dentro de las infracciones leves, en caso de que la obra sea de mediano impacto esta estará ubicada en las infracciones graves y si la obra genera un alto impacto al ambiente, esta infracción estará ubicada en las muy graves.

Sin embargo aquí si tomamos en cuenta lo antes mencionado surge un problema el cual haría de cierta forma inaplicable una infracción y a su vez una sanción, debido a que si bien es cierto el Sistema Único de Información Ambiental (en adelante SUIA) define cuales son las actividades que generan un bajo impacto, esta plataforma no define cuales son las actividades de mediano y alto impacto, actividades que justamente ambas necesitan una Licencia Ambiental para su funcionamiento. Por tal motivo como podríamos identificar a una compañía que se encuentra en etapa de construcción si es de mediano o alto impacto a fin de ubicarlos en las infracciones graves o muy graves, en caso de ubicarlas en las infracciones muy graves podría afectar al principio de proporcionalidad el cual establece que la sanción debe ir acorde a la magnitud de la afectación ambiental que esta pueda provocar, por cuanto no se especifica en una norma o documento emitido por la autoridad competente, cuales son las actividades de mediano y alto impacto.

En ese sentido se la autoridad ambiental provincial debería plantear la problemática a la Autoridad ambiental Nacional, por cuanto es esta entidad la competente de determinar científica y técnicamente cuales son las actividades de mediano y alto impacto ambiental, e inmediatamente publicarlo en el SUIA, tal como se ha hecho con las infracciones de bajo impacto.

La inaplicabilidad de las sanciones administrativas se puede causar por diversas causas como las que antes mencionamos, pero adicional a esas razones existe la contradicción de sanciones administrativas, esto quiere decir que cuando una infracción tipificada en dos cuerpos legales distintos se debería aplicar la más favorable para el administrado de conformidad con lo tipificado en el Art. 76 Numeral 4 de la constitución del Ecuador mismo que menciona *“En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.”*, sin embargo el Art 395 numeral 4 de la misma Constitución establece que *“En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.”*.

En razón de lo antes mencionado podemos plantearnos el siguiente caso, la Autoridad Ambiental Provincial en compañía de un laboratorio químico acreditado realizaron una inspección sorpresa en las dependencias de la compañía AMBIENSA S.A., donde se pudo constatar que la compañía se encontraba descargando aguas residuales directamente a un efluente de agua dulce, el laboratorio químico con la disposición de la autoridad ambiental tomaron muestras del agua que se estaba descargando para

saber si se encontraba dentro de los límites máximos permisibles conforme a lo establecido en la ley, una vez que los resultados técnicos fueron analizados por la autoridad ambiental se pudo determinar que el agua que la compañía se encontraba descargando al momento de la inspección se encontraba fuera de los límites máximos permisibles.

El caso antes descrito se lo podría catalogar como una contaminación ambiental directamente en el efluente de agua dulce, con los resultados analizados se determinó que la compañía AMBIENSA S.A. incurre en la infracción tipificada en el Artículo 318 numeral 11 del Código Orgánico del Ambiente, que se refiere al incumplimiento de los límites máximos permisibles en las descargas de aguas, lo que significa que dicha infracción está dentro de las Muy Graves, por lo que de conformidad con lo prescrito en el Artículo 326 del Código Orgánico del Ambiente, la sanción puede ir entre los diez y doscientos salarios básicos unificados, dependiendo la capacidad económica en la que se encuentre la compañía.

Por otro lado el Art. 275 literal A del Acuerdo Ministerial 061, Edición Especial No. 316, Registro Oficial del 04 de mayo del 2015, establece que el incumplimiento de los límites máximos permisibles en las pruebas de monitoreo de descargas de aguas, se determinará como una no conformidad menor, por lo que se establece otra sanción inferior a la estipulada en el Código Orgánico Administrativo.

En razón de lo antes mencionado, si se apertura el procedimiento administrativo sancionador con el Art. 318 numeral 11 del Código Orgánico del Ambiente, ¿se estaría vulnerando lo enmarcado en el Art. 76 numeral 5 la Constitución del Ecuador?, en el sentido de que no se aplica la sanción más favorable para el administrado, en mi opinión no existe

inaplicabilidad de la infracción y sanción impuesta por el Comisario Provincial de Ambiente, en el sentido de que si bien es cierto ambos cuerpos legales son de la misma materia (Medio Ambiente), el Código Orgánico Ambiental enmarcándonos en el orden jerárquico de la ley, tipificado en el Art 425 de la Constitución del Ecuador, se encuentra por encima de un Acuerdo Ministerial, además lo prescrito en dicho cuerpo legal afecta al principio de tipicidad que debe ser pilar fundamental del procedimiento administrativo sancionador, en el sentido de que una infracción y una sanción debe estar contenida en una ley formal, es decir esta debe ser creada por la voluntad popular, a través de los representantes de la ciudadanía, en cambio un Acuerdo Ministerial es creado únicamente por los ministros.

Por otra parte como se lo mencionó anteriormente la disposición transitoria octava del Código Orgánico del Ambiente obliga a la Autoridad Nacional Ambiental y los Gobiernos Autónomos Descentralizados a adaptar su normativa ambiental a fin de cumplir con las disposiciones legales prescritas en el Código Orgánico de Ambiente.

La inejecutabilidad y la inaplicabilidad de las sanciones administrativas impuestas por los comisarios de la Prefectura del Guayas, se pueden operar de algunas formas como lo hemos podido analizar a lo largo del presente capítulo, pero para poder llegar al análisis del presente tema será siempre muy importante que tomemos en cuenta cómo llegamos a él. A lo largo del funcionamiento de las comisarias provinciales de ambiente se ha podido investigar que existen muchos casos donde no se han podido ejecutar las sanciones impuestas por los comisarios de ambiente, en ese sentido esto ocasiona que no exista una buena tramitación y sobre todo un buen sustento de las administraciones públicas para cumplir con su finalidad, en el caso de las comisarias de

ambiente, controlar y sancionar a las personas naturales o jurídicas que inicien una actividad y que generen un impacto ambiental.

El impedimento en la ejecución de las medidas impuestas por los funcionarios del Gobierno Provincial, en muchas ocasiones se produce por la falta de competencia o de funciones que precisamente la tienen otros funcionarios a diferentes orden jerárquicos, en ese contexto se puede deducir que las funciones y competencias en el ambiente administrativo, es decir de las administraciones públicas, es muy importante para que no se pueda declarar la nulidad del acto administrativo y en especial para proteger de alguna manera al funcionario, en el sentido de que si un comisario realiza alguna acción de la cual no está facultado o tiene atribuciones, este podría recibir sanciones administrativas, como sumarios administrativos, etc.

El estado está encargado de garantizar de una forma óptima los servicios dirigidos a la comunidad, ya sea a través desde su propia función como estado directa, o ya sea que se haya descentralizado la competencia dentro del ámbito establecido en la ley en el Ecuador, con lo antes mencionado no podríamos decir que existe un límite de hasta donde podría llegar la administración pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus competencias, incluso si a pesar de no tener las competencias a través de la ley, es muy importante que se involucre la decisión de las autoridades políticamente hablando por ejemplo, en temas de seguridad a nivel provincial, la Prefectura del Guayas no tiene la competencia para regular y sancionar a las personas involucradas por presuntos delitos que hayan cometido, sin embargo si se pueden emitir políticas públicas para que se pueda trabajar en coordinación con las diferentes autoridades e instituciones públicas a nivel provincial, para que se mejore de manera conjunta la seguridad a nivel provincial.

En razón de lo antes mencionado es importante recalcar porque la necesidad de investigar este tema y cuáles serían las soluciones al mismo.

Como lo mencionamos en líneas precedentes es importante la ejecución de las sanciones y medidas provisionales para cumplir con la finalidad de la administración pública y la finalidad de la potestad sancionadora, en razón de que la ejecución de las sanciones y medidas provisionales es una forma de cerrar y culminar un procedimiento administrativo sancionador.

Entonces si mencionamos que el proceso administrativo se da inicio por la denuncia de una contaminación ambiental por parte de una persona natural o jurídica, y se determina que el infractor efectivamente es culpable, se tienen que tomar las medidas necesarias para que estas se puedan ejecutar, caso contrario no sirve de absolutamente nada el inicio del procedimiento administrativo, por cuanto nunca concluye y sobre todo no se logra obtener la satisfacción del ciudadano denunciante, que de alguna manera se ve afectado por la contaminación con que provoca la persona natural o jurídica.

