



**UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA,
CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

Trabajo de Titulación previa la obtención del Título de:

Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República

Tema:

**“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPLEMENTAR LA COMISARÍA
DEL AMBIENTE EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA
PROVINCIA BOLÍVAR CON LA FINALIDAD DE PRECAUTELAR LOS
DERECHOS DE LA NATURALEZA”**

Investigador:

CRISTHIAN FERNANDO ILVIS ESTRADA

Tutor del Proyecto de Investigación:

MGT. ROCÍO DE LAS MERCEDES BALLESTEROS JIMÉNEZ

Guaranda-Ecuador

2021



UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR, FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA

Yo, Mgt. Rocío de las Mercedes Ballesteros Jiménez, en mi calidad de Tutora del Proyecto de Investigación, designado por disposición de Consejo, bajo juramento CERTIFICO: que el señor: Cristhian Fernando Ilvis Estrada, egresado de la Universidad Estatal de Bolívar, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas, Carrera de Derecho, ha cumplido con su trabajo de grado previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República; con el tema: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPLEMENTAR LA COMISARÍA DEL AMBIENTE EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA BOLÍVAR CON LA FINALIDAD DE PRECAUTELAR LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA”, mismo que ha cumplido con todos los requerimientos exigidos por la institución, siendo de su propia autoría, por lo que se aprueba.

Es todo cuanto puedo decir en honor a la verdad, facultando al interesado a hacer uso de la presente, así como también se autoriza la presentación para la calificación por parte del jurado respectivo.

Atentamente:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Rocío Ballesteros Jiménez".

Mgt. Rocío de las Mercedes Ballesteros Jiménez

Tutora

**UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR, FACULTAD DE
JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

DECLARACIÓN JURAMENTADA DE AUTENTICIDAD DE AUTORÍA



Yo; Cristhian Fernando Ilvis Estrada, egresado de la Carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Estatal de Bolívar, bajo juramento declaro en forma libre y voluntaria que el presente Proyecto, con el tema: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPLEMENTAR LA COMISARÍA DEL AMBIENTE EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA BOLÍVAR CON LA FINALIDAD DE PRECAUTELAR LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA”, es de mí autoría, así como las expresiones vertidas en el mismo, que se ha realizado bajo la recopilación bibliográfica tanto de libros, revistas, publicaciones, así como de artículos de la legislación ecuatoriana para el presente trabajo investigativo.

Atentamente:

Autor

Cristhian Fernando Ilvis Estrada



Notaria Tercera del Cantón Guaranda
Msc.Ab. Henry Rojas Narvaez
Notario



...rio

N° ESCRITURA 20210201003P00784

DECLARACION JURAMENTADA

OTORGADA POR:

CRISTHIAN FERNANDO ILVIS ESTRADA

INDETERMINADA

DÍ: 2 COPIAS

L.L.

Factura: 001-001-000009636

En la ciudad de Guaranda, capital de la provincia Bolivar, República del Ecuador, hoy día dos de junio del dos mil veintiuno, **ante mi Abogado HENRY ROJAS NARVAEZ, Notario Público Tercero del Cantón Guaranda**, comparece el señor **CRISTHIAN FERNANDO ILVIS ESTRADA** divorciado, ocupación empleado privado, domiciliado esta ciudad de Guaranda, celular 0998129073, correo electrónico es cancermetal@hotmail.com por sus propios y personales derechos, obligarse a quien de conocerlo doy fe en virtud de haberme exhibido sus documentos de identificación y con su autorización se ha procedido a verificar la información en el Sistema Nacional de Identificación Ciudadana; bien instruido por mí el Notario con el objeto y resultado de esta escritura pública a la que procede libre y voluntariamente, advertida de la gravedad del juramento y las penas de perjurio, me presenta su declaración Bajo Juramento declaran lo siguientes "Previo a la obtención del título de Abogado, manifiesto que el criterio e ideas emitidas en el presente trabajo de investigación titulado "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPLEMENTAR LA COMISARÍA DEL AMBIENTE EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA BOLÍVAR CON LA FINALIDAD DE PRECAUTELAR LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA, es de mi exclusiva responsabilidad en calidad de autor". Es todo cuanto puedo declarar en honor a la verdad, la misma que la hago para los fines legales pertinentes. HASTA AQUÍ LA DECLARACIÓN JURADA. La misma que elevada a escritura pública con todo su valor legal. Para el otorgamiento de la presente escritura pública se observaron todos los preceptos legales del caso, leída que les fue al compareciente por mí el Notario en unidad de acto, aquel se ratifica y firma conmigo de todo lo cual doy Fe.

CRISTHIAN FERNANDO ILVIS ESTRADA

C.C. 0201723228

AB: HENRY ROJAS NARVAEZ



NOTARIO PUBLICO TERCERO DEL CANTON GUARANDA

DEDICATORIA

Este proyecto está dedicado a DIOS, por mantenerme de pie ante la tempestad, mi Abuelita Kalela quien desde arriba guía mis pasos, mis padres por ser el sostén en mi desarrollo afectivo e intelectual, durante toda mi vida pasada, presente y futura; a la madre de mi hijo por creer en mí y ayudarme a encontrar mi vocación.

De manera especial, a mi hijo Ian Estuardo Ilvis por ser mi luz en la oscuridad, por ser mi impulso cuando me he sentido derrotado, por y para ti existo y actúo.

Cristhian
Gutural Screaming

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Estatal de Bolívar, por permitir cursar mis estudios superiores bajo el cobijo de sus aulas.

A las autoridades de nuestra alma mater, en especial a la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales por perseverar y cada día lograr la excelencia académica en la Carrera de Derecho.

A l@s docentes de la Facultad por enrumbar, despejar dudas y consolidar conocimientos en el área jurídica de manera pragmática para ponerlos en práctica en la vida profesional.

A mi tutora por ser parte fundamental en el desarrollo del presente trabajo investigativo no solo como docente sino también como amiga en mi proceso de formación tanto académica como emocional.

A todos, mis respetos y consideración.

Cristhian Fernando Ilvis Estrada

CONTENIDO

CARATULA	I
CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA	II
DECLARACIÓN JURAMENTADA DE AUTENTICIDAD DE AUTORÍA.....	III
DEDICATORIA.....	IV
AGRADECIMIENTO	V
ÍNDICE.....	VI
RESUMEN.	IX
GLOSARIO DE TÉRMINOS.	XI
INTRODUCCIÓN.....	XIII
CAPÍTULO I:.....	1
PROBLEMA.	1
1.1. Planteamiento del problema.....	1
1.2. Formulación del problema.	2
1.3. Objetivos.	2
1.3.1. General.....	2
1.3.2. Específicos.	2
1.4. Justificación.....	3
CAPÍTULO II:.....	4
MARCO TEÓRICO.	4
2.1. Antecedentes.	4
2.2. Fundamentación teórica.	6
2.2.1. El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Bolívar.....	7
2.2.1.1. Estructura Orgánica.	7
2.2.2. Procedimiento administrativo como garantía para la administración pública. 8	
2.2.2.1. Principio de Legalidad.....	8
2.2.2.2. Principio de juridicidad.	10

2.2.2.3. Clases de Procedimientos administrativos.	11
2.2.3. Potestad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	12
2.2.3.1. La ordenanza como producto de la facultad normativa.....	16
2.2.4. Potestad Sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	23
2.2.4.1. El acto administrativo en el procedimiento sancionador.....	24
2.2.4.2. Procedimiento sancionador de la administración pública.	26
2.2.4.3. Facultad sancionadora en materia ambiental.....	29
2.2.5. Competencias del GAD Provincial en Materia Ambiental.....	35
2.2.6. Incidencia del Derecho Ambiental.....	37
2.2.6.1. Evolución histórica del Derecho Ambiental.....	37
2.2.6.2. Principios y derechos ambientales del Ecuador.	38
2.2.7. La naturaleza como sujeto de derechos.	40
2.2.7.1. Responsabilidad por daño ambiental.....	42
2.2.7.2. Fundamentación legal para determinar responsabilidad en daños ambientales.	43
2.3. Hipótesis.....	44
2.4. Variables.....	44
2.4.1 Independiente.....	44
2.4.2 Dependiente.	44
CAPÍTULO III:	45
DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO INVESTIGATIVO.	45
3.1. Ámbito de estudio.	45
3.2. Tipo de investigación.	45
3.3. Nivel de investigación.....	45
3.3.1. Descriptiva.....	45
3.4. Método de investigación.	45
3.5. Diseño de investigación.	46

3.5.1. Bibliográfico.....	46
3.5.2. Diseño de Campo.....	47
CAPÍTULO IV:	48
RESULTADOS.....	48
4.1. Presentación de Resultados.....	48
4.2. Beneficiarios.....	48
4.3. Impacto de la investigación.....	48
4.4. Transferencia de resultados.....	49
CONCLUSIONES.....	50
RECOMENDACIONES.....	51
BIBLIOGRAFÍA.....	52
ANEXO	57
Propuesta de Ordenanza para implementar la Comisaria Ambiental.....	57

RESUMEN.

El presente trabajo establece la necesidad de mediante acto normativo implementar la Comisaría Ambiental como un órgano administrativo encargado de velar por los derechos de la naturaleza, tomando en consideración que provincias como Guayas, Tungurahua, Esmeraldas, Imbabura entre otras disponen de dicho órgano administrativo. Cabe mencionar que el GAD Provincial de Bolívar dispone del Departamento Ambiental mismo que sirve únicamente para prestar asesoría y otras actividades, pero no para ejercer la potestad sancionadora del cual estaría revestida la Comisaría Ambiental.

La Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, el Art. 14 reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; además la naturaleza es un sujeto de derechos así lo estipula el Art. 71 donde se hace hincapié que la restauración de la naturaleza por cualquier tipo de daño y de la obligación que tienen quienes transgreden tales derechos, además del capítulo relacionado al Buen Vivir, tomando en consideración normativa internacional en materia ambiental donde la naturaleza tiene su protección.

Mencionada la importancia de la implementación de la Comisaria Ambiental; el presente trabajo se encuentra dividido por capítulos, siendo el primero una descripción del problema, su formulación, así también la delimitación de objetivos y la justificación correspondiente que le reviste de importancia la presente investigación.

Con respecto al segundo capítulo, el mismo describe la importancia del marco teórico, pues constituye el fundamento doctrinario y jurídico, en él se menciona la importancia que tiene el derecho administrativo en la vida de las instituciones de carácter público, los derechos de la naturaleza, la importancia de los organismos en relación a la potestad sancionadora; todo esto con la finalidad de garantizar la protección del medio ambiente; se establece además el desarrollo de la hipótesis y variables puesto que éstas permiten establecer la investigación desde el punto de vista correlacional.

En relación al tercer capítulo, éste describe el tipo de investigación y su metodología para el desarrollo del presente proyecto de investigación. Para finalizar, en el capítulo cuarto refiere a la presentación de los resultados de la investigación, en este

caso se pone a consideración de nuestra Alma Máter, el GAD Provincial de Bolívar y la colectividad en general un modelo de ordenanza que permitirá la creación de la Comisaría Ambiental; para finalizar se da a conocer las conclusiones y recomendaciones a seguir para que el presente trabajo sea de aplicación.

Se realiza el estudio de la potestad sancionadora misma que recoge el procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo y su relación con el Código Orgánico Ambiental toda vez que la Autoridad Ambiental en la Provincia es la Prefectura; de igual manera se vincula a la sociedad que haciendo uso de la denuncia puede poner en conocimiento infracciones en materia ambiental.

Respecto a la metodología de la investigación se hará uso del método inductivo como la génesis del presente proyecto; a más de éste, el deductivo, dialectico, bibliográfico entre otros, con el objetivo de plasmar un documento en base a la aplicación correcta del derecho, además de la información precisa para poner en conocimiento de la entidad pública y la colectividad.