1.6 Consecuencias de falta la falta de ejecución de los actos administrativos

La magnitud del problema es grande por cuanto se ven afectados dos bienes jurídicos importantes dentro del conflicto, por un lado el denunciante, quien es un Guayasense que paga sus impuestos de

manera obligatoria, se ve afectado en el sentido de que las recaudaciones de tasas administrativas e impuestos que estos cancelan no se destinan a lo realmente importante, que son la creación de políticas públicas que ayuden a reducir la contaminación ambiental en su sector y que a su vez estos ciudadanos que denuncian un presunta contaminación ambiental, sientan la seguridad de que están viviendo en un ambiente sano y sobre todo sustentable para el progreso suyo y de su familia.

Referente a este tema la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo manifiesta de forma textual lo siguiente *“Las políticas públicas son directrices generales que impulsa un gobierno para respetar, proteger y realizar los derechos de las personas, de forma individual y colectiva. En el marco del nuevo Estado constitucional de derechos y justicia las políticas públicas buscan garantizar todos los derechos y el buen vivir de las ecuatorianas y ecuatorianos.”*.

1.7 Reformas a los Códigos Orgánicos Administrativo y de Ambiente

Tomando en consideración el concepto redactado por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo es importante tomar en cuenta que al ser los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todas las jerarquías de estado como los Provinciales, Cantonales, y Juntas Parroquiales, parte del estado y de la administración pública como tal, es necesario que estas emitan políticas públicas a favor de sus conciudadanos para mejorar en todo ámbito el desarrollo sustentable, en el caso de las Comisarias Ambientales emitir políticas públicas para hacer acuerdos interinstitucionales y de forma conjunta coadyuvar con la fácil tramitación

de los procedimientos administrativos y sobre todo la ejecución de las sanciones en los casos que se ameriten.

Respecto a lo manifestado anteriormente la disposición transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Ambiente dicta lo siguiente:

“Para la aplicación de las multas dispuestas en este Código, la Autoridad Ambiental Nacional y el Servicio de Rentas Internas deberán acordar en un plazo de 180 días a partir de la publicación de este Código en el Registro Oficial, los mecanismos para acceder a la información sobre la capacidad económica de los infractores.”

1.7.1. Obligatoriedad de presentar información económica

Respecto al articulado antes citado tenemos que recordar que existen multas económicas hacia los infractores, y estas multas se las impone en base a un grupo de capacidad económica, el cual se calcula con el total de ingresos registrados en la Declaración del Impuesto a la Renta del año anterior al del cometimiento de la infracción.

Sin embargo si queremos tomar en cuenta la Declaración de Impuesto a la Renta para medir la capacidad económica de una persona natural o jurídica, tenemos que tener claro que esa información económica es reservada de todas las compañías y por su puesto es documentación

privada que el Servicio de Rentas Internas no pueda brindar sin previa autorización o acuerdo.

En tal sentido tenemos que aplicar lo dispuesto por la Autoridad Ambiental Nacional y la Asamblea Nacional, lo dispuesto en disposición transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Ambiente, en el caso que nos atañe, el Gobierno Provincial del Guayas y el Servicio de Rentas Internas deben suscribir un acuerdo Interinstitucional para que esta información le sea brindada a la Autoridad Provincial, sin embargo dicho acuerdo a la fecha de la presente investigación, no ha sido realizado, esto podría considerarse una omisión por inconstitucionalidad.

Ahora bien otra de las formas en cómo se podría aplicar y ejecutar de mejor manera las sanciones económicas impuestas por los comisarios de la Prefectura del Guayas es por medio de una reforma legal, como sabemos un Gobierno Autónomo Descentralizado de ninguna escala jerárquica tiene facultad legislativa, esa función únicamente le corresponde a la Asamblea Nacional, a través de sus funcionarios, sin embargo lo que si pueden hacer las Máximas Autoridades de cada Gobierno Provincial, es enviar propuestas de reformas ley para las normas que los mismos funcionarios del congreso han expedido.

Con una reforma al Código Orgánico de Ambiente, se podría simplificar a una misma sanción unificada para los que incurran en infracciones leves, graves o muy graves, de esta forma se podrían aplicar las sanciones administrativas económicas sin necesidad de depender de otra institución, y de alguna manera obtendría un poco de proporcionalidad en el sentido

de que no se impondrá una multa en base a la capacidad económica de cada compañía, en ese sentido habría más seguridad jurídica para poder aplicarla y en lo posterior ejecutar una sanción.

1.7.2. Procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas

Por otro lado es importante señalar que el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente en su Art. 841 establece un procedimiento para la aplicación de una sanción económica, el mismo dicta:

“En el auto de inicio se dispondrá la verificación de la declaración del impuesto a la renta del ejercicio fiscal anterior al del cometimiento de la presunta infracción del inculpado. Si se verifica la inexistencia de dicha declaración, se notificará inmediatamente al Servicio de Rentas Internas para que realice las acciones pertinentes para la actualización por parte del administrado. De no existir declaración alguna registrada se solicitará al Servicio de Rentas Internas que informe si el inculpado tiene la obligación legal de presentar el impuesto a la renta.

Si al momento de dictar el acto administrativo que resuelve el procedimiento sancionador, el inculpado que tiene la obligación de declarar el impuesto a la renta aún no ha realizado la declaración del impuesto correspondiente al ejercicio fiscal anterior al del cometimiento de la infracción, la multa se calculará sobre la base de la última declaración registrada. Si teniendo la obligación de declarar no se ha registrado declaración alguna, serán parte del

grupo A, sin perjuicio de la notificación que se realice al Servicio de Rentas Internas para que inicie las acciones administrativas, o penales que corresponda.”

Sin embargo si analizamos textualmente el segundo párrafo de este artículo, no da una solución al problema respecto a la aplicación de las sanciones económicas, en razón de que este artículo menciona que únicamente si el infractor ya sea persona natural o jurídica no han declarado impuesto a la renta al momento de que se dicte el acto administrativo, se entenderá que esta ira directamente al grupo A, esto quiere decir que los legisladores al momento de redactar el reglamento dieron por hecho de que los acuerdos Interinstitucionales se han realizado entre todas las instituciones que tengan la potestad sancionadora y el Servicio de Rentas Interna.

1.7.3. Formas de obtener la Declaración de Impuesto a la Renta

Además la Declaración del Impuesto a la Renta debe ser remitida a la autoridad sancionadora únicamente por la Institución competente y Autorizada, es decir por el Servicio de Rentas Internas, esto quiere decir que si se llega a obtener la Declaración del Impuesto a la Renta de alguna otra forma, esta va a carecer de eficacia jurídica por lo tanto podría acarrear la nulidad del acto administrativo.

El Artículo 11 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, hace concordancia con lo dispuesto por el

Código Orgánico del Ambiente, en el sentido de que se deben realizar acuerdos interinstitucionales para la obtención de la información, en razón de lo antes mencionado el artículo descrito en líneas precedentes hace alusión a lo siguiente:

“En la gestión de trámites administrativos, las entidades reguladas por esta Ley no podrán exigir la presentación de originales o copias de documentos que contengan información que repose en las bases de datos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos o en bases develadas por entidades públicas.

Cuando para la gestión del trámite respectivo se requiera documentación que no conste en el sistema referido en el inciso anterior, las entidades reguladas por esta Ley no podrán exigir a las personas interesadas la entrega de datos o de originales o copias de documentos que hubieren sido presentados previamente a la entidad ante la que se gestiona un trámite administrativo, incluso si dicha entrega tuvo lugar en un período anterior, o si se la presentó para la gestión de un trámite distinto o ante otra unidad administrativa de la misma entidad.”

La documentación que reposa en las bases institucionales del Servicio de Rentas Internas forma parte de la bases del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, en ese sentido podemos deducir que la autoridad no tiene la facultad para exigir al administrado documentación como la Declaración del Impuesto a la Renta, eso hace empírico la necesidad de realizar el Acuerdo Interinstitucional para obtener dicha información económica.

Por otro lado la inejecutabilidad de las sanciones administrativas como lo explicamos anteriormente, son hechos que ocurren del día a día en las Comisarias Provinciales, es importante tomar en cuenta a que se considera un acto administrativo para efectos de aplicar medidas provisionales, en el sentido de que si la autoridad competente se encuentra operativo y encuentra una compañía que este cometiendo una infracción de manera flagrante, se entenderá que la autoridad ambiental tiene la facultad de poder tomar las medidas provisionales para la conservación del medio ambiente, sin embargo esta medida provisional que puede ser a través de una clausura o una paralización, tiene que ser mediante acto administrativo emitido por la autoridad competente.