GLOSARIO DE TÉRMINOS.

Contaminación: Para Guillermo Cabanellas la contaminación es definida como “aquella afectación que deriva según la gravedad del daño ocasionado mismo que puede constituir un delito”¹; en tal virtud se entiende que la contaminación es aquella afectación que sufre un sujeto por la acción de otra persona; en el ámbito ambiental se entiende al daño que sufre la naturaleza por las actividades objetivas del ser humano.

Daño Ambiental: Graciela Messina define al daño ambiental como el “detrimento que sufre la naturaleza causado por la actividad del hombre de manera individual o colectiva”²; por ende se denomina así a aquel daño ocasionado sobre el ambiente que deviene de la actividad humana, con afectación a la flora y fauna de un determinado lugar.

Derecho Ambiental: La concepción de derecho ambiental establecida por Pedro López conjuntamente con Alejandro Ferro refieren como una “rama que es autónoma del derecho que tiene sus propios principios encaminados a la protección del medio ambiente mediante la regulación jurídica de las conductas y actividades del hombre frente a la naturaleza”³; rama jurídica que busca proteger al medio ambiente de las actividades que realiza el hombre, misma que otorga a la naturaleza la calidad de sujeto y que en nuestra Constitución de la República del Ecuador, es la primera norma en revestir de importancia a la misma.

Derecho Constitucional: Refiere a los derechos humanos y el reconocimiento de los mismos por parte del Estado que los promueve y garantiza. Juan Posada en su acepción establece “la consideración de los derechos humanos deben ser parte del contenido de normativa nacional e internacional para que el Estado los pueda exigir y garantizar”⁴.

¹ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. (Argentina: Heliasta Editorial, 2001), 25.

² Messina, Graciela. *Lecciones y Ensayos: Daño Ambiental*. (Buenos Aires: Departamento de Publicaciones: Universidad de Buenos Aires Editorial, 1999), 170.

³ López, Pedro y Ferro, Alejandro. *Derecho Ambiental*. (México: IURE Editorial, 2006), 16.

⁴ Posada, Juan. *El sistema penitenciario*. (Bogotá: Comlibros Editorial, 2008), 27.

Ordenanza: Julián Pérez define a la ordenanza como “disposición o mandato contenido en una norma jurídica para el cumplimiento por parte de la colectividad que pertenece a determinada jurisdicción”⁵; son disposiciones de naturaleza jurídica que forman parte de la normativa de un gobierno autónomo descentralizado misma que se encuentra subordinada a la Constitución y es dictada por una autoridad con facultades para exigir su cumplimiento.

Protección: María Merino, define a la protección desde el punto de vista jurídico como “mecanismos establecidos en una norma para garantizar el respeto de los derechos de las personas”⁶; aquellos fundamentos jurídicos que buscan precautelar los derechos de las personas.

Procedimiento Administrativo: Para el tratadista Hernán Jaramillo, refiere a éste procedimiento como “aquellos actos inherentes que emanan de la función administrativa, cuyo ejercicio lo ejercer un servidor de la administración pública”⁷; se entiende entonces que éste es una serie de actos que realizan los funcionarios administrativos para conseguir un fin.

Sujeto de derechos: En relación a esta definición Alejandro Guzmán establece que “expresión subiectum iuris, cualidad que recae en los seres que tienen vida y su exigencia jurídica frente al Estado”⁸; son personas que tienen la capacidad para exigir y hacer respetar sus derechos; sin olvidarnos que en materia ambiental la naturaleza es considerada como tal.

Vulneración de derechos: Graciela Zaldúa, en relación a esta acepción expresa que “es la afectación sea física o psicológica que una persona sufre por la acción de otra”⁹; la vulneración de derechos es producida por una persona natural o jurídica que violenta un bien o un derecho.

⁵ Pérez, Julián. *Definición de Ordenanza*. 2013. <https://definicion.de/ordenanza/>.

⁶ Merino, María. *Definición de Protección*. 2010. <https://definicion.de/proteccion/>

⁷ Jaramillo, Hernán. *Manual de Derecho Administrativo*. (Loja: Universidad Técnica Particular de Loja Editorial, 2005), 57.

⁸ Guzmán, Alejandro. Los orígenes de la noción de sujeto de derecho. 2002. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552002002400007

⁹ Zaldúa, Graciela. *Vulneración de derechos y alternativas de exigibilidad en salud comunitaria*. (Buenos Aires: UBA Editorial, 2013), 270.

INTRODUCCIÓN.

El Ecuador, con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos¹⁰; esta afirmación al ser garantista, le reviste de derechos, con la gran diferencia que ésta se encuentra exenta de obligaciones debido a su concepción subjetiva, pues para el ejercicio de sus derechos necesita de personas naturales y jurídicas.

Los Gobierno Autónomos Descentralizados a nivel nacional gozan de competencias debidamente establecidas en diferentes normativas que van desde nuestra Carta Magna, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico Administrativo, el Código Orgánico del Ambiente y demás normas que permiten con concordancia con la supra norma y derechos internacionales poder crear organismos que permitan accionar el derecho a la defensa de la sociedad y más aún de la naturaleza, de la misma manera establecer sanciones en materia ambiental.

La existencia de éste órgano administrativo a más de precautelar los derechos de la naturaleza, será el vínculo de conexión entre la colectividad para que los ciudadanos puedan acudir a este organismo y poner en conocimiento de la autoridad competente la conculcación de derechos en relación al medio ambiente debido al irrespeto del administrado en considerar que cualquier lugar puede convertirse en un vertedero de desechos desconociendo la obligación de preservación del medio ambiente.

Mencionada la importancia de la implementación de la Comisaria Ambiental; el presente trabajo se encuentra dividido por capítulos, siendo el primero una descripción del problema, su formulación, así también la delimitación de objetivos y la justificación correspondiente a la presente investigación.

Con respecto al segundo capítulo, el mismo describe el marco teórico, en base al fundamento doctrinario y jurídico pues en él se menciona la importancia que tiene el derecho administrativo en la vida de las instituciones de carácter público, los derechos de

¹⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador* (CRE). Registro Oficial No. 499. Quito 2008. Art. 71.

la naturaleza, los organismos en relación a la potestad normativa y sancionadora; todo esto con la finalidad de garantizar la protección del medio ambiente; se establece además el desarrollo de la hipótesis y variables puesto que éstas permiten establecer la investigación desde el punto de vista correlacional.

En relación al tercer capítulo, éste describe el tipo de investigación y su metodología para el desarrollo del presente proyecto de investigación. Para finalizar, en el capítulo cuarto refiere a la presentación de los resultados de la investigación, en este caso se pone a consideración de nuestra Alma Máter, el GAD Provincial de Bolívar y la colectividad en general un modelo de ordenanza que permitirá la creación de la Comisaría Ambiental; para finalizar se da a conocer las conclusiones y recomendaciones a seguir para que el presente trabajo sea de aplicación.

CAPÍTULO I:

PROBLEMA.

1.1. Planteamiento del problema.

El presente trabajo tiene su relación con el principio de desconcentración considerando que la Autoridad Ambiental dentro del GAD Provincial es el Prefecto Provincial como persona jurídica, éste teniendo varias atribuciones no puede estar pendiente de todas y cada una de las diferentes actividades que se desarrollan dentro de la dependencia, la falta de una ordenanza que permita sancionar las infracciones ambientales permite que el administrado vulnere los derechos de la naturaleza puesto que no ejerce potestad sancionadora.

Hay que tomar en cuenta que los recursos de la naturaleza en su mayoría no son renovables como por ejemplo el agua, el suelo, el aire y éstos necesitan de la protección por parte de las entidades públicas y privadas y la falta de organismos deja abierta la posibilidad de la existencia de vulneración a los derechos.

Basados en el principio de desconcentración permitirá una mejor administración pública por parte de las instituciones pues el tener actividades propias en cada departamento sobretodo en relación a las competencias en materia ambiental contenidas desde la supra norma, COOTAD y el Código Orgánico del Ambiente, permitirá que puedan ejercer sus actividades en base a los principios de eficacia y celeridad, pues se presupone que la sociedad necesita una administración sin dilaciones y con resultados que promuevan el bienestar colectivo dentro y fuera de dichas instituciones, en este caso en defensa de los derechos de la naturaleza.

Por ende, el problema radica en la falta del ejercicio de las competencias en materia ambiental por parte del gobierno autónomo descentralizado y la consecuente transgresión a los derechos de la naturaleza.

1.2. Formulación del problema.

¿Cómo la falta de aplicación correcta del procedimiento administrativo para implementar la comisaría del ambiente en el gobierno autónomo descentralizado de la provincia Bolívar afecta los derechos de la naturaleza?

1.3. Objetivos.

1.3.1. General.

- Estudiar la facultad normativa y sancionadora en virtud de las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar con la finalidad de precautelar los derechos de la naturaleza

1.3.2. Específicos.

- Realizar un estudio jurídico sobre el acto normativo y la potestad sancionadora para sancionar infracciones por medio del órgano administrativo en el GAD Provincial de Bolívar.
- Delimitar la competencia para ejercer la potestad sancionadora y demás atribuciones para la defensa de los derechos de la naturaleza.
- Establecer la vinculación con la sociedad mediante la denuncia para la protección del medio ambiente.

1.4. Justificación.

La importancia de la presente investigación tiene su sustento en la incorporación de órganos dentro de la estructura orgánica de una institución pública, en este caso el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Bolívar podrá ejercer un mejor control en la protección de los derechos del ambiente en base al estudio de la potestad sancionadora que en virtud de las competencias de los gobiernos autónomos para sancionar al administrado cuando éste vulnere derechos de la naturaleza.

Éste tema de investigación conlleva el aporte jurídico hacia la colectividad pues se enmarca en el respecto a la supra norma, si bien mediante acto normativo una entidad tiene competencia para crear dependencias, éstas deben guardar estrecha concordancia con la Constitución.

Tiene interés jurídico ya que en el campo administrativo las ordenanzas tienden a crear conflictos considerando que su contenido muchas veces se arrogan competencias que no son concordantes sobretodo en relación a la potestad sancionadora. En tal virtud la redacción de una ordenanza provincial debe en su estructura evitar dichos problemas.

Es novedoso ya que la incorporación de este órgano permitirá estar acorde a la estructura orgánica de otros GADS provinciales en relación a la protección de la naturaleza, ya que establecer la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental promoverá el respeto de las personas naturales o jurídicas hacia la naturaleza; mediante la denuncia se establece un vínculo entre la colectividad y la institucionalidad pública para conjuntamente y en virtud de un debido proceso establecer las sanciones correspondientes a quienes conculquen la naturaleza.

Es factible porque éste órgano administrativo permitirá incorporar personal capacitado en el ámbito jurídico en defensa de los derechos de la naturaleza, por otro lado el aporte bibliográfico existente permite la existencia de los órganos administrativos para una correcta aplicación del derecho y las actividades que éstos prestan a la comunidad.

CAPÍTULO II:

MARCO TEÓRICO.

2.1. Antecedentes.

Con la publicación en el Registro Oficial en el año 2008, comienza un nuevo paradigma constitucional en nuestro país; pues la Constitución de la República del Ecuador pasa a ser un Estado Constitucional de Derechos, así lo expresa el Art. 1 de la supra norma al establecer la prevalencia de la carta magna en todas las actividades que desarrolla el estado en beneficio de la colectividad por medio del poder estatal y consecuentemente la administración pública¹¹; se establece además, que nuestra constitución prevalece la justicia social; en tal virtud se entiende que los servidores públicos estarán el servicio de la colectividad y por ningún motivo representaran intereses particulares.

En materia ambiental se considera un acierto cuando en el Art. 14 de la referida norma en su inciso segundo la naturaleza es declarada de interés público¹², en tal virtud todos sus recursos en teoría deberán ser preservados, conservados tanto en su flora como su fauna, además de todos los agentes abióticos de los cuales el ser humano se sirve para satisfacer sus necesidades; el mismo inciso hace referencia que en caso de vulneración de estos recursos, el Estado tiene la obligación establecer políticas sobre la prevención del daño ambiental y su recuperación.

Dentro de las facultades emanadas de nuestra Constitución de la República del Ecuador vigente, es aquella cuyo Título V establece la Organización Territorial de nuestro país quedando conformada por los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales determinando así sus competencias y la administración de sus recursos económicos.

En cuanto a la administración y generación de recursos económicos los artículos 270 y 271 en síntesis estipula que los gobiernos autónomos descentralizados mediante

¹¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador* (CRE). Registro Oficial No. 499. Quito 2008. Art. 1.

¹² *Ibid.* Art. 14

sus políticas a más de gozar de las rentas del Estado, pueden administrar y generar sus recursos económicos, pero como requisito sine qua non deben sujetarse a los principios de equidad, subsidiariedad y solidaridad con la participación de al menos un quince por ciento pero no menor al cinco por ciento que genera el Estado¹³.

Otro de los preceptos constitucionales se encuentra en virtud del Art. 263 donde se establece como una de las competencias exclusivas a los GADS provinciales la Gestión Ambiental a nivel provincial¹⁴, claro está que dicha competencia debe estar en concordancia con la demás normativa vigente en nuestra jurisdicción a nivel nacional.

Es menester mencionar que existen varios estudios como el de Verónica Flores de la Universidad Central donde destaca “la importancia mediante procedimiento administrativo, de la implementación de ordenanzas municipales mismas que deben guardar estrecha concordancia con la normativa ambiental”¹⁵.

La investigación realizada por Jorge Tustón de la Universidad Regional Autónoma de los Andes sobre la “implementación de ordenanza para protección del sector hidrográfico, reviste de importancia considerando que el derecho de la restauración de la naturaleza se encuentra consagrado en la Constitución”¹⁶.

Sin duda alguna el estudio realizado por Elba Vélez en relación al procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Comisaria Ambiental tiene gran connotación, pues el mismo faculta “la creación de organismos que canalicen la protección de los derechos en base a la potestad normativa y sancionadora que tienen los gobiernos autónomos descentralizados no solo para precautelar los derechos de la naturaleza sino también de la colectividad en general”¹⁷.

La incorporación del Código Orgánico del Ambiente (COA) y el Código Orgánico Administrativo (COADM) que pretenden, la primera establecer el accionar del Estado

¹³ CRE. Art. 270 y 271.

¹⁴ Ibid. Art. 263

¹⁵ Flores, Verónica. *Ordenanzas Municipales y Medio Ambiente*. (Quito: Universidad Central, 2016).

¹⁶ Tustón, Jorge. *Ordenanza y protección del sector Hidrográfico*. (Ambato: Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2013).

¹⁷ Vélez, Elba. *Procedimiento Administrativo Sancionador*. (Guayaquil: Universidad de Guayaquil, 2017).

frente a la conservación, recuperación y preservación del ambiente y la segunda busca homogenizar la administración pública dentro de los organismos del sector público; en tal virtud y conjuntamente con el Código Orgánico de Organización Territorial Descentralización y Autonomía (COOTAD) otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) competencias propias de cada gobierno; es así que en su Art. 4, literal d) provee a los GAD como uno de sus fines “conservación y recuperación del medio ambiente mediante su desarrollo sostenible y sustentable”¹⁸.

Hay que destacar también la existencia de normativa internacional en relación a la protección del medio ambiente, es así que tenemos el Convenio de la Diversidad Ecológica, Convenio de la UNESCO sobre el Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad, Protocolo de Kyoto, Convenio de Basilea, Tratado de Cooperación Amazónica y otros que han permitido proteger a la naturaleza y es evidente pues los seres vivos subsistimos de ella y la conculcación de derechos no hace otra cosa que acortar el tiempo de vida de todos los seres que formamos parte del planeta tierra.

2.2. Fundamentación teórica.

En relación al contenido teórico del presente trabajo de investigación, toma como referencia nuestra Constitución, tratados e instrumentos internacionales en materia ambiental y el ordenamiento jurídico en el orden jerárquico kelsiano tal cual lo estipula la supra norma.

Mencionada los cuerpos legales que tienen repercusión en el presente trabajo de investigación, es necesario acotar que la finalidad principal es resaltar la importancia que tiene en base a la normativa la incorporación de órganos dentro del orgánico funcional de una institución pública, ya que en virtud del principio de desconcentración las actividades que realice dicha institución deberán ser rápidas y expeditas para lograr un equilibrio entre la norma y las actividades que realizan tanto las personas naturales como jurídicas en el marco del respeto de los derechos de la naturaleza, así también estudiar la potestad sancionadora en la comisión de infracciones de carácter ambiental dentro de la jurisdicción de la provincia Bolívar.

¹⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial Descentralización* (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. Quito 2008. Art. 4. *Literal d*).

2.2.1. El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Bolívar.

2.2.1.1. Estructura Orgánica.

El GAD Provincial de Bolívar dispone de un Manual, mismo que en su contenido establece su estructura orgánica¹⁹, teniendo la siguiente conformación por niveles:

- Legislativo;
- Directivo ejecutivo;
- Asesor-Consultor;
- Apoyo y Auxiliar; y,
- Operacional.

En relación al nivel legislativo, éste lo preside el Prefecto Provincial el cual tiene voto dirimente en la toma de decisiones; tiene las siguientes comisiones: Educación, Cultura y Deportes; Obras públicas, Vivienda Popular; Vialidad; Medio Ambiente y Turismo; Economía y Finanzas; Cuestiones Sociales, sanidad e higiene; Coordinación, Fomento, Turismo y Propaganda, Gestión de Desarrollo Provincial; Desarrollo Económico Productivo; Imagen Corporativa y Salud.

Con respecto al nivel Directivo, está conformado por el Prefecto y Viceprefecto; el nivel de asesoría tiene como integrantes al Comité Institucional de Desarrollo; Asesoría Jurídica; Comunicación Social y Relaciones Internacionales.

El nivel de Apoyo y Auxiliar está encargado de las actividades para brindar ayuda material, procedimientos o servicios internos con el objetivo de que los demás niveles cumplan a cabalidad con el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Finalmente el nivel operativo tiene a su cargo el cumplimiento de políticas y objetivos del GAD Provincial por medio de la ejecución de objetivos, planes y programas debidamente estudiados, discutidos y aprobados por el nivel Ejecutivo. Éste nivel además dentro de su conformación se encuentra la Secretaria de Medio Ambiente y Turismo, cuya actividad principal es la promoción ambiental y el desarrollo del turismo ecológico.

¹⁹ GAD Provincial de Bolívar, *Manual Orgánico Funcional del Gobierno Provincial de Bolívar*, (Guaranda: GADBolivar Editorial, 2014), 6-8.

2.2.2. Procedimiento administrativo como garantía para la administración pública.

La Administración pública para poder ejercer sus actividades en diferentes campos de acción necesita que sus decisiones y consecuentemente su ejecución tenga respaldo en un procedimiento que revista de legalidad sus actuaciones; tiene estrecha concordancia con lo que estipula la Constitución de la República del Ecuador cuando hace referencia a la seguridad jurídica como “aquel respeto a la supra norma y con ello la existencia de normas jurídicas que sean previas, claras, públicas, siendo aplicadas para ello por autoridades competentes”²⁰.

Pero cuál es la definición de procedimiento administrativo; para ello Dromi en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, entiende a éste como “el instrumento jurídico por el cual se viabiliza el accionar de la relación entre el administrado y la administración”²¹; se presume en tal virtud que el ordenamiento jurídico brinde los medios necesarios para hacer efectivo el procedimiento administrativo como herramienta que permita ejercitar los derechos y obligaciones de los ciudadanos; pues debemos recordar que éste articula, regula la actividad pública.

Este procedimiento administrativo va de la mano de varios principios, siendo el más relevante, el principio de desconcentración pues éste permite a las instituciones que conforman el Estado en relación al accionar administrativo bajo el criterio de distribución objetiva de acuerdo a sus funciones; delegar y repartir las funciones entre varios órganos dentro una misma administración pública²²; consecuentemente esta administración será ágil pues al descongestionar sus actividades, mejora la productividad en base a la obtención de resultados de cualquier institución.

2.2.2.1. Principio de Legalidad.

En relación a este principio, su finalidad se centra en eliminar la arbitrariedad de la administración pues ésta debe responder al interés colectivo y no al interés personal de

²⁰ CRE. Art. 82

²¹ Dromi, Roberto. *Tratado de Derecho Administrativo*. (Argentina: CiudadArgentina Editorial, 2004), 769.

²² Ecuador, *Código Orgánico Administrativo (COADM)*. Registro Oficial Suplemento No. 31 del 07 de julio de 2017. Quito 2008. Art. 7.

los funcionarios públicos; es decir, pone un límite al accionar de sus diferentes actuaciones, pues las mismas deben regirse para el ordenamiento público.

Si bien el principio de legalidad dentro de la Constitución de la República del Ecuador no se encuentra definido de manera taxativa éste se encuentra intrínsecamente cuando la supra norma refiere que “cualquier agente que goce de potestad estatal, sus funciones las debe ejercer en base a la competencia y facultades que la norma le atribuyan”²³; dicho en otras palabras el accionar de las personas como parte de los servidores públicos debe estar sujeto a la norma.

Roberto Dromi cuando ahonda más sobre el principio de legalidad, sostiene lo siguiente:

La legalidad como principio es el péndulo sobre el cual gira la actuación de la administración pública; para la existencia del mismo deben concurrir cuatro condiciones: la primera consiste en delimitar el ámbito de su aplicación; la segunda condición obliga a la existencia jerarquía de la ley; la tercera, establece cuál es la ley o leyes a aplicar en un caso concreto; y, la cuarta hace referencia a la objetividad que la ley proporciona a la administración en el ejercicio de sus funciones²⁴.

Parafraseando a Horacio Herencia en relación al principio de legalidad, este establece que la legalidad como tal “debe primar el imperio de la ley y la justicia sobre el accionar de la administración”²⁵; afirmación que concuerda con las expresiones vertidas por Patricio Secaira cuando menciona que el principio de legalidad se encuentra inmerso “en el ordenamiento jurídico por medio de la norma”²⁶; se entiende por tanto el postulado de la legalidad en relación que la toma de decisiones por parte de la administración pública debe estar escrita en una norma legal; es decir, debe ser objetiva.

La puesta en vigencia del Código Orgánico Administrativo a la normativa ecuatoriana en el año 2017, en sus principios se recoge el de juridicidad, es así que muchos tratadistas concuerdan que es sinónimo del principio de legalidad; puesto que éste para su cumplimiento debe analizar lo prescrito en la supra norma, instrumentos internacionales y la Ley.

²³ CRE. Art. 226.

²⁴ Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. (Buenos Aires-Madrid: Ciudad Argentina Editorial, 2014), 1171.

²⁵ Heredia, Horacio. *Los medios administrativos para la protección de los administrados*. (Buenos Aires: Revista del Colegio de Abogados Editorial, 1945), 253.

²⁶ Secaira, Patricio. *Curso breve de derecho administrativo*, (Quito: Universitaria Editorial, 2004), 160.

El doctrinario Marco Morales por otro lado comparte el criterio de varios doctrinarios en considerar al principio de juricidad como sinónimo de legalidad afirmando:

Es menester mencionar que el procedimiento administrativo a más de la protección y promoción de los derechos que tienen los administrados; este salvaguarda a la norma jurídica de carácter objetiva estableciendo que el accionar administrativo se sustenta en el imperio de la legalidad y la justicia suponiendo subordinación jerárquica en relación a la pirámide de Kelsen²⁷.