En tal sentido el Abogado Andrés Moreta se refiere a que *“el Acto Administrativo en sentido práctico se lo asocia al concepto de resolución administrativa, no porque dicha nomenclatura lo convierta en acto administrativo automáticamente, sino porque por definición tradicional es: Toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.”* (Moreta, 2019)

En el presente caso, en mi opinión si es valedero la clausura o paralización que efectúe el Comisario o Comisaria, en razón de que esa medida provisional adoptada provoca efectos jurídicos, como el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, y el hecho de que la compañía no puede trabajar ni operar bajo ninguna circunstancia, hasta que la autoridad competente sea la encargada de levantar los sellos de clausura o paralización, caso contrario la accionada estaría incurriendo en

lo tipificado en Art. 284 del Código Orgánico Integral Penal, que dicta lo siguiente:

“Artículo 284.- Ruptura de sellos.- La persona que rompa o retire los sellos impuestos por la autoridad competente, para incumplir la medida impuesta, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.”

Además esta medida provisional puede ser confirmada, modificada o extinguida al momento de la emisión del auto inicial, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 309 del Código Orgánico Administrativo es decir no existe la necesidad para efectos del caso que hemos planteado que exista un procedimiento administrativo sancionador aperturado o una resolución con una sanción administrativa para que se lleve a cabo la clausura o paralización, en ese sentido podemos tomar cuenta el sello de clausura o paralización como la declaración unilateral y voluntaria del acto que se está emitiendo, por cuanto cumple con requisitos fundamentales como la norma en la que se fundamenta el acto administrativo, el lugar donde se expide el acto, la fecha en la que se expide el acto y la firma de la autoridad quien emite el acto, entonces podemos mencionar que si el sello de clausura contiene todos estos requisitos fundamentales, este será considerado un acto administrativo valido y todos los efectos jurídicos que este acarrea contendrán toda la eficacia jurídica a la que corresponda en el presente caso.

CAPÍTULO 2. MARCO METODOLÓGICO

Como lo hemos mencionado a lo largo del capítulo anterior, la inejecutabilidad de las sanciones administrativas o las medidas provisionales adoptadas por los Comisarios de Ambiente de la Prefectura del Guayas son problemas que se viven a diario con el ejercicio de sus

funciones, dejando inconcluso cierto números de expedientes, que a lo largo del presente capítulo se detallara de mejor manera.

Por lo expuesto el presente proyecto de investigación aplicara un enfoque de investigación, de forma cuantitativa, es decir, se van a medir diferentes estadísticas realizadas internamente en las Comisarias Provinciales de Ambiente, expresamente respecto a los procedimientos administrativos que tuvieron problemas para ejecutarse, y cuáles fueron las medidas que se adoptaron.

Además se realizó un análisis profundo de las causas y efectos que produce esta problemática, de donde nace el problema específicamente, esto comprende, realizar un análisis probatorio y objetivo de cómo se realizan y se sustancian los procedimientos administrativos, desde la emisión del auto inicial, hasta la ejecución del acto administrativo, ya sea una mediad provisional o una sanción económica.

Una vez realizados todos los análisis in situ donde se pueda comprobar de primera mano los problemas que existen en el ámbito administrativo dentro de las comisarias, plantaremos resultados generales de las problemáticas, el control sobre el mismo, precisiones, réplicas y predicciones.

2.1 Enfoque cuantitativo y cualitativo de la inaplicabilidad e inejecutabilidad de las sanciones administrativas

Por otro lado encontramos el enfoque cualitativo, se analiza de manera más profunda los fenómenos (problemática) que se puedan determinar producto de la investigación que se ha realizado en las Comisarias Ambientales de la Prefectura del Guayas, así como de los datos levantados al momento de la investigación.

Es decir en el presente proyecto de investigación se realizará un enfoque mixto respecto al problema planteado, mediante el cual la utilización de diferentes variables se podrá lograr el objeto del presente proyecto.

2.1.1. Conceptualización de la Problemática para llevar a cabo la ejecución de las sanciones

Las variables dentro del presente proyecto son muy importante para realizar un enfoque claro hacia la problemática, en ese sentido podemos en primer lugar conceptualizar un poco el tema para aterrizar en la verdadera problemática, la ejecución de un acto administrativo, ya sea de una sanción administrativa (sanción económica - medida cautelar) o una medida provisional, menciona el Ab. Andrés Moreta en su libro Procedimiento administrativo y sancionador, que las medidas cautelares establecidas previamente en el Código Orgánico Administrativo tienen por objeto el mismo fin y forma de llevarse a cabo, que las medidas provisionales de protección, es decir garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y los actos administrativos, con la única diferencia que en las Medidas Cautelares, se imponen una vez que ya se haya iniciado el procedimiento, en cambio las medidas provisionales se imponen antes de iniciarse el procedimiento administrativo, y deben ser confirmadas, modificadas o extinguidas, en el auto inicial, es decir al inicio del

procedimiento, caso contrario se pasando los diez días desde la adopción de a medida provisional sin que sea confirmada, modificada o extinguida, esta quedará sin efecto.

Además como dato importante el Ab. Andrés Moreta en su libro Procedimiento administrativo y sancionador menciona lo siguiente: *“...como dato histórico, es que el ejecutivo, a través de su oficio No.- T.7169-SGJ-17-0310 de 22 de mayo de 2017 por el cual remitió su objeción parcial al proyecto de Código Orgánico Administrativo, destacó que en el artículo 251 que regula el contenido del acto de inicio en procedimiento sancionador establece que se pueden adoptar medidas cautelares previstas “en este código y la ley” entendiendo como corresponde la copulación que además de estar prevista en el COA la medida cautelar, debe estarlo en la ley de la materia. Esta medida fue acogida para las medidas cautelares, y ya se encontraba prevista para las medidas provisionales de protección, entonces se las equiparó”* (Moreta, Procedimiento Administrativo y Sancionador, 2019)

En razón de lo antes mencionado por el Ab. Andrés Moreta llegamos a la conclusión de que las medidas provisionales o cautelares que adoptan los Comisarios Provinciales de Ambiente deben estar correlacionadas entre la Norma sustantiva y la Norma Adjetiva, es decir si la medida provisional o cautelar de suspensión de las actividades comerciales está establecida en el Código Orgánico Administrativa, la misma debe estar establecida en el Código Orgánico del Ambiente, en ese sentido para ejemplificar lo antes dicho, podemos realizar un análisis de las medidas provisionales o cautelares que se establecen en cada uno de los cuerpos legales antes mencionado:

Medidas Provisionales Código Orgánico Administrativo:

- 1. Secuestro.
- 2. Retención.
- 3. Prohibición de enajenar.
- 4. Clausura de establecimientos.
- 5. Suspensión de la actividad.
- 6. Retiro de productos, documentos u otros bienes.
- 7. Desalojo de personas.
- 8. Limitaciones o restricciones de acceso.
- 9. Otras previstas en la ley.

Medidas Provisionales Código Orgánico de Ambiente:

- 1. La orden de inmediata paralización o suspensión total o parcial de actividades;
- 2. La retención o inmovilización según sea el caso de la vida silvestre, especímenes o sus partes, elementos constitutivos o cualquier material biológico, productos y derivados, equipos, medios de transporte y herramientas;
- 3. La clausura provisional de centros de almacenamiento, transformación y comercialización.
- 4. Las demás previstas en el ordenamiento jurídico nacional.

En el presente caso podemos observar que el secuestro, la prohibición de enajenar, retiro de productos, documentos u otros bienes, desalojo de personas y las limitaciones o restricciones de acceso, son medidas provisionales que se encuentran establecidas en el Código Orgánico del administrativo, más no en el Código Orgánico de Ambiente, por lo que presuntamente estaría incurriendo en lo establecido en el libro del Ab. Andrés Moreta, sin embargo en el último inciso de ambos artículos mencionan tácitamente que también serán medidas provisionales las demás que se encuentren previstas en el Ordenamiento Jurídico Nacional y la ley.

2.1.2. Identificación del Problema en las Comisarías del Gobierno Provincial del Guayas

Otra de las variables importantes para analizar dentro del presente proyecto es la forma mediante la cual mediremos, a través de actividades, las variables utilizadas.