En relación a este principio se concuerda que éste busca supeditar las actuaciones de la administración en base a la ley que se encuentra vigente en todos los actos que afecten al administrado, considerando que la existencia de la administración depende del servicio que ésta preste a la colectividad.

2.2.2.2. Principio de juricidad.

La concepción doctrinaria de éste principio es tomada muchas veces como sinónimo de legalidad considerando que en la administración pública debe primar el imperio de la ley; sin embargo, el alcance de éste principio trasciende la legalidad, pues para su aplicación en casos reales se debe analizar no solo la ley vigente, sino también leyes que fueron derogadas, además de analizar normativa vinculante con el caso que se desea solucionar.

El Código Orgánico Administrativo dentro de sus principios incorpora a la juricidad haciendo referencia al accionar de la administración pública con respeto de la Constitución, instrumentos internacionales, ley, principios y jurisprudencia²⁸; se observa entonces que éste principio actúa de manera holística frente a las actuaciones que tiene la administración pública en la toma de decisiones, pues la potestad que ésta ejerza debe ser discrecional; es decir, apegada a la norma objetiva y no a la subjetividad del ser humano.

²⁷ Morales, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. (Quito: CEP Editorial, 2011), 100.

²⁸ COADM, Art. 14.

El escritor argentino Julio Comadira plantea a la juridicidad como "la protección del comportamiento de la administración estatal para sustentar la teoría del comportamiento administrativo que está subordinado al ordenamiento jurídico".²⁹; desde esta perspectiva podemos expresar que el principio de juridicidad tiene su aplicación en el ámbito del derecho administrativo pues para la toma de decisiones de la administración pública se debe analizar no solo la norma que aparentemente tiene aplicación sino la conexidad que ésta normativa tiene en relación al ordenamiento jurídico de un Estado.

De esta manera establecemos que la juridicidad es el fundamento principal para garantizar la actuación de la administración respetando lo que la ley permita aplicar pues delimita el ejercicio de la función administrativa sobre todo cuando éstas decisiones tienen repercusión sobre los administrados.

Un claro ejemplo de la aplicación del principio de juridicidad se evidencia en la creación mediante procedimiento administrativo en el presente proyecto de investigación pues para la creación de una ordenanza, no se analiza una sola normativa sino varias; considerando la implicación jurídica en respeto a la Constitución y leyes conexas; es decir, la inobservancia de una de estas normativas para la elaboración de la ordenanza implicaría conculcación de derechos no solo hacia la naturaleza sino también hacia los administrados.

2.2.2.3. Clases de Procedimientos administrativos.

Para tener una mejor comprensión en el ámbito administrativo sobre los procedimientos que se ventilan en relación a la administración pública en relación a la facultad normativa y sancionadora cabe mencionar los siguientes tomando en cuenta la competencia de la cual disponen los gobiernos autónomos descentralizados.

- **Gestión**

Encaminados a la prestación de servicios citando como ejemplo la prestación de servicios públicos.

²⁹ Comadira, Julio. *El juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad*. (Buenos Aires: El Derecho Editorial, 2015), 85.

- **Sancionatorios**

Con relevancia en el ámbito de la facultad sancionadora que tienen los gobiernos autónomos, se funda en la imposición de sanciones administrativas a quien comete una infracción, para lo cual se apega a las normas del debido proceso que ya hemos estudiando con anterioridad.

2.2.3. Potestad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Juan Benalcázar en relación a la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados afirma que “su capacidad normativa debe ajustarse a sus necesidades dentro de su propia jurisdicción con el fin de desempeñar correctamente sus competencias”³⁰, el mismo hace hincapié que pese a la existencia de la elaboración de una norma suprema con un lenguaje confuso y poco técnico, se debe ajustar en relación a su organización territorial sin que ello conlleve a la fragmentación del Estado mismo que es considerado como una unidad dejando a un lado la legislación y aplicación de leyes locales.

En relación a la capacidad normativa de los GADS, Julio Trujillo refiere que “esta potestad no representa obstáculo alguno para el ejecutivo, sino que en base al principio de descentralización es saludable para que las entidades que forman el Estado tengan la capacidad normativa para aplicarlas dentro de su jurisdicción”³¹; se entiende por consiguiente que el ejecutivo no puede realizar todas las actividades pues al final debido a la carga administrativa no podría solventar otras actividades que pueden ser ejercidas en este caso por los gobiernos autónomos dependiendo de su jurisdicción.

Juan Benalcázar al parafrasear a Gustavo Penagos en relación a la potestad normativa refiere que “la libertad en la toma de decisiones con el fin de gestionar intereses propios de cada circunscripción ayuda a mejorar la administración pública siempre que éstas sean realizadas por autoridades con competencia y que además dichas decisiones estén en concordancia con la Constitución y la ley”³²; se percibe entonces el respeto a la

³⁰ Benalcázar, Juan. Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados, (Quito: Revista de Derecho No 13, 2010), 18.

³¹ Trujillo, Julio. *Teoría del Estado en el Ecuador*, (Quito: Corporación Editora Nacional Editorial, 1994) 47.

³² Benalcázar, “Comentarios sobre la facultad normativa”, 3.

jerarquía de la norma donde la inferior debe estar supeditada a la superior para garantizar que dichas decisiones, en este caso normativas no guarden contradicción.

En este punto cabe realizarnos una pregunta ¿puede un gobierno autónomo descentralizado crear un órgano administrativo? La incorporación del Código Orgánico Administrativo supone una norma que regule el accionar de las instituciones públicas; en virtud de ello en su artículo 50 establece que una entidad administrativa como en el presente caso es el GAD Provincial de Bolívar es el “conjunto de órganos administrativos que tienen una misión institucional única”³³ es decir persiguen el mismo fin. Menciona además que las entidades administrativas tienen capacidad para poder crear organismos y para ello dispone de los siguientes requisitos: “1. Determinar la forma de integración dentro de su dependencia; 2. Delimitación de competencias; 3. Especificación de los recursos para su funcionamiento, 4. La creación de organismos conlleva la presentación de informes”³⁴.

En relación al primer requisito la autoridad competente debe establecer la necesidad de la existencia de dicho organismo; el segundo refiere a que cada organismo tendrá un ámbito de acción específico para evitar la duplicación de competencias; en alusión a la competencia el Tratadista Dromi manifiesta “la determinación que deviene de los poderes jurisdiccionales se manifiesta en la limitación de su accionar en una materia determinada”³⁵; Dromi también expresa que la competencia “pertenece al órgano y no a su titular”³⁶; entonces se establece que el titular la puede ejercer siempre y cuando forme parte del órgano en el que desempeña sus funciones, pero éste no puede delegarla menos aún, cederla pues no se trata de un derecho personal sino una facultad institucional.

Es menester mencionar que el Código Orgánico Administrativo, establece a la competencia como “la medida que la supra norma y por consiguiente la ley le confieren a un órgano para poder obrar y cumplir con sus fines, destacando para ello que ésta debe ser desarrollada tomando en cuenta la materia, territorio, tiempo y grado”³⁷; en tal virtud

³³ COADM. Art. 50

³⁴ Ibid. Art. 51

³⁵ Dromi, Robert. *Tratado de Derecho Administrativo*. (Argentina-España: Ciudad Argentina, 2014), 109.

³⁶ Ibid. 115.

³⁷ COADM. Art. 65

se entiende que en materia administrativa la Constitución es la regla general y la ley es la regla específica.

La implementación de un órgano dentro de la institución pública implica el gasto en relación a la remuneración que perciba el personal que conformará este organismo; en virtud de ello, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados establece “que se ejercerá en base a sus competencias dentro de su territorio”³⁸; de la misma manera se estipula en relación a las políticas públicas se faculta a estas entidades “formular políticas públicas para la gestión en relación a sus competencias debiendo incluirse en sus planes de desarrollo mediante acto normativo”³⁹; se entiende que un puesto de trabajo implica egresos para el Estado en tal virtud la institución tiene el deber de justificar la creación de dicho organismo estando facultado para ello.

En relación al incremento salarial y otros beneficios económicos, la norma *ibídem* establece que los GADS tienen como ente rector al Sistema Nacional de Finanzas Públicas donde se establece de manera obligatoria “cubrir incrementos salariales y demás beneficios que signifiquen egresos”⁴⁰; por ende implementar un puesto de trabajo requiere de la planificación de la entidad.

Otra de las normas para la implementación de un órgano administrativo tiene relación al talento humano es decir a las personas que van a laborar dentro de una institución pública donde adquieren la denominación de servidores públicos, para ello la supra norma define a estas personas como “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”⁴¹; en tal virtud, la Ley Orgánica de Servicio Público establece que en relación al ámbito de aplicación serán consideradas como tales, “las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados [...]”⁴²; es decir

³⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* (COPFP). Registro Oficial Suplemento No. 306 del 22 de octubre de 2010. Quito 2010. Art. 12.

³⁹ *Ibid.*, Art. 15

⁴⁰ COPFP, Art. 74, *num.* 17 y 29.

⁴¹ CRE. Art. 229

⁴² Ecuador, *Ley Orgánica de Servicio Público* (LOSEP). Registro Oficial Suplemento No. 294 del 06 de octubre de 2010. Quito 2010. Art. 3.

que el personal que va a formar parte de este órgano será considerado como tal; estableciendo además que:

Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio del Trabajo, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general⁴³.

Se entiende por consiguiente que la remuneración del servidor público está en relación al cargo que va a ocupar además de tomar en cuenta el nivel de preparación académica, sin embargo, en la práctica se observa que se toma como remuneración la denominación del puesto en yuxtaposición al grado académico que posea una persona. Otro de los aspectos que se toma en cuenta está en relación a la planificación institucional del talento humano donde está “debe ser enviada al Ministerio del Trabajo para su aprobación teniendo treinta días para su aprobación misma que será al año siguiente”⁴⁴.

En relación a la creación de un puesto de trabajo tomando en cuenta la creación del órgano materia de esta investigación se establece:

El Ministerio del Trabajo aprobará la creación de puestos a solicitud de la máxima autoridad de las instituciones del sector público determinadas en el artículo 3 de esta ley, a la cual se deberá adjuntar el informe de las unidades de administración de talento humano, previo el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas en los casos en que se afecte la masa salarial o no se cuente con los recursos necesarios. Se exceptúan del proceso establecido en el inciso anterior los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, las universidades y escuelas politécnicas públicas y las entidades sometidas al ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁴⁵.

Se debe tomar en cuenta que los gobiernos autónomos descentralizados podrán diseñar y aplicar su propia clasificación de los puestos; por consiguiente se observa que la creación de un organismo se debe revisar también normas que permitan validar la existencia del mismo y sobretodo del personal que va a laborar, toda vez que muchas veces las instituciones pretenden realizar una redistribución de su personal activo quedando prácticamente inútil la creación de un organismo que se supone va a resolver

⁴³ LOSEP. Art. 3.

⁴⁴ Ibid. Art. 56.

⁴⁵ Ibid. Art. 57.

problemas de la entidad y la ciudadanía, consecuentemente necesita de personal calificado para realizar sus funciones.

2.2.3.1. La ordenanza como producto de la facultad normativa.

Hay que recalcar que el COOTAD es la norma que regula a los gobiernos autónomos descentralizados, dentro de esta se estipula que los GADS Provinciales pueden “disponer y dirigir su accionar en relación a la gestión ambiental”⁴⁶; en tal virtud permite que en vista de la necesidad de protección que merece el medio ambiente, se faculta la creación en este caso de la Comisaria Ambiental, toda vez que en la referida norma permite al Prefecto provincial “ejercer la facultad ejecutiva además de tomar decisiones en cuanto a la estructura orgánica de su administración”⁴⁷.