Para esta parte del capítulo se realizaron investigaciones en los procedimientos administrativos de las Comisarias de la Prefectura del Guayas, por lo que se acudió a las dependencias donde reposan los expedientes y con la autorización de los Jefes de cada Comisarias se pudo determinar que efectivamente hubieron algunas irregularidades que como consecuencia provocaban la dilatación del proceso y por tanto no se podía concluir el mismo, en tal sentido una vez levantada la información se pudo determinar lo siguiente:

Dentro de los procesos administrativos del Gobierno Provincial del Guayas, en mucho de los casos se imponen sanciones económicas, sin embargo en muchos casos particulares estas sanciones no pueden ser cobradas por diferentes razones, en ese sentido pudimos obtener los siguientes datos: a partir de la creación de las Comisarias Provinciales de Ambiente en el año 2011 en donde se otorgó la acreditación por primera ocasión al Gobierno Provincial del Guayas, se abrieron aproximadamente 140 procesos administrativos anuales de los cuales un 70% son sancionados con multas económicas y en un 20% se han tenido que utilizar medidas cautelares para prevención o asegurar el cumplimiento de una obligación, y a partir de la vigencia del Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico del Ambiente se han abrieron 136 procesos administrativos, de los cuales hasta la elaboración del presente trabajo se identificaron alrededor de 10 casos en los que se han visto limitadas las potestades sancionadoras, en razón de los vacíos que existen para la aplicación de las sanciones, entre las que podemos mencionar por ejemplo:

El proceso administrativo 018-2019 abierto en contra del Guayaquil Country Club, fue sancionado con una multa económica establecida en el Grupo A, de acuerdo a las capacidades económicas establecidas en el Código Orgánico del Ambiente, en razón de que las Fundaciones o asociaciones sin fines de lucro no tienen la Obligación de Declarar Impuesto a la Renta, en esos casos el mismo Código Orgánico del Ambiente en su Art. 323 último inciso establece “...*Las personas naturales que no tengan la obligación legal de presentar la declaración del impuesto a la renta, serán parte del Grupo A.*”, sin embargo si analizamos la primera parte de ese último inciso, ese solo se refiere a las personas naturales, no a las personas jurídicas, pero además de todo esto una

fundación o asociación sin fines de lucro que no esté establecida en virtud de una ley, no es considerada una persona jurídica, de conformidad con lo establecido en el Artículo 565 del Código Civil Ecuatoriano, en el presente caso el Guayaquil Country Club no se encuentran establecidas en virtud de una ley o por el presidente de la Republica, únicamente son conformadas o creadas en virtud de un estatuto.

Otra de las novedades que se pudo identificar es que de la revisión de los procesos administrativos de la Comisaría Provincial de Ambiente Instructora, específicamente del proceso 030-2018 aperturado en contra de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil fue que se declaró el archivo del proceso, por cuanto no se pudo determinar un grupo de capacidad económica específico para sancionar este Gobierno Autónomo Municipal, mismos que en su defensa alegaban que ellos no se encuentran obligados a declarar anualmente Impuesto a la Renta, en virtud de lo establecido en el Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario, mismo que establece lo siguiente:

“Art. 82 Contribuyentes no obligados a presentar declaraciones.- No están obligados a presentar declaraciones de impuesto a la renta, los siguientes contribuyentes:

(...) 4. Las Instituciones del Estado”

En razón de lo antes mencionado se hizo inaplicable la sanción económica, y aplicar una clausura como sanción sustituta era totalmente improcedente por desproporcional y porque la infracción de la Municipio de Guayaquil era netamente administrativa, es decir por presentación

tardía de documentación, por lo tanto no se podía llevar a cabo una clausura, en ese sentido el comisario en razón de lo alegado por la accionada y las justificaciones del porque se presentaron de manera tardía la documentación técnica dispuso abstenerse de sancionar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil.

Otra de las Irregularidades que se pudieron determinar en los procesos administrativos de la Comisaría Provincial de Ambiente Instructora, en razón de los vacíos legales o lagunas normativas es respecto a la obligatoriedad de presentar las Declaraciones de Impuesto a la Renta de las compañías a las que se les apertura procesos administrativos, un caso particular se pudo encontrar en el procedimiento administrativo No. 067-2018, aperturado en contra del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL.

Los Autos Iniciales dentro de todos los procedimientos administrativos aperturados a las personas naturales y jurídicas, contienen una serie de requisitos y disposiciones que tienen que ser acatadas por la accionada, caso contrario serían declaradas en rebeldía, en el caso que nos atañe, dentro del Auto Inicial de apertura notificado a la accionada, se le solicita que en su comparecencia, remita a las dependencias de la Comisaría Provincial de Ambiente, la Declaración de Impuesto a la Renta del año anterior a la del cometimiento de la Infracción, en ese sentido la accionada comparece al proceso sin haber presentado la información económica solicitada, alegando que en ninguna parte de la ley, la administración pública obliga al administrado presentar o remitir las declaraciones del Impuesto a la Renta, y en efecto la ley no lo establece, en razón de que esa Declaración de Impuesto a la Renta debe ser

solicitada y remitida por la entidad competente, es decir el Servicio de Rentas Internas, esto de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Decima Cuarta, del Código Orgánico del Ambiente.

En ese sentido se logró determinar que el acuerdo entre la Autoridad Ambiental Nacional (Ministerio del Ambiente) y el Servicio de Rentas internas no se ha realizado, en el plazo establecido, se solicitó en varias ocasiones al Servicio de Rentas Internas que se remita la Declaración de Impuesto a la Renta de varias compañías con el fin de ubicarlos en diferentes grupos económicos, y la respuesta fue negativa, en razón de que dicha información económica es reservada y únicamente se puede otorgar realizando un acuerdo interinstitucional especificando por qué se solicita dicha información.

Por tal motivo los Comisarios del Gobierno Provincial del Guayas se encuentran atados de manos sin poder acceder a esa información, esperando que se realice el acuerdo entre la Autoridad Ambiental Nacional y el Servicio de Rentas Internas, mientras tanto, a fin de continuar con la tramitación de los procedimientos administrativos y hacer valer el principio de celeridad procesal se solicita en el auto inicial la Declaración del Impuesto a la Renta al presunto infractor.

En el caso de la compañía CONECEL S.A., no presentó su Declaración de Impuesto a la Renta, por lo que el Comisario al momento de la emisión del dictamen, en base al principio de proporcionalidad en relación a la infracción cometida, decidió ubicar a la infractora en el grupo económico A, sin perjuicio de la causa de nulidad que esto pudiera causar.

Las clausuras como medida de ejecución forzosa para una sanción administrativa, es otra de las figuras jurídicas que en ciertos casos hacen que no se puedan ejecutar las sanciones administrativas, es el caso del proceso administrativo No. 069-2017, aperturado en contra del proyecto identificado como Ciudadela San Gabriel, representado legalmente por la Inmobiliaria FIDUNEGOCIOS S.A., mismo que fue sancionado con una multa de \$69.000,00 (SESENTA Y NUEVE MIL DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA), sanción que no fue cancelada por la accionada, en tal sentido se quiso aplicar la medida de clausura a la clausura a la planta de tratamiento de aguas residuales, objeto por el cual se aperturó el proceso administrativo, en razón de que no cumplía con las normas técnicas ambientales vigentes, sin embargo dicha clausura implicaba que la planta de tratamiento deje de funcionar, lo que ocasionaría una afectación sanitaria y de salubridad terrible en todas las viviendas de la ciudadela.

De lo antes mencionado nos encontramos con un problema que implicaba poner en ponderación dos derechos establecidos en la constitución, por un lado se necesitaba la clausura de la planta de tratamiento con la finalidad de buscar la protección y prevención del ambiente y la naturaleza, además de satisfacer a la ciudadanía tomando en cuenta que el procedimiento administrativo inicio por una denuncia presentada por parte de la ciudadanía, por otro lado si clausurábamos la planta de tratamiento de aguas residuales esto podía causar una afectación sanitaria y de salubridad que probablemente afectaría al 100% de los habitantes de la ciudadela, en razón de que los desperdicios higiénicos de las personas no iban a tener donde tratarse.