El COOTAD establece en el ámbito del procedimiento administrativo como facultad normativa que permite a los GADS dictar normativa de carácter general y para ello puede hacer uso de:

- Ordenanzas;
- Acuerdos y resoluciones⁴⁸

Estos tienen como particularidad que su ámbito de aplicación y ejecución están subordinados a su circunscripción territorial; esta potestad normativa a través de las figuras jurídicas antes puntualizadas, tienen que estar en concordancia con la Constitución de la República del Ecuador para evitar tres factores:

1. Existencia de contracciones jurídicas.
2. Deben estar en servicio de la colectividad.
3. Evitar su derogación por contravenir a la ley.

Se resume en tal sentido, que el gobierno autónomo descentralizado en la figura jurídica del Prefecto puede dentro de sus atribuciones adscribir en su estructura orgánica órganos que producto de la necesidad cobren vida jurídica para cumplir las actividades

⁴⁶ COOTAD. Art. 136.

⁴⁷ Ibid. Art. 50, literales b) y h).

⁴⁸ Ibid. Art. 7

para las cuales fueron creadas; para ello el Art. 50 del COOTAD en su literal d) la presentación de proyectos de ordenanza para dar cabida en el presente caso a la Comisaria Ambiental.

Para el Doctor José Reig en su obra Ordenanzas de los Cabildos de Quito y Guayaquil, considera que este cuerpo normativo es una de las primeras normas jurídicas pues su origen en el Ecuador se remonta al siglo XVI en el Reino de Quito considerando la estructura del gobierno real y político desde la conquista española; afirma éste autor que, para el correcto funcionamiento a nivel administrativo en aquella época, las ordenanzas:

Se constituían en base a la costumbre al mismo que cada cabildo tenía su propia normativa para poder regular la vida de los ciudadanos de aquel tiempo, además que éstas encauzaban la vida ordinaria de los moradores en temas como trazado de calles, concesión de solares entre otros teniendo incluso sanciones penales; en virtud de aquello, el cabildo ejercía su capacidad legislativa para erigir la estabilidad del pueblo⁴⁹.

Se observa por consiguiente la importancia de este cuerpo normativo como el péndulo jurídico sobre el cual se desarrolla una circunscripción territorial determinada, en relación al accionar de la sociedad frente a la administración pública.

Las ordenanzas constituyen el vínculo entre la colectividad y la administración pública, en el sentido de buscar mediante este cuerpo normativo mejorar las condiciones de vida de la colectividad; si bien es cierto el ser humano necesita de leyes para poder normar su comportamiento, una ordenanza establece las directrices para conseguir este propósito.

Son un mandato que emite una autoridad con competencia, en este caso el Prefecto Provincial como figura jurídica está embestido de dicha facultad; teniendo dos campos de acción aquella con competencia cantonal y aquella con competencia provincial; la segunda es dictada por el Consejo Provincial, en este caso establecer un mecanismo para preservar los derechos de la naturaleza y de ser necesario en caso de la comisión de la infracción sancionarlos.

⁴⁹ Reig, José. Ordenanzas de los Cabildos de Quito y Guayaquil. (Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil Editorial, 1993), 9-16.

Como toda normativa, ésta debe responder a un orden jerárquico para evitar que exista error en su accionar; es así que la Constitución de la República del Ecuador establece el siguiente orden jerárquico:

- Constitución;
- Tratados y convenios internacionales;
- Leyes orgánicas
- Leyes Ordinarias
- Normas Regionales y ordenanzas distritales
- Decretos y reglamentos
- Ordenanzas
- Acuerdos y resoluciones
- Demás actos y poderes públicos⁵⁰.

Se observa la jerarquía de la normativa en relación a que las mismas deben guardar estrecha concordancia unas de otras con el objetivo de precautelar la seguridad jurídica de una nación donde hay que destacar que “este derecho basa su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”⁵¹; en tal virtud crear una normativa sin importar su ámbito de aplicación, éstas deben tener coherencia para evitar la existencia de contradicción jurídica.

El orden jerárquico tiene como principal exponente a Hans Kelsen mismo que expresa “el respeto de un orden de jerarquía piramidal propenderá a la existencia de normativa que permita ejercer derechos y obligaciones en beneficio colectivo y no individual”⁵²; por consiguiente quienes están encargados de la creación de normas deben seguir este orden de jerarquía con el fin de garantizar que las mismas tengan beneficio colectivo.

Ya en el ámbito de la concepción de una ordenanza García de Enterría expresa que éstas “en sus disposiciones establecen un vínculo entre la administración y los

⁵⁰ CRE. Art. 425.

⁵¹ Ibid. Art. 82.

⁵² Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. (México DF: UNAM Editorial, 1986), 232.

administrados dentro de la jurisdicción para la cual fue concebida”⁵³; en tal virtud se entiende que esta ordenanza adquiere el carácter de ley para una circunscripción en concreto, por tanto sus disposiciones deben ser acatadas por dicha población.

Respecto de las ordenanzas, la Corte Constitucional establece que las mismas deben sujetarse al “respeto a la Constitución como norma suprema, por tanto éstas deben mantener conformidad con las disposiciones de la supra norma, caso contrario carecerán de eficacia jurídica”⁵⁴; considerando que en la praxis ésta figura jurídica es sujeta de cometer vicios legales en relación a la arrogación de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional.

Pedro Porras en relación a la ordenanza refiere que éstas responden a la “capacidad autonormativa que tiene una circunscripción territorial en relación a las diferentes actividades que se realizan dentro de ellas mismas que deben guardar sindéresis con las demás normativas y leyes de rango superior, cuya modificación tenía lugar en relación al cambio de las circunstancias”⁵⁵; se entiende por consiguiente que estos cuerpos normativos están sujetos a ser reformados en relación al tiempo de su aplicación y los nuevos cambios jurídicos y sociales.

Con respecto a la estructura de las ordenanzas, este autor toma en consideración que no importa su ámbito de aplicación, siempre guarda relación en su contenido teniendo una “disposición prohibitiva que busca mediante una multa de carácter pecuniario castigar una conducta, procedimiento, multa que puede ser retributiva como indemnizatoria donde el afectado puede elegir entre el pago del daño o restitución del mismo”⁵⁶; por consiguiente se entiende desde el discernimiento del autor que la ordenanza tiene la capacidad de establecer un procedimiento que en relación a lo que establezca la ley poder sancionar la conducta de quien violenta un derecho.

⁵³ García, Eduardo. *Observaciones sobre el Fundamento de la Inderogabilidad singular de los Reglamentos*. (Madrid: Universidad de Valladolid, Editorial, 1958), 63.

⁵⁴ Ecuador, Corte Constitucional de Justicia. “Sentencia” No. 001-12-SIA-CC. 7 de junio de 2012.

⁵⁵ Porras, Pedro. *Las ordenanzas municipales. Algunas propuestas para su estudio y un ejemplo*. (Madrid: UNED Editorial, 1994), 58.

⁵⁶ Porras, Pedro. *Las ordenanzas municipales*. (Madrid: UNED Editorial, 1994), 54.

La Cooperación Suiza dispone de una guía en relación a la elaboración de las ordenanzas misma que define a la misma como “instrumento jurídico cuya aplicación tiene injerencia en una jurisdicción concreta que contribuye a la administración para la solución de problemas, misma que debe estar subordinada a la ley, haciendo hincapié que este cuerpo legal es dictado por la máxima autoridad”⁵⁷; se entiende por ende que la ordenanza tiene su ámbito de aplicación de acuerdo por la autoridad y la jurisdicción a la cual pertenece, por ejemplo una ordenanza que regula el control de la fauna en la ciudad de Guaranda solo será ley en dicha ciudad y no en otra.

- **Características de la ordenanza**

Este cuerpo legal tiene las siguientes características que se detallan a continuación:

- Su cumplimiento solo es aplicable para la población de una determinada jurisdicción debiendo ser acatada por propios y extraños.
- Su aprobación la realiza el Consejo.
- Puede ser propuesta como proyecto por la máxima autoridad, concejales o un grupo de ciudadanos.
- Persigue como objetivo ayudar a reglar y ordenar diferentes aspectos sociales, ambientales, técnicos entre otros para disminuir la vulnerabilidad de la población.
- Instrumento que fomenta el desarrollo local pues su aplicación propende el bienestar y armonía entre los ciudadanos y en este caso el cuidado de la naturaleza.
- Contribuye a compartir la gestión ambiental teniendo diferentes actores locales.⁵⁸

Se observa dentro de las características mencionadas que este cuerpo normativo busca establecer un vínculo entre la administración y la comunidad, pues se observa que la ordenanza contribuye a mejorar las condiciones de vida pues tienden a regular las diferentes actividades que realizan las personas o empresas que pertenecen a dicha

⁵⁷Alfaro, Róger. *Guía para la Elaboración de Ordenanzas*. (Managua: Cooperación Suiza, 2013), 6-20.

⁵⁸ Róger. *Guía para la Elaboración de Ordenanzas.*, 30.

jurisdicción por tanto su cumplimiento debe ser tanto por población interna como la foránea.

- **Importancia del análisis técnico para el marco jurídico.**

El objeto de la elaboración de una ordenanza debe partir del estudio jurídico, en especial de las leyes que tendrán injerencia en su elaboración, donde establecer los artículos que faculten a la autoridad y demás actores para dar vida jurídica a este cuerpo legal, mismo que “será la base legal dentro de sus disposiciones”⁵⁹; el siguiente paso consiste en relacionar a dicha normativa con los problemas que enfrenta dicha comunidad en relación a la ley, es decir, valida la existencia de la misma considerando que “el fundamental legal constituye el articulado con el problema que se pretende normar”⁶⁰; el siguiente paso a tomarse en consideración tiene que ver con el análisis de las competencias que consiste en determinar cuáles son éstas y su relación con los otros órganos del gobierno central con el fin de establecer la interrelación con las normas jurídicas vigentes evitando de esta manera la existencia de conflicto de competencias.

Estas líneas denotan la importancia del análisis y repercusión que tienen diferentes leyes para que las mismas sean adoptadas dentro del contenido de este cuerpo legal con el fin de buscar la solución a los problemas que tiene una determinada comunidad.

- **Estructura y aprobación de la ordenanza**

El Manual de Codificación Legislativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito del año 2019, en relación a la estructura de este cuerpo normativo considera debe contener lo siguiente:

- **Número de la ordenanza:** misma que está a cargo de la secretaría general teniendo que dar un orden secuencial en relación a las ordenanzas preexistentes para evitar la duplicidad.
- **Exposición de motivos:** Constituye un ensayo donde se exponen los motivos por los cuales es menester la creación de dicha ordenanza.

⁵⁹ Alfaro, Róger. *Guía para la Elaboración de Ordenanzas*. (Managua: Cooperación Suiza, 2013), 18.

⁶⁰ Ibid, 25.

- **Considerandos:** Es la argumentación teórica tomando como base los fundamentos jurídicos y constitucionales, antecedentes normativos y razones para ser dictada, teniendo en consideración para su redacción la jerarquía de las normas a la vez que su escritura debe ser puntual evitando dilaciones.
- **Atribuciones y facultades para expedir la norma:** Se debe redactar las atribuciones y facultades que permite la ley.
- **Nombre del cuerpo legal:** La redacción del nombre es importante por cuanto constituye el ámbito de aplicación de la misma y por tanto la materia sobre la cual va a regular, mismo que debe ser centrado, en mayúsculas y negritas.
- **Articulado:** Establece la parte normativa, tiene que ser escrita en números arábigos ordinales.
- **Disposiciones:** Estas constituyen el capítulo final mismas que pueden ser generales, transitorias, derogatorias y finales tomando en consideración que deben ser enumeradas en femenino y escritas en letras.
- **Firma que certifica su discusión y sanción:** Se hace constar el lugar y fecha de la aprobación, certificado que la misma ha sido tratada en dos debates⁶¹.

Se observa por consiguiente que la ordenanza dentro de su estructura tiene diferentes elementos que permitirá al lector realizar una lectura adecuada para entender lo que en ella contiene, toda vez que se sigue un orden secuencial e incluso este manual recomienda la manera como debe ser redactada para tener un cuerpo legal tanto en la forma como en el fondo correctamente normado.

Una vez que este cuerpo legal ha sido puesto en conocimiento de la autoridad en relación a las decisiones legislativas, es decir para su aprobación, necesita que el consejo provincial apruebe dicha normativa, para ello el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que el proyecto de ordenanza debe referir a una sola materia, además de seguir la estructura antes indicada y para su aprobación es necesario “la realización de dos debates en días distintos, luego remitida a la autoridad competente teniendo éste un plazo de ocho días para sancionarla o hacer

⁶¹ Mora, Erika, Daniel Soto y Diego Cevallos, *Manual de Codificación Legislativa del Código Municipal*, (Quito: Distrito Metropolitano Editorial, 2019) 15-18

observaciones legales pertinentes, al no haberlas será ejecutada por el ministerio de la ley”⁶²

2.2.4. Potestad Sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Para la comprensión de este tema, hay que indicar que antes de la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo, esta potestad sancionadora se encontraba dispersa en diferentes normativas; en la actualidad se establece en el Libro Tercero sobre los procedimientos especiales al sancionador mismo que establece las directrices para ejercer esta potestad a la administración pública según su ámbito de aplicación, teniendo en cuenta además en relación a materia ambiental al Código Orgánico del Ambiente donde se faculta a los gobiernos autónomos descentralizados ejercer dicha atribución teniendo en cuenta que la primera norma invocada establece el procedimiento donde para sancionar se debe hacer uso de la ley.

La potestad para sancionar tiene su relación con el debido proceso mismo que se encuentra establecido en la Constitución de la República del Ecuador al establecer que “ninguna persona podrá ser sancionada por cualquier acto que no se encuentre tipificado en la ley donde para el caso de ser sancionada se lo hará bajo procedimiento”⁶³; se denota entonces al principio de tipicidad como aquel que conmina a la administración la tipificación de las infracciones que se pretenda imponer, en este caso aquellas de carácter ambiental.

Antes de comenzar este análisis es menester tomar en consideración el pensamiento doctrinario de varios tratadistas sobre dicha potestad, en relación a ello Andrés Moreta expresa “tiene símil al derecho penal pero en instancia administrativa, no persigue la protección de bienes jurídicos de las personas sino el respeto a las normas del estado en relación a la administración pública estableciendo sanciones que buscan retrotraer los actos”⁶⁴; se deduce de esta acepción la existencia de dos principios que facultan esta potestad siendo el primero el de tipicidad cuyo postulado principal establece que toda infracción debe estar establecida en una ley formal estableciendo la prohibición

⁶² COOTAD, Art. 322.

⁶³ CRE. Art. 76, num 3.

⁶⁴ Moreta, Andrés. *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*, (Quito: Tendencia Legal Editorial, 2019), 35.

que la misma no puede estar tipificada infra legalmente; este autor hace hincapié que las ordenanzas no vulneran dicho principio según el pronunciamiento del Procurador General del Estado mismo que ha manifestado “si bien las ordenanzas no son ley formal, deben ser consideradas una ley material en relación al asunto que regulan y por el órgano democrático del cual son emanadas”⁶⁵; esto debido al ámbito constitucional.

En relación al segundo principio tenemos el de irretroactividad cuyo fundamento se basa en que no se puede establecer una sanción sino estaba prescrita en la ley al momento de su cometimiento; quedando además la retroactividad para beneficiar al infractor; se toma además en cuenta el non bis in ídem es decir, nadie puede ser sancionado dos veces por una misma infracción teniendo en cuenta que la infracción administrativa difiere del ámbito civil y penal.

El Dr. Juan Palacios, docente de la Universidad San Francisco de Quito expresa que el procedimiento sancionador es “una serie de pasos para el ejercicio de la potestad punitiva del Estado por parte de la administración pública”⁶⁶; queda claro entonces que este poder punitivo no es propio del ámbito penal sino también del administrativo; en tal virtud se entiende que en materia administrativa se debe establecer respeto al debido proceso establecido en la Constitución específicamente el Art. 76.

2.2.4.1. El acto administrativo en el procedimiento sancionador.

Para tener una visión jurídica en relación a este tema, el Código Orgánico Administrativo se refiere como aquella declaración de carácter unilateral que resulta de la voluntad en función del ejercicio que una persona desempeña en la administración pública, dicha decisión provoca a su vez efectos jurídicos individuales o a su vez generales⁶⁷, teniendo como directriz para que ello surta efecto en relación que la decisión tomada se agote con su cumplimiento.

Eduardo García define al acto administrativo como “la manifestación de la administración pública de manera voluntaria para producir efectos jurídicos sobre los

⁶⁵ Ibid. 38.

⁶⁶ Juan Palacios, entrevistado por Andrés Moreta, *Legalite*, 17 de septiembre de 2018.

⁶⁷ COADM. Art. 98.

administrados sea para otorgar un derecho o cumplir una obligación”⁶⁸; por consiguiente un acto administrativo tiene dos aristas, por un lado puede otorgar el derecho a una persona como por ejemplo otorgarle licencia ambiental para establecer una chanchera, pero también puede sancionarlo en el mismo caso con la suspensión de la licencia y reparación pecuniaria por los daños ocasionados.

Se ha establecido que la administración pública está facultada para sancionar a los administrados, para poder ejecutar dicha sanción ésta debe nacer de la pronunciación de la entidad pública; este pronunciamiento tiene el nombre de acto administrativo, para ello la Dra. María Jácome ex jueza del Tribunal Contencioso Administrativo de la ciudad de Quito expresa “que es la forma de expresión de la voluntad de la administración pública que por lo general se lo realiza de manera escrita teniendo además en cuenta que el Código Orgánico Administrativo valida un acto administrativo digital”⁶⁹; hay que tomar especial atención que existen actos de simple administración que tienen injerencia dentro de la misma institución del cual son emanados; mientras los actos administrativos son expedidos hacia fuera de la administración generando efectos jurídicos hacia el administrado.

En relación a la validez de los actos administrativos físicos, la doctrina establece que los mismos son eficaces porque en ellos están contenidos las firmas y sellos de las autoridades que los emanan; mientras que los actos administrativos expedidos de manera digital, la Dra. María Jácome expresa que para que éstos tengan validez deben contener la firma electrónica en razón que el Contencioso Tributario solicita la materialización de los documentos electrónicos.

Una vez entendida la concepción doctrinaria sobre esta figura jurídica y para validar la misma, el Código Orgánico Administrativo lo define como “declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”⁷⁰; una vez expedido éste tiene que reunir

⁶⁸ García, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. (España: Civitas Editorial, 2006), 590.

⁶⁹ María Jácome, entrevistada por Andrés Moreta, *Legalite*, 8 de septiembre de 2018.

⁷⁰ COADM. Art. 98.

requisitos de validez siendo estos “competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación”⁷¹; en relación a la competencia establece que dicho acto debe ser emanado por autoridad competente; en relación al objeto éste debe ser lícito y posible; la voluntad debe ser administrativa, debe provenir de una persona que se encuentre ejerciendo una función del Estado; en relación al procedimiento hace referencia al camino que la administración siguió para la tomar dicha decisión.

Finalmente la motivación; para ello Guastini es categórico al manifestar “aquella construcción que proviene del razonamiento de quien tiene competencia para dictarlo, debiendo en su contenido ser sencilla, razonada y de fácil comprensión”⁷². Se observa en tal sentido que este requisito no es exclusivo de un juez, sino de toda persona a la cual el estado le ha provisto una función dentro de su estructura orgánica. La motivación no forma parte exclusiva de una sentencia, sino también de un acto administrativo pues este pretende dar la manifestación unilateral del funcionario frente a un asunto en particular.

El Código Orgánico Administrativo refiere al respecto:

1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.
2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.
3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados⁷³.

Hay que prestar atención que, si uno de estos requisitos falla, el acto administrativo será nulo siendo el más importante la motivación pues éste engloba a los anteriores.

2.2.4.2. Procedimiento sancionador de la administración pública.

Ya en relación a la connotación del acto administrativo en relación a la potestad sancionadora, Andrés Moreta considera que se debe tener muy en cuenta la caducidad y la prescripción al momento de expedirlo pues considera que la primera “limita el accionar de la administración pública en relación al procedimiento pues ésta pierde competencia para seguir sustanciando el procedimiento y en la segunda ya no se puede iniciar el

⁷¹ Ibid. Art. 99

⁷² Guastini, R. *Interpretación y razonamiento jurídico*. (Lima: ARA Editorial, 2010), 105.

⁷³ COADM. Art. 100.

procedimiento debido a que la infracción ya prescribió a su vez tampoco pueda ejecutarla⁷⁴; al respecto de la caducidad “caduca la potestad de la administración cuando han transcurrido dos meses desde el vencimiento del plazo máximo para dictar resolución⁷⁵; quedando como interrogante para que sirva este plazo entendiendo para ello que la administración pública deberá dictar una resolución favorable no causando por ello la nulidad de la resolución considerando que el acto será nulo cuando perjudique al administrado⁷⁶; en tal virtud la administración pública deberá dictar una resolución favorable.

En relación a la prescripción de las infracciones el Código Orgánico Administrativo establece en plazos “1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan; 2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan; 3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan⁷⁷; tomando en cuenta que estos plazos serán contabilizados desde el día siguiente de la comisión del hecho.

En relación al inicio del procedimiento sancionador, éste puede iniciarse de oficio mismo que debe nacer del órgano competente teniendo en cuenta que su origen nace también mediante denuncia, “el denunciante no forma parte del proceso quedando a la administración pública notificarle el inicio del procedimiento impidiendo con esto que el denunciante no pueda usar recurso administrativo⁷⁸; consecuentemente se observa que la ciudadanía puede poner conocimiento de la autoridad competente a través de la figura jurídica de la denuncia.

En relación a la denuncia el Código Orgánico Administrativo estipula como un “acto por el que cualquier persona pone en conocimiento de un órgano administrativo, la existencia de un hecho que puede constituir el inicio de la actuación de la administración pública⁷⁹, además establece que en caso de infracciones administrativas se debe narrar los hechos, el día de comisión del acto, los presuntos responsables y otras formalidades

⁷⁴ Moreta, “Procedimiento Sancionador”, 76.

⁷⁵ COADM. Art. 213.

⁷⁶ COADM. Art. 105, num. 4

⁷⁷ COADM. Art. 245.

⁷⁸ Moreta, “Procedimiento Sancionador”, 80.

⁷⁹ COADM. Art. 187

quedando en claro que quien denuncia no tiene vinculación con el proceso más allá de la notificación que la administración pública le haga conocer.

Cabanellas define a la denuncia como “el acto por el cual una persona pone en conocimiento de la autoridad, sea de manera escrita o verbal un hecho que contraviene los preceptos legales relacionados con los derechos de una jurisdicción”⁸⁰; se entiende por consiguiente que es un derecho que tienen los ciudadanos para informar a una autoridad la comisión de un acto que contraviene a la ley, entiéndase además que ésta figura corresponde tanto al derecho penal como administrativo.

Volviendo al tema este acto administrativo que pretende sancionar debe ser notificado sea en persona, boleta, medios de comunicación. Se debe tener en consideración que la infracción puede ser cometida en flagrancia donde el acto se incorporará en una boleta o adhesivo debiendo ser colocado en el objeto materia de la infracción⁸¹.