Por los antecedentes expuestos el Comisario Provincial No. 1, en consideración de que antes no existía la Comisaria Instructora y la Comisaria Sancionadora, decidió que la sanción impuesta en la Resolución sea cobrada por la vía coactiva, tomando en cuenta que el Gobierno Provincial del Guayas tiene jurisdicción coactiva, según lo establecido en Art. 341 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el mismo establece que será la dirección financiera de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, el departamento encargado de todas las recaudaciones de la institución, y al ser el juzgado de coactiva un órgano recaudador, tiene que ser parte del orgánico del Gobierno Provincial del Guayas.

Si bien es cierto el procedimiento coactivo es un proceso apartado al procedimiento administrativo sancionador, tanto así que el juzgado de coactiva orgánicamente pertenece a la Dirección Provincial Financiera, esto no concluye el procedimiento administrativo como tal, en razón de que la sanción económica no ha sido cobrada en su totalidad, ya sea porque la accionada no responde a las citaciones realizadas por el Juzgado de Coactiva o porque se establezcan cuotas diferidas para la cancelación de la deuda.

2.1.3. Identificación de los Sujetos que intervienen en el conflicto de aplicación y ejecución de la norma

El presente Proyecto de Investigación se pudo realizar gracias a la apertura de los dos sujetos principales para efectos del cumplimiento del objeto de la presente investigación, que permitieron el acceso y revisión de los expedientes administrativos, la Comisaria Provincial de Ambiente Instructora y el Comisario Provincial de Ambiente instructor, que a pesar

de que en ambas comisarias se tramitan el mismo procedimiento administrativo sancionador, ambas se dividen en diferentes funciones.

De alguna manera la separación de funciones en diferentes servidores públicos garantiza la seguridad jurídica dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, en el sentido que ya no será un mismo funcionario el que se encargara de tramitar todas las etapas del proceso sancionador.

El Abogado escritor Andrés Moreta, en su libro procedimiento administrativo Sancionador realiza un análisis corto pero muy importante de resaltar respecto a la nueva forma de tramitar los procedimientos administrativos sancionadores, el mismo menciona que “...*esta Actuación permite garantizar imparcialidad e independencia del órgano que resuelve, según lo previsto en el artículo 19 del COA...*” (Moreta, Procedimiento Administrativo y Sancionador, 2019)

Desde la Vigencia del nuevo Código Orgánico Administrativo existe un funcionario que se encarga de la parte instructiva del procedimiento (Comisario Provincial Instructor), es decir realizar el auto inicial, conocer y despachar todas las pruebas presentadas por la accionada y en lo posterior emitir un dictamen ya sea acusatorio o abstentivo, mismo que no tendrá ninguna vinculación con la resolución del funcionario sancionador.

Por otro lado tenemos al funcionario sancionador (Comisario Provincial Sancionador), encargado de realizar el análisis de todas las pruebas recabadas durante la fase de instrucción del procedimiento sancionador, así como de revisar el Dictamen del Órgano Instructor y en lo posterior realizar la Resolución del Proceso, ya sea acogiendo o revocando el dictamen emitido por el Comisario Instructor.

En el presente proyecto los sujetos más importantes intervinientes son:

- Comisaría Provincial Instructor (Ab. Piedad Andrade Luna)
- Comisario Provincial Sancionador (Ab. Jorge Chávez Mera)
- Presunto Infractor o Accionada (Persona Natural o Jurídica)

Es preciso indicar que si un proceso administrativo se da inicio a raíz de una denuncia presentada por la ciudadanía, esta persona no será considerada para del proceso sancionador, por lo tanto el denunciante no forma parte de los sujetos que interviene en un procedimiento administrativo, salvo que el funcionario requiera que colabore para esclarecer los hechos.

2.1.4. Recopilación de información en la revisión de los expedientes administrativos y entrevistas

Para el presente apartado se ha preparado algunos métodos para recopilar información que nos ayude a llegar al fondo del problema y en lo posterior plantear posibles soluciones, en ese sentido se elaboró un conjunto de preguntas, que se las realizó a cuatro diferentes actores fundamentales para la presente investigación.

Se elaboraron cinco preguntas que las detallo a continuación:

1. ¿Cree usted que existe proporcionalidad en las sanciones administrativas económicas establecidas en el código Orgánico del Ambiente?

2. ¿Cree usted que podría existir inaplicabilidad o inejecutabilidad de las sanciones económicas en los Procedimientos administrativos sancionadores?

3. ¿Cree usted pertinente obtener la Declaración del Impuesto a la Renta para clasificar en diferentes grupos de capacidad económica a un presunto infractor a fin de imponer una sanción económica?

4. ¿Cree usted existe limitación a la potestad sancionadora, por el hecho de tener que obtener una autorización judicial o autorización del dueño de un domicilio, para ingresar a ejecutar una sanción administrativa o aplicar medidas provisionales o cautelares?

5. ¿Cree usted que existen vacíos legales en los Códigos Orgánicos Administrativo y de Ambiente que limitan el ejercicio de funciones de un Comisario de Ambiente?

Para las preguntas que antecedes se decidió entrevistar a cuatro personas expertas en el tema por cuanto han hecho las veces de Comisarios desde la Vigencia de los nuevos Códigos Orgánicos Administrativo y de Ambiente, estas personas son:

- Ab. Juan Carlos Vidal Alvarado (Actual Secretario de la Comisaría Provincial sancionadora)
- Ab. German Segura Vera (Auxiliar jurídico en la Comisaría Provincial Instructora)

- Ab. Piedad Andrade Luna (Actual Comisaria Provincial Instructora)
- Ab. Jorge Chávez Mera (Actual Comisario Provincial Sancionador)

Como análisis cuantitativo de las respuestas positivas y negativas a las preguntas realizadas podemos determinar que en efecto las cuatro autoridades que estuvieron dentro del Cargo de Comisarios Provinciales de Ambiente del Gobierno Provincial del Guayas, todos tuvieron al menos un problema de aplicación y ejecución de actos administrativos emitidos por ellos a raíz de la vigencia del nuevo Código Orgánico Administrativo y Ambiente, se generan inconsistencias en los procedimientos administrativos sancionadores que se sustancian en las Comisarias de Ambiente del Gobierno Provincial, inconsistencias que no permiten concluir con el proceso de manera definitiva.

Ante los resultados expuestos se ha podido determinar es que la falta de especificidad o ciertas normas, que a mi criterio son incluso inconstitucionales, provoca los estancamientos procesales para dar fin al proceso administrativo, lo que ocasiona la dilatación del mismo, tomando en consideración que el proceso acaba una vez que se ha ejecutado el acto administrativo.

Por tal motivo la dilatación de los procesos administrativos sancionadores, ocasionados producto de estas inconsistencias en su tramitación, generan algunas consecuencias que de alguna manera directa o indirecta afecta la administración pública, en el sentido de que no se cumplen los objetivo que tiene como tal la Institución Pública, tomando en cuenta que uno de los objetivos principales es servir a la ciudadanía de la mejor manera a fin

de garantizar y optimizar los derechos de los ciudadanos Guayasenses, entre los que se comprende, vivir en un ambiente sano, aprovechando el patrimonio natural de la Provincia del Guayas.

En ese caso supongamos que el procedimiento administrativo sancionador inicio a raíz de una denuncia presentada por la ciudadanía en contra de una compañía que contamina el medio ambiente y afecta de manera directa las viviendas y sus habitantes con las que colinda la compañía. Se determina que en efecto la compañía incurre en una de las infracciones ambientales tipificadas en el Código Orgánico del Ambiente.

Por lo antes mencionado si nos encontramos con un problema que dilataría el proceso en razón de que no se pueda ejecutar algún acto administrativo, ya sea por la inaplicabilidad de una sanción económica o por la falta de autorización judicial para ingresar a una propiedad privada y ejecutar medidas provisionales o cautelares, afectaría directamente un derecho que tiene el ciudadano de vivir en un ambiente sano libre de contaminación ambiental, pero además, el servicio que brinda el Gobierno Provincial del Guayas se vería opacada por cuanto no se cumplen las satisfacciones de la ciudadanía Guayasense.

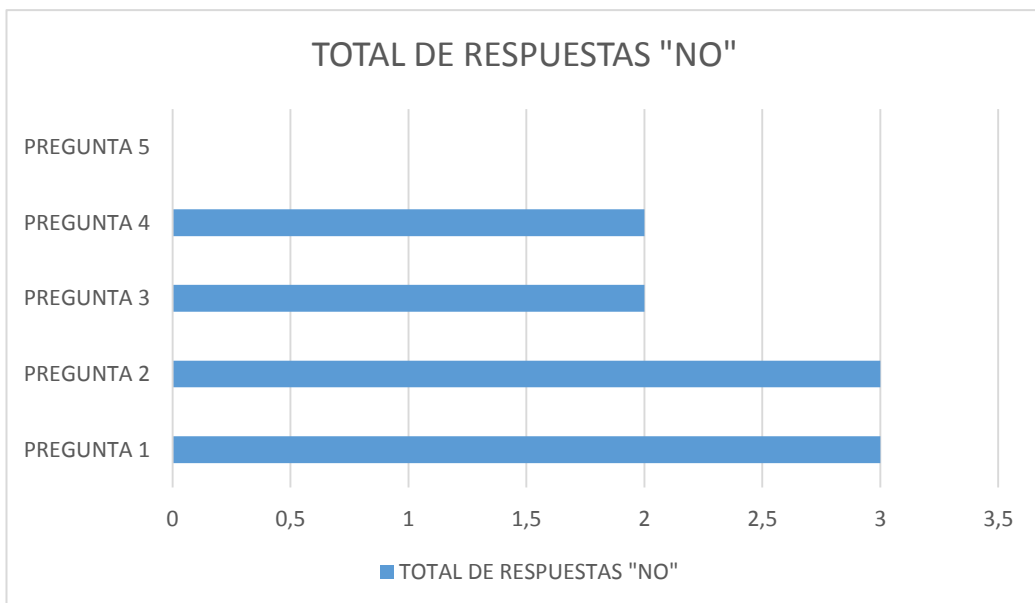
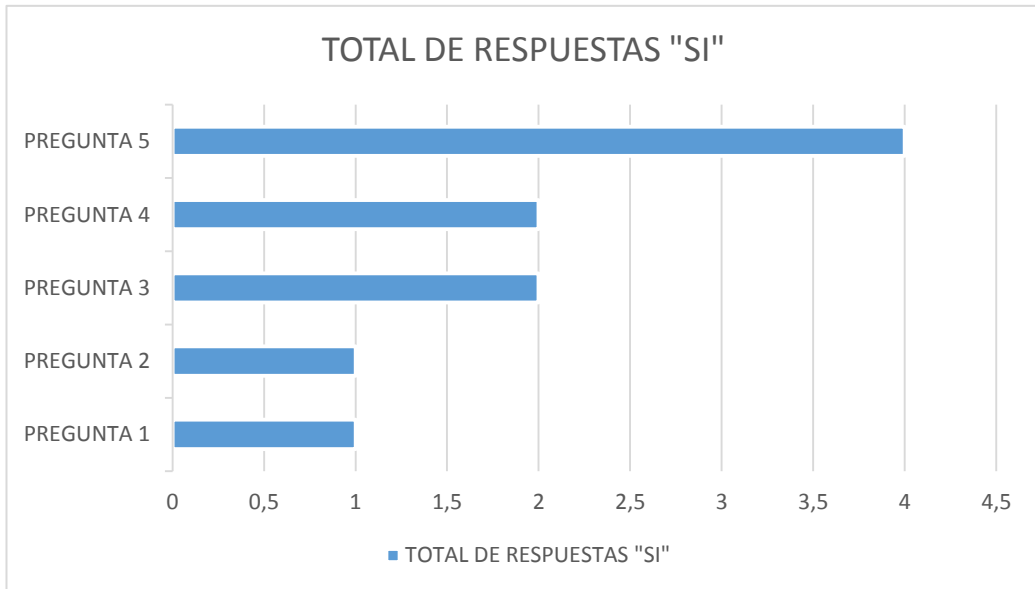
En virtud de los problemas por falta de norma o alguna limitación a la potestad sancionadora, lo que hacen los Comisarios de la Prefectura del Guayas es acudir a la norma más favorable para el administrado, salvo en los casos en los que se compruebe el cometimiento de una infracción ambiental, en esos se aplica el principio de Indubio Pro Natura, tipificado

en el Numeral 5 del Artículo 9 del Código Orgánico de Ambiente, mismo que establece:

“...Cuando Exista falta de información, vacío legal o contradicción de normas, o se presente duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicará lo que más favorezca al ambiente y la naturaleza. De igual manera se procederá en caso de conflicto entre esas disposiciones.”

Es decir, en este punto los funcionarios tratan de usar la racionalidad al momento de aplicar las sanciones económicas establecidas en el Código Orgánico Administrativo, lo que de alguna manera deja en duda la legalidad del acto administrativo emitido por el funcionario, en consecuencia fácilmente esto podría acarrear la nulidad no solo de los actos administrativos como tal, sino de todo el procedimiento administrativo, en el caso de que por ejemplo se tomen medidas provisionales antes de iniciar un proceso.

CAPITULO 3. ANALISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE LAS PREGUNTAS REALIZADAS A LOS ENTREVISTADOS



De las entrevistas realizadas se formularon cinco preguntas a cada entrevistado de los cuales, en la primera pregunta, uno respondió

afirmativamente y tres respondieron negativamente, en la segunda pregunta, uno respondió afirmativamente y tres respondieron negativamente, en la pregunta tres, dos de los entrevistados respondieron de manera afirmativa y dos respondieron de manera negativa, así mismo en la pregunta número cuatro dos respondieron de manera positiva y dos respondieron de negativamente, y en la última pregunta todos respondieron afirmativamente.

A continuación se realizará un análisis de las respuestas de cada uno de los personajes antes mencionados, las respuestas textuales de cada uno se encontrarán como anexos del presente proyecto de investigación.

Respecto a la primera pregunta la respuesta que mayor se frecuente es que en efecto si existe una desproporcionalidad en la relación que existe entre la infracción cometida y la sanción económica como, la respuesta del Ab. Germán Segura Vera, tiene algunos puntos interesantes a resaltar, en razón de que el menciona que la ley establece sanciones de carácter muy general, cuando debería ser específico, esto en consecuencia de que si una ley la interpretamos de manera General, tanto la administración pública como el administrado van a querer manejar la ley de la forma en la que más les convenga, por el contrario la ley debería ser más específica en el tema de la tipicidad de las sanciones económicas y su aplicación, para que de esta forma no exista forma de interpretación diferente de cada sujeto procesal y lo quieran adecuar a su conveniencia.

Respecto a lo manifestado por el Abogado segura estoy de acuerdo en el sentido de que la norma no es clara por motivo de que se encuentra redactada de una manera muy general, por lo tanto estoy de acuerdo en que debería reformarse esa parte de la ley para que sea más específica y que las partes interesadas no estén adecuándola a su conveniencia, en ese sentido coincido en que para hacer valer el principio de legalidad y tipicidad en el ámbito administrativo, se debería plantear un proyecto de reforma en la que también sea participe la ciudadanía.

Por otro lado la respuesta del Ab. Juan Carlos Vidal fue diferente pero coincide en que no existe proporción entre la infracción que se comete y la sanción que se impone, puso el ejemplo de que si un regulado presenta de manera tardía una información técnica simplemente por días, se le podría imponer una sanción de hasta casi tres salarios básicos unificados, por el simple hecho de presentar unos días tarde una información que no produce ningún tipo de contaminación ambiental, y si tomamos en cuenta que el negocio al que se le impone la multa es pequeño o que recién está comenzando, con sanciones de este calibre se las podría llevar a la quiebra o a que simplemente se vean obligados a cerrar sus negocios. En razón de lo antes mencionado el abogado propone que se debe realizar una adecuación respecto al valor de la multa, tomando en cuenta el nivel de afectación que se produzca en el ambiente, y todo esto realizarse a través de reformas.

Por su parte el Ab. Jorge Mera Chávez menciona que el sí está de acuerdo en clasificar a las compañías en diferentes grupos económicos a fin de imponer una sanción económica en el sentido de que una compañía con menos ingresos económicos, sin importar la infracción que se esté

cometiendo siempre generará menos impacto ambiental, a una compañía muy grande que por el simple hecho de presentar de manera tardía una información técnica podría producir de manera indirecta una mayor, en ese sentido actual comisario si está de acuerdo con lo estipulado en el apartado de las sanciones económicas previstas en el Código Orgánico Administrativo.

Así mismo la respuesta de la actual Comisaria Provincial Instructora fue muy enfática al mencionar que las sanciones económicas carecen, a su criterio, de un análisis legal, económico y político por parte de las autoridades que se encargaron de realizar esta normativa, en ese sentido ella plantea que la Autoridad Ambiental Nacional, a través de su máximo representante, el ejecutivo del Ministerio del Ambiente.