En este procedimiento la carga de la prueba le corresponde a la administración pública⁸² y es comprensible ya que se debe probar la responsabilidad del administrado, claro está éste puede presentar pruebas en relación a los eximentes de su responsabilidad sea por caso fortuito o cualquier otra prueba que demuestre que no fue quien cometió dicha infracción. Hay que tomar en cuenta que si el administrado asume su responsabilidad éste puede “obtener reducciones o las exenciones que prevea la ley donde se encuentre tipifica la infracción”⁸³; una vez que se cierra la etapa de prueba, la administración debe emitir un dictamen “mismo que puede recomendar sancionar, no sancionar o a su vez si han aparecido nuevos indicios se inicie un nuevo procedimiento”⁸⁴; teniendo para ello un mes desde que se inició el periodo de prueba para dictar la resolución misma que causará estado es decir hasta que se resuelva el recurso de apelación.

⁸⁰ Cabanellas, “Diccionario Jurídico”, 150.

⁸¹ COADM. Art. 252.

⁸² Ibid. Art. 256.

⁸³ Ibid. Art. 253.

⁸⁴ Moreta, “Procedimiento Sancionador”, 82.

En relación al dictamen y la resolución, el Código Orgánico Administrativo toma en cuenta el contenido de los mismos y para ello es menester hacerlo en virtud de los artículos 257 y 260 respectivamente.

2.2.4.3. Facultad sancionadora en materia ambiental.

Una vez establecido el procedimiento sancionador como facultad de la administración pública; en materia ambiental se toma en consideración la Resolución No. 382 del 3 de junio del 2015 donde la Autoridad Ambiental Nacional; es decir, el Ministerio del Ambiente otorga la Acreditación de Autoridad Ambiental competente al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar, teniendo en consideración para ello que dentro de las facultades en materia ambiental dentro del Código Orgánico del Ambiente se establece “generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el Gobierno Autónomo Descentralizado se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental”⁸⁵; en tal virtud se entiende que las infracciones administrativas en relación a materia ambiental son aquellas que se encuentran estipuladas en la norma citada; y esto, en concordancia con la Ordenanza que regula la Aplicación del Sistema Ambiental en la Provincia Bolívar en cuyo Art. 97⁸⁶ recoge las infracciones de la norma orgánica, materia de la presente investigación.

En materia ambiental, la Autoridad Ambiental, Ministerio del Ambiente y los GADS tienen jurisdicción para establecer sanciones de carácter administrativo, conforme lo estipulan los artículos 298 y 299 del COA; incluso están facultados para ejercer coactiva para que los implicados cumplan con sus obligaciones económicas.

El tratadista Alexander Mejía es muy categórico al establecer con objetividad la incidencia del derecho administrativo y su facultad sancionadora al establecer:

La prevención de acciones que dañen o amedrenten un bien jurídico; dando la oportunidad al implicado de dar un paso atrás y tomar más medidas preventivas. Como consecuencia en el ámbito administrativo las sanciones son menos rigurosas, en yuxtaposición al ámbito penal pues sus sanciones son más gravosas en relación a la afectación de dicho bien jurídico. De esto se concluye que el derecho administrativo tiene prioridad sobre el derecho penal, pues su efecto es preventivo y disuasorio sobre la conducta del sujeto, pues

⁸⁵ COA. Art. 26, *num*, 4

⁸⁶ Ecuador, GAD Provincial de Bolívar. Ordenanza que regula la aplicación del sistema ambiental en la provincia Bolívar, 31 de agosto de 2017.

si el daño persiste, las autoridades administrativas darán paso a la autoridad en materia penal para imponer la sanción correspondiente⁸⁷.

El comentario del tratadista tiene acierto, pues refiere que la justicia no debe ser vista de manera impositiva e implacable, sino que la misma tiene niveles de coerción que obligan al infractor a remediar sus acciones; siendo en materia ambiental el primer nivel el derecho administrativo y en una jerarquía superior el derecho penal.

- **Código Orgánico del Ambiente y su facultad sancionadora.**

En relación a la facultad sancionadora el Código Orgánico del Ambiente conmina a los organismos encargados del control ambiental, a aplicar el principio de proporcionalidad que vaya en el sentido de la infracción cometida, tomando en consideración las siguientes directrices:

- Según el impacto de la infracción: leves, graves y muy graves⁸⁸.
- Capacidad económica del infractor permitiendo establecer una multa económica según la capacidad adquisitiva del infractor.
- Considerar al establecer la sanción los atenuantes y agravantes.

Conocidos estos precedentes es conveniente tener en cuenta que al momento de establecer una sanción, es necesario tener en cuenta los siguientes criterios para llevar el control correspondiente en materia ambiental.

- Registro de sanciones, la importancia de mantener un registro y que el mismo sea público demostrará la transparencia de los procesos de sanciones, teniendo en cuenta que forma parte del Sistema Único de Información Ambiental.
- Toda acción administrativa es ejercida independientemente de aquellas de carácter penal y civil.
- Legitimación activa, tomando en cuenta que la naturaleza no puede ejercer su derecho en caso de violación, la legitimación activa tiene relación cuando la constitución establece que toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad

⁸⁷ Mejía, Alexander. *Responsabilidad por daños al ambiente*. (San Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, 2014), 178.

⁸⁸ COA, Art. 314.

pueden exigir a la Autoridad Ambiental correspondiente la tutela de los derechos del medio ambiente o naturaleza⁸⁹.

- En relación a “los derechos de la naturaleza, hay que tomar en cuenta que las acciones son imprescriptibles”⁹⁰; en tal virtud determinar la responsabilidad objetiva y consecuente sanción en materia ambiental no caducarán; esto con fundamento constitucional establecido en el inciso final del Art. 396.
- Hay que tomar en cuenta que el hecho de existir autorizaciones ambientales para el ejercicio de cualquier acción, no deslinda la responsabilidad que tiene la Autoridad Ambiental en el sentido de prevención, reparación y evitar que se produzcan daños ambientales. Esto considerando que en materia ambiental por parte de quienes realizan actividades que usan como materia prima a la naturaleza es objetiva por riesgo creado; entendiéndose como tal aquella actividad lícita, en caso de daño a la naturaleza, se tiene la obligación de responder por el daño ocasionado.

- **Infracciones Administrativas en materia Ambiental.**

Como se había mencionado, en materia ambiental existen 3 tipos de responsabilidad en materia ambiental, sin embargo, hay que tomar en cuenta que la responsabilidad civil y penal tienen a sus propios organismos para poder establecer el resarcimiento de los derechos de la naturaleza; mismos que en caso de conocer la Comisaria Ambiental mediante la presente ordenanza se establece la derivación de dicha responsabilidad a la autoridad competente.

En tal virtud es necesario establecer en este apartado las infracciones administrativas en materia ambiental y sus sanciones correspondientes establecidas en el Código Orgánico del Ambiente para una mejor comprensión del impacto de estudio en relación a precautar los derechos de la pacha mama; para ello debemos tomar en cuenta lo estipulado en el Art. 314 y siguientes del Código Orgánico del Ambiente:

⁸⁹ CRE. Art. 397, numeral 1; y COA. Art. 304.

⁹⁰ Ibid. Art. 396.

Infracciones Administrativas en Materia Ambiental		
Leves⁹¹	Graves⁹²	Muy Graves⁹³
Inicio de un Proyecto sin la autorización correspondiente	Abuso de los recursos de la naturaleza para beneficio propio como uso, tenencia, posesión, transporte de especies nativas o restringidas o que excedan lo autorizado por el ente correspondiente.	Aprovecharse de los recursos naturales sobre especies nativas que no tengan autorización correspondiente
Incumplir obligaciones en materia ambiental cuando no se encuentren tipificadas como graves o muy graves	Exportación de especies nativas de madera que no estén en amenaza pero que las ponga en riesgo y que excedan de lo autorizado	Caza, pesca, recolección, tenencia, exportación, importación, transporte, movilización, aprovechamiento, manejo, comercialización de especies silvestres, vivos, en partes o sus derivados.
Falta de auditorías y monitoreo en materia ambiental	Caza, pesca, captura, recolección, tenencia, exportación, importación, movilización, aprovechamiento, manejo y comercialización de especies silvestres, vivos, en partes o sus derivados, sin tener autorización administrativa.	Asentamiento irregular que afecte el medio ambiente especialmente la biodiversidad dentro de las áreas protegidas o las áreas del Patrimonio Forestal Nacional.
Generar residuos o desechos especiales sin la autorización para ello.	Usar mecanismos que pongan en peligro a las especies en relación a la caza, pesca y captura de especies.	Quema, destrucción o afectación del ecosistema de bosques y ecosistemas frágiles: páramos, manglares, humedales, marinos, costeros.
Falta de presentación programas de gestión de productos químicos caducados y su correspondiente manejo para su destrucción.	Incumplir condiciones y obligaciones de incentivos forestales entregados por el Estado.	Suministrar información incorrecta que no corresponda a la verdad de los hechos en relación a la obtención de autorización administrativa o para el cumplimiento de mecanismos de control y seguimiento que induzcan a cometer errores por parte de la Autoridad Ambiental Correspondiente.
Falta de notificación a la autoridad correspondiente en caso de brote de plagas o enfermedades de las especies forestales en las plantaciones forestales de producción debidamente autorizadas.	No informar a tiempo a las autoridades correspondientes sobre cualquier acto que afecte la sostenibilidad de los bosques naturales.	Construcción de obras dentro de áreas protegidas sin la debida autorización de la entidad correspondiente.
Incumplir con las medidas de sanidad en materia de medios de propagación vegetal establecidos por la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.	Incumplimiento del manejo ex situ que afecte a la vida silvestre o la seguridad de la población, sin acatar las disposiciones de la Autoridad Ambiental correspondiente.	Introducción al territorio de especies exóticas que afecten el equilibrio de los ecosistemas de nuestro país y que no cuenten con la autorización administrativa.

⁹¹ COA. Art. 316.

⁹² Ibid. Art. 317.

⁹³ Ibid. Art.318.

	Incumplir normas de manejo, conservación y demás herramientas para las áreas protegidas, que altere sus funciones y afecte la biodiversidad.	Incumplir con la normativa sobre actividades de biotecnología que afecten al ecosistema en general, incluido a la población humana.
	Aprovechamiento de especies madereras sin contar con la autorización correspondiente.	Ejecución de plantaciones forestales en lugares no autorizados.
	No establecer franjas cortafuegos en las plantaciones forestales productivas o que resulten insuficientes y no estén debidamente mantenidas de acuerdo a las normas técnicas establecidas por la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.	Exportación de madera de especies nativa que estén amenazadas o que su explotación se encuentre restringida o exceda lo autorizado por la autoridad correspondiente.
	Inicio de actividades de mediano impacto sin contar con la autorización correspondiente.	Incumplir con los límites permisibles sobre vertidos, descargas y emisiones.
	No informar en un plazo de 24 horas sobre alguna situación de emergencia a la autoridad correspondiente que ponga en riesgo eminente al ecosistema,	Abandono de infraestructura o cierre de actividades sin contar con la aprobación de la autoridad correspondiente.
	No contar con la autorización en la gestión de sustancias químicas peligrosas y la generación de desechos peligrosos.	Introducir residuos y desechos al país.
	Incumplir con el plan de manejo ambiental sin aplicar los correctivos emitidos por la autoridad ambiental.	Introducción, importación, uso o tenencia de sustancias químicas que se encuentren prohibidas su uso dentro del territorio nacional.
	Incumplir de manera parcial aquellas medidas de reparación integral en relación al área ambiental a la que estaba el operador responsable.	
	Impedir la ejecución del plan de reparación integral.	
	Impedir el seguimiento y control de la autoridad ambiental competente.	
	Incumplir aquellas medidas provisionales dictadas por la autoridad ambiental correspondiente.	
SANCIONES⁹⁴		
a) Multa económica, que se impondrá de acuerdo a la capacidad económica de la persona (de acuerdo a la Declaración de Impuesto a la Renta); b) Decomiso de las especies, herramientas, equipos, medios de transporte y demás instrumentos utilizados para cometer la infracción; c) Destrucción de los productos, medios de transporte, herramientas o bienes utilizados para cometer la infracción; d) Suspensión temporal de la actividad o del aval oficial de actuación; e) Revocatoria de la autorización, terminación del contrato y del aval oficial de actuación; f) Devolución, suspensión, o pérdida de incentivos; y,		

⁹⁴ COA. Art. 320.