Para el análisis de la segunda pregunta las respuestas por parte de los entrevistados fueron un poco más diferentes entre cada uno, en el sentido de que tomaron él cuenta la parte subjetiva de la ley, en la parte exclusiva de la forma en como calcular las sanciones económicas. En ese sentido el Ab. German Segura Vera menciona que a su criterio no debería requerirse la Declaración del Impuesto a la Renta para calcular una sanción económica, y planteó el supuesto de que una compañía a la que se le apertura un proceso administrativo, no presente la Declaración del Impuesto a la Renta, lo cual no va en contra de la norma, porque en ninguna parte de la ley se exige al regulado que presente dicha declaración.

En ese contexto el Ab. Segura plantea que debería crear una plataforma por parte del Servicio de Rentas Internas para que las administraciones públicas tengan esta información y en tal sentido fijar una sanción económica acorde a las posibilidades económicas que cada regulado mantenga, en razón de lo antes mencionado estoy parcialmente de acuerdo con lo manifestado por el Ab. Segura, lo único que le sumaría a dicha propuesta o planteamiento es que el acceso a la plataforma creada por el Servicio de Rentas internas sea de carácter restringido y que solo ciertas personas autorizadas en cada institución pública puedan manejar esa información, así mismo que la información que se pueda obtener de dicha plataforma sea de carácter reservado y confidencial, y que sea utilizado únicamente para fine de calcular la sanción económica que se pretenda imponer a la accionada.

Por otra parte el Ab. Jorge Mera Chávez, la Abogada Piedad Andrade Luna y el Ab. Juan Carlos Vidal Alvarado, coinciden en que no existiría inaplicabilidad o inejecutabilidad de las sanciones económicas en los procedimientos administrativos, porque siempre será necesario que las sanciones económicas existan para de alguna manera castigar económicamente al infractor, ahora de que no estén totalmente de acuerdo en cómo se calculan las sanciones es diferente pero de ahí las sanciones tienen que aplicarse conforme lo establece el Código Orgánico del Ambiente y el Administrativo, ya sea por pago voluntario, por medios de ejecución forzosa o por medio de la vía coactiva, de cualquier forma una vez que se ejecutorie la sanción esta debe ser ejecutada.

Para la tercera pregunta los entrevistados discreparon un poco en sus criterios en razón de que dos de ellos, específicamente la Ab. Piedad

Andrade Luna y el Ab. Germán Segura Vera, mencionan que no es pertinente obtener la Declaración del Impuesto a la Renta a fin de calcular una sanción económica, en el sentido de que se pierde un poco el principio de proporcionalidad que debería existir entre la infracción que cometió la regulada y la sanción que se presente imponer.

De lo cual estoy de acuerdo porque, no existiría proporcionalidad, incluso se pierde el sentido de equidad al momento de imponerse una sanción, en razón de que si una persona natural o jurídica que tiene pocos ingresos comete exactamente la misma infracción que una persona natural o jurídica con muchos ingresos, es sancionado de diferentes manera, pero si estamos hablando de la misma infracción, ¿porque a unos regulados se les impone una sanción y porque a otros regulados se les impone otra diferente?, económicamente hablando, entonces sí creo que sería pertinente justamente mantener una reunión con los regulados para socializar las sanciones económicas que podrían imponerse en caso de cometer una infracción, llegando así a un punto medio donde exista equidad entre todos los regulados y proporcionalidad entre la infracción que se comete y la sanción que se impone

Por otra parte el Ab. Juan Carlos Vidal y el Ab. Jorge Mera Chávez establecen que si es pertinente obtener dicha información porque es la única manera de esclarecer la capacidad económica de la accionada y en efecto eso ayudaría a buscar la proporcionalidad que pueda existir entre una infracción ambiental y una posible sanción económica.

Sin embargo analizando los dos puntos de vista a mi criterio no es pertinente que se solicite la Declaración de Impuesto a la Renta con la única finalidad de definir que si una persona natural o jurídica tiene más ingresos que otra persona natural o jurídica paga una multa, como lo mencionaba anteriormente no existe la debida equidad entre los regulados de ser tratados todos por igual, en razón de una multa que podría ser hasta dos o tres veces más elevada, tomando en cuenta que ya sea una persona natural o jurídica con altos o bajos ingresos se habla exactamente de la misma infracción.

Para el análisis de la cuarta pregunta se tomó en cuenta la realidad práctica con la que se encuentran estos funcionarios día a día para hacer cumplir calidad de autoridad ambiental competente.

En esta pregunta el Ab. German Segura Vera y el Ab. Jorge Mera Chávez mencionaron de que si existe una limitación a la potestad sancionadora, al tener que solicitar una autorización judicial para ingresar a dependencias privadas porque a pesar de que la ley manda de que se puede utilizar la fuerza pública para el ingreso de un establecimiento, la fuerza pública únicamente podría tomar acciones con una autorización judicial, en ese sentido en el caso de que la autoridad judicial niegue la autorización para ingresar al domicilio y aplicar alguna medida de ejecución forzosa, la autoridad administrativa no podrá ejecutar medida cautelar o provisional, lo que nos lleva a la limitación de la potestad sancionadora, por cuanto la autoridad administrativa a pesar de que impuso una sanción siempre deberá primero respetar los derechos de cada ciudadano como el de la privada.

Por otra parte el Ab. Juan Carlos Vidal y la Ab. Piedad Andrade coinciden en que es necesario de que se necesite la autorización judicial para que se pueda ingresar a un domicilio y ejecutar medidas provisionales o cautelares en razón de que es una forma en la que se puede evitar el abuso de autoridad por parte de muchas autoridades administrativas que si cuentan con la facultad de ingresar a un domicilio, por lo tanto los entrevistados consideran que no hay limitación a la potestad sancionadora.

En relación a lo antes mencionado tengo a bien indicar que el hecho de otorgar atribuciones a la autoridad administrativa sancionadora no quiere decir que existirá un abuso de poder por parte de los funcionarios sancionadores, en el sentido de que siempre que una persona ingresa a un cargo público se presumirá que va a ejercer sus funciones en buena fe, y en caso de que se llegara a comprobar de que en efecto existió un abuso de autoridad, el funcionario tendrá que ser sancionado conforme lo manda la ley

Para la última Pregunta se puede decir que existe unanimidad en las respuestas que manifestaron los entrevistados, en razón de que todos están de acuerdo en que existen vacíos legales en las normativa, que de manera directa o indirecta provocan la dilatación del proceso, lo que impide que el ejercicio de las funciones de un Comisario Provincial se dificulte con ciertos casos específicos.

En ese sentido estoy de acuerdo con lo manifestado por los entrevistados, en razón de que las irregularidades de los actos administrativos en

muchos de los procedimientos de las Comisarias del Gobierno Provincial del Guayas, se han dado precisamente por los vacíos legales o antinomias en la ley, lo cual dificulta la función de la autoridad sancionadora.

CAPITULO 4. PROPUESTA

En base a todas las investigaciones realizadas, dentro de las dependencias del Gobierno Provincial del Guayas y dentro de los expedientes administrativos que en ellos reposan, se puede determinar que existen varias formas para buscar una solución a los diferentes problemas de vacíos legales y antinomias que para efecto ejecutar una sanción económica o una medida provisional o medida cautelar, se puedan suscitar en el ejercicio de funciones de un Comisario Provincial, en tal sentido el presente capítulo busca evitar que los procedimientos administrativos procesalmente no se dilaten, ni se paralicen.

Se plantean dos propuestas muy importantes para optimizar la aplicación de las sanciones económicas, una a corto plazo y la otra a largo plazo.

A corto plazo se propone realizar de la manera más rápida posible, suscribir un acuerdo entre las dos instituciones del estado competentes para suministrar la información económica necesaria a los Gobiernos Autónomos Descentralizados competentes para conocer de materia ambiental y que por ende tengan potestad sancionatoria, en el caso

específico del Gobierno del Guayas, es necesario que se realice, a través de su máxima autoridad o un delegado, un impulso al Ministerio del Ambiente para se realice el acuerdo entre esa institución y el Servicio de Rentas Internas, de esta forma se podrá obtener de manera legal y rápida la información económica necesaria para la correcta aplicación de una multa.

La propuesta a largo plazo es que se envíe a los órganos legislativos pertinentes un proyecto de reforma, para de esta manera eliminar la forma en cómo se impone una sanción económica que como se ha podido determinar a lo largo del presente proyecto de investigación, carece de proporcionalidad, en ese sentido se le brinda una equidad a todos los regulados con el objetivo de tratarlos a todos de la misma forma, sin tener que ver la condición económica por la que se encuentra.

Estas reformas tienen que ir encaminadas a objetivar de mejor manera las sanciones económicas y especificar de mejor forma la redacción de cómo aplicarlas, en ese sentido ni la administración pública, ni la regulada van a interpretar la norma conforme a los intereses de cada uno, es por esta razón que la propuesta contempla que el proyecto de reforma sea realizado por todas las partes interesadas dentro de un procedimiento administrativo sancionador, es decir, la administración pública, a través de los funcionarios que ejercen la potestad sancionadora y los funcionarios especializados en el tema de la materia, en el presente caso ambiental, además que cuente con la participación del regulado (Personas Naturales o Jurídicas) con el fin de llegar a un consenso sobre las sanciones a aplicarse en caso de existir una infracción ambiental.

Una de las maneras que se pudo determinar para dar una solución a uno de los inconvenientes que frecuentemente tienen las autoridades sancionadoras, esto es el impedimento para ingresar a una propiedad privada y ejecutar una medida provisional o medida cautelar, es que la orden judicial que se otorga para poder ingresar al domicilio del infractor sea remitida a la autoridad administrativa no en un término de 48 horas sino en un término de 24 horas, existiendo la posibilidad de que en caso que el juez se niegue a emitir la orden judicial para poder ingresar al domicilio, este funcionario administrativo pueda impugnar esta negativa ante un juez de instancia superior.

Caso contrario otra de las propuestas es que se le otorgue la potestad de ingresar a los domicilios, pero con la condición de que no se vea afectado absolutamente ningún derecho constitucional del ciudadano, con la posibilidad incluso que pueda poner una queja ante un órgano judicial superior para que no se vea afectado el principio de parcialidad, tomando en consideración que si el juez determina que efectivamente existió un abuso de poder por parte del funcionario administrativo, este será removido inmediatamente de su cargo, sin perjuicio de las sanciones correspondientes.

CONCLUSIONES

Evidentemente la vigencia del Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico del Ambiente han traído consigo muchos obstáculos para el correcto funcionamiento de la administración pública, además de

desmejorar y retrasar el trabajo de los funcionarios que ejercen la potestad sancionadora.

En ese sentido podemos concluir que existen limitaciones a la potestad sancionadora, por los diferentes factores que hemos estudiado e identificado a lo largo del presente proyecto, tomando en consideración que la inejecutabilidad de las sanciones administrativas, ya sean económicas, medidas provisionales o cautelares, son problemas que se presentan a diario en el ejercicio de funciones del Comisario Provincial.

En tal sentido es empírico saber que por estos factores, que en muchos casos escapan de las manos y responsabilidad de los funcionarios provinciales, generan un malestar en la ciudadanía, por cuanto no se les brinda un servicio óptimo y de calidad como ellos lo esperan.

Si sabemos que el Estado debe garantizar el bienestar de todos los ciudadanos y el servicio óptimo hacia ellos, entonces será el mismo estado el que deberá gestionar todas las acciones necesarias para el funcionamiento de calidad del Estado, en ese sentido es el mismo Estado el que debe promover las reformas legales y los acuerdos interinstitucionales para dar solución los problemas que se han identificado en el presente proyecto de investigación.

RECOMENDACIONES

De la investigación realizada se han podido identificar diferentes problemáticas, que sirvieron para proponer ideas de manera directa al cambio de la forma como los Comisarios Provinciales realizan su trabajo,

sin embargo se plantean las siguientes recomendaciones que servirán para agilizar el objeto de la administración pública.

Es de considerar que la unión de los diferentes órganos legislativos de las diferentes instituciones del Estado, empezando desde el mismo Gobierno Central hasta los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fin de que se mantenga una comunicación clara y de manera directa, a fin de redactar, modificar y suprimir las normativas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la administración pública estatal.

Además es importante mencionar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, deberían realizar, a través de su potestad legislativa para crear ordenanzas, reformas en sus normativas con la finalidad de que se encuentren alineadas a la constitución, en virtud de que muchas en muchos artículos de las ordenanzas con la que cuentan los gobiernos provinciales o cantonales, son inconstitucionales, sin embargo incluso así ciertos Gobiernos Locales los funcionarios sancionadores utilizan esta normativa, en cambio en otros Gobiernos Locales.

Por otro lado, también es de considerar que debería implementarse departamentos y funcionarios encargados del control constitucional, para que realicen análisis respecto a la legalidad y constitucionalidad de las normativas que los Gobiernos Autónomos Descentralizados emiten, y como se lo mencionó anteriormente solicitar la colaboración de la comunidad para desde su punto de vista obtener ideas para crear o reformar la normativa sin que afecten sus derechos constitucionales.

La realización de capacitaciones jurídicas entre las diferentes instituciones del Estado serviría de gran forma para que se intercambien interrogantes y de esto puedan salir posibles respuestas y soluciones a los problemas, es decir donde existan rondas de preguntas sobre poderes públicos y conocimientos jurídicos para que los funcionarios tengan ideas más abiertas sobre la aplicación de la norma.

Por último, en razón de todo lo expuesto durante todo el proyecto de investigación la recomendación más relevante es que se tomen las medidas antes descritas para que la administración pública no se vea afectada, responsabilidad que va desde los mismos Comisarios de Ambiente, tanto el instructor como el sancionador, a fin de impulsar el proyecto de reforma hacia las máximas autoridades, en razón de que se erradique la falta de culminación de los expedientes que se aperturan en las Comisarías, y por otro lado que las máximas autoridades de los Gobiernos locales hagan seguimiento de las gestiones realizadas en el legislativo, respecto a la revisión del proyecto que se realiza, para tramitar la reforma de la manera más rápida y eficiente, caso contrario las pérdidas económicas, violación de derechos constitucionales aumentaran con el pasar del tiempo y muchos procesos más quedarán sin concluir.

BIBLIOGRAFÍA

- (27 de Julio de 2009). Obtenido de
http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf
- ASAMBLEA, N. (2008). *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR*. MONTECRISTI.
- Bello, A. (20 de Noviembre de 2016). *Handbook*. Obtenido de
<https://blog.handbook.es/10-conceptos-importantes-del-derecho-administrativo/>
- El Ciudadano*. (2014). Obtenido de el ciudadano:
<http://www.elciudadano.gob.ec/las-10-cosas-que-debes-saber-del-nuevo-codigo-integral-penal>
- EL UNIVERSO*. (21 de diciembre de 2016). Obtenido de
<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/12/14/nota/5954056/denucias-corrupcion-ecuador-2016>
- <http://www.nuestraseguridad.gob.ec/es/articulo/coip-transforma-la-justicia-penal-en-el-ecuador>. (abril de 2014).
- INFOBAE*. (25 de Agosto de 2017). Obtenido de
<http://www.infobae.com/america/america-latina/2017/07/03/el-congreso-de-ecuador-censuro-a-carlos-polit-el-ex-contralor-vinculado-al-caso-odebrecht/>
- Jesús, C. (2015). *El control Judicial de la actividad administrativa, anomalías y disfunciones competenciales*. España.
- Justicia, M. d. (2014). *Ministerio de Justicia*. Obtenido de
http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo_org%C3%A1nico_integral_penal_-_coip_ed._sdn-mjdhc.pdf
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. (2014).
www.justicia.gob.ec.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador*. Quito: Tendencia Legal.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador*. Quito, Pichincha, Ecuador: Tendencia Legal.

Sistema de Información Legislativa. (s.f.). Obtenido de
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=138>

Soto, J. B. (2013). Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.*

**ANEXO FOTOGRAFICO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A
FUNCIONARIOS DE LAS COMISARIAS PROVINCIALES DE
AMBIENTE**



**ENTREVISTA AL AUXILIAR JURIDICO DE LA COMISARÍA
INSTRUCTORA**



ENTREVISTA AL COMISARIO PROVINCIAL SANCIONADOR



ENTREVISTA AL SECRETARIO DE LA COMISARÍA PROVINCIAL SANCIONADORA



ENTREVISTA A LA COMISARIA PROVINCIAL INSTRUCTORA