- g) El desalojo de personas del área donde se está cometiendo la infracción, con garantía plena de sus derechos.

EN RELACIÓN A LA REPARACIÓN INTEGRAL SE APLICARÁ EN TODAS LAS INFRACCIONES DONDE SE DETERMINE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AMBIENTALES.

Fuente: Código Orgánico del Ambiente.
Elaborado por: Cristhian Ilvis Estrada

Este cuadro recoge de manera sistematizada las infracciones de carácter administrativo por los cuales la Comisaría Ambiental tendría injerencia conjuntamente con la Autoridad Nacional Ambiental para precautelar los derechos de la naturaleza; se observó en tal virtud que el objetivo principal es realizar el seguimiento, control y en caso de ser necesario, sancionar las infracciones administrativas en materia ambiental; esto con fundamento en el articulado del Código Orgánico Ambiental que estipula:

La Autoridad Ambiental Competente promoverá, previo al inicio del procedimiento sancionador..., de conformidad con la normativa que rige estos procedimientos en el sector público.

La Autoridad Ambiental Competente actuará de oficio o por denuncia, para conocer y sancionar las infracciones señaladas en este Código, de conformidad con la normativa que rige estos procedimientos en el sector público.

Cuando se actúe de oficio o por denuncia, la Autoridad Ambiental Competente dictará un auto inicial de conformidad con la normativa que rige estos procedimientos en el sector público⁹⁵.

A continuación, el Código Orgánico del Ambiente y en referencia a la capacidad económica del obligado, se ha establecido la variable en relación a la compensación económica, quedando de la siguiente manera:

Multa Económica según Capacidad del Infractor⁹⁶		
Grupo	Rango	Infracción/SBU
A:	Ingresos brutos se encuentren entre cero a una fracción básica gravada con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales	Leves: un SBU Graves: cinco SBUs Muy graves: diez SBUs
B:	Ingresos brutos se encuentren entre una a cinco fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.	Leves: 1.5 SBUs Graves: quince SBUs. Muy graves: cincuenta SBUs
C:	Ingresos brutos se encuentre entre cinco a diez fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales	Leves: dos SBUs. Graves: treinta y cinco SBUs Muy graves: cien SBUs.

⁹⁵ COA. Art. 310 - 312

⁹⁶ Ibid. Art. 323 -326.

D:	Ingresos brutos se encuentren en diez fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales, en adelante.	Leves: 2.5 SBUs. Graves: setenta y cinco SBUs. Muy graves: doscientos SBUs
----	---	---

Fuente: Código Orgánico del Ambiente.
Elaborado por: Cristhian Ilvis Estrada

2.2.5. Competencias del GAD Provincial en Materia Ambiental.

Entendida la competencia como el campo de acción que tiene la administración para poder actuar; es menester establecer en relación a las competencias que tienen los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; es menester mencionar que la Constitución de la República del Ecuador establece ocho competencias que son exclusivas en relación a los gobiernos provinciales destacando:

1. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
2. La gestión ambiental provincial.
3. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
4. Fomentar la actividad agropecuaria.
5. Fomentar las actividades productivas provinciales.

Estás son de carácter general en relación al funcionamiento de los gobiernos provinciales; es menester destacar aquella relacionada al tema de investigación; pues la supra norma determina que éste organismo tiene a la gestión ambiental como competencia exclusiva; de igual manera competencias relacionadas a la actividad agropecuaria tienen relación al ambiente donde se denota la preocupación de esta entidad mediante campañas de involucrar a las personas en estas actividades importantes para la economía provincial siempre guardando respeto a la naturaleza en el uso de sus recursos⁹⁷.

Es menester mencionar que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, guarda estrecha concordancia con las competencias de rango constitucional, es decir, éstas son incorporadas en esta norma para garantizar el accionar de estos gobiernos provinciales, estas competencias se han desarrollado en relación a la “vialidad mediante el asfaltado, construcción de puentes carrozables, fomentación de la actividad agrícola, entre otras; hay que tener en cuenta que el GAD provincial en relación a la construcción asfáltica ha logrado realizar más de 150

⁹⁷ CRE. Art. 263.

kilómetros de asfalto respetando la naturaleza mediante la mínima intervención para evitar contaminar”⁹⁸; todo ello conjuntamente con la colaboración internacional en virtud de las competencias establecidas en la supra norma y el COOTAD.

En materia ambiental y como se había explicado anteriormente, el Código Orgánico del Ambiente otorga competencias a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales destacando las siguientes:

1. Elaborar planes, programas y proyectos para prevenir incendios forestales y riesgos que afectan a bosques y vegetación natural o bosques plantados;
2. Generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el Gobierno Autónomo Descentralizado se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental;
3. Controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido;
4. Controlar las autorizaciones administrativas otorgadas⁹⁹.

Hay que denotar nuevamente que el GAD Provincial en relación a las competencias ha invertido más de 5 millones de dólares; en sistemas de riego se ha invertido cerca de 3 millones de dólares; en relación a la reforestación la inversión supera los doscientos mil dólares. En materia ambiental la Dirección de Gestión Ambiental y Riesgos, realiza seguimiento, asesoramiento y control en diferentes cantones de la provincia; por ejemplo, sectores Guamayaco, Monterrey, Sabanetillas exigiendo la implementación de tratamiento de desechos en relación a las granjas agrícolas toda vez que a falta de la Comisaria Ambiental no puede sancionar a granjas que no cuentan con los permisos necesarios o a su vez cuya formación es clandestina.

Hay que destacar que mediante competencias delegadas la Autoridad Ambiental Nacional establece que el Gobierno Provincial en calidad de Autoridad Ambiental provincial realice la “supervisión de granjas porcinas, avícolas, lubricadoras, mecánicas, estaciones base para celulares, gasolineras, entre otras”¹⁰⁰; se entiende por consiguiente que la implementación de la Comisaría Ambiental ofrecerá un soporte jurídico mediante el cual se podrá hacer un correcto seguimiento de las infracciones ambientales cometidas

⁹⁸ GAD Provincial de Bolívar, Rendición de cuentas, 25 de septiembre de 2020, <http://www.bolivar.gob.ec/cms/index.php/ley-de-transparencia-de-la-informacion/informacion-2019/84-noticias/125-noticias-rendicion-cuentas-2>

⁹⁹ COA. Art. 26.

¹⁰⁰ William Rea, entrevistado por Cristhian Ilvis, 18 de diciembre de 2020.

en relación al incumplimiento de la normativa y sobretodo permitirá a la colectividad ser partícipe directo al momento de poner en conocimiento de la autoridad problemas ambientales que tengan competencia en materia ambiental.

2.2.6. Incidencia del Derecho Ambiental.

En esta sección se observará como el derecho ambiental ha tenido una evolución diferente de las demás ramas de esta ciencia social, pues su incorporación en la normativa internacional y nacional surgió por la preocupación de las naciones en el deterioro del medio ambiente, el cambio climático que afecta a todo el planeta y no solo a una determinada nación; mismo que tiene incidencia en materia civil, ambiental, penal, administrativa, es decir es un derecho transversal por la repercusión que tiene la naturaleza en la vida y actividades del ser humano.

2.2.6.1. Evolución histórica del Derecho Ambiental.

Se resalta a la revolución industrial en el siglo XVIII donde se impone el hombre sobre la naturaleza; ya en siglo XX el hombre con el descubrimiento del átomo establece un nuevo paradigma de poder sobre la naturaleza, a partir de ello comienza el desarrollo de armas de destrucción masiva que han afectado de manera desproporcional al medio ambiente.

Marcelo Castillo es muy categórico al señalar que:

El ser humano a partir de la revolución industrial ejerce un control total sobre cada uno de los elementos de la naturaleza, esto aunado a los descubrimientos en ramas como la ciencia y la tecnología; acarreando dos aristas, la primera comodidad y progreso; la segunda destrucción desmedida del ambiente¹⁰¹.

Los últimos treinta años, el medio ambiente ha formado parte de discursos, reformas constitucionales en todo el país; pues es notable la incidencia del derecho internacional y su preocupación por el medio ambiente y sus elementos; países como Argentina en el año 1994 reforma su constitución y otros países a nivel mundial; lo mismo ocurrió en nuestro país con la Constitución Política del Ecuador que ya establecía en su

¹⁰¹ Castillo, Marcelo. *Régimen Jurídico de Protección del Medio Ambiente*. (NA: Broc Editorial, 1994), 80.

artículo 86 donde en su parte pertinente establecía “el derecho que tiene el ser humano a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...”¹⁰²

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece en su artículo 25 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar...”¹⁰³; si analizamos este precepto jurídico observamos su relación con el medio ambiente al mencionar la salud como uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de la sociedad.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente conocida como Conferencia de Estocolmo establece al derecho ambiental como aquella norma que regula “los actos del hombre que ponen en peligro a la naturaleza y consecuentemente la afectación de la vida en el planeta”¹⁰⁴, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 establece “el respeto a la naturaleza evitando perturbar sus procesos esenciales por la indiscriminada actividad del hombre”¹⁰⁵, donde se conmina que el accionar del hombre en la utilización de los recursos debe su accionar en base al principio de sustentabilidad.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente, entre otros llevan dentro de sus preceptos jurídicos la importancia de preservar el medio ambiente para la sana convivencia del ser humano, estableciendo como requisito principal la obligación que tienen los Estados para establecer políticas, normativas, planes de contingencia que coadyuven a la prevención de daños ambientales las actividades humanas que ponen en riesgo a la naturaleza y por lo tanto a la vida en el planeta.

2.2.6.2. Principios y derechos ambientales del Ecuador.

La incorporación del Código Orgánico del Ambiente en el año 2017 establece un nuevo paradigma en la protección del medio ambiente; el Art. 9 de esta norma establece principios propios de la naturaleza mismos que están en estrecha concordancia con los ya

¹⁰² Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1 de 11 de agosto de 1998, Art. 86.

¹⁰³ ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas 1948, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, Art. 25.

¹⁰⁴ ONU, Declaración de Estocolmo, junio de 1972, principio 2.

¹⁰⁵ ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, Carta Mundial de la Naturaleza, 28 de octubre de 1982, preámbulo.

establecidos en la supra norma; dichos principios están orientados en la toma de decisiones, actividades públicas y del ser humano en general, encaminados a la conservación, uso y manejo sostenible de la naturaleza¹⁰⁶.

- **Principio de responsabilidad integral¹⁰⁷**

Encaminado a establecer la responsabilidad que tienen todas las personas naturales o jurídicas en actividades que tengan relación con la explotación, utilización y fabricación de proyectos que tengan como base los recursos naturales; el manejo de desechos tóxicos, la regeneración de la naturaleza.

- **Principio de sostenibilidad¹⁰⁸**

Si bien el ser humano, puede disfrutar de los recursos que provee la naturaleza, también es cierto que las personas deben explotar dichos recursos de manera sostenible considerando para ello la restauración de los recursos usados, pues esto conlleva el principio de sustentabilidad; es decir, dejar a las generaciones futuras a su cargo el disfrute y responsabilidad para poder seguir usando a la naturaleza como proveedora.

- **Principio in dubio pro natura¹⁰⁹.**

Principio que exhorta que en caso de existencia de vacíos legales en relación a materia ambiental, el Estado tiene la obligación de fallar a favor de la naturaleza; de igual manera en caso de conflictos entre normas se deberá aplicar el principio de proporcionalidad.

- **Principio de Reparación integral¹¹⁰.**

Mediante el procedimiento administrativo con potestad sancionatoria se pueden tomar diferentes acciones, civiles, administrativas, penales para obligar a quien comente

¹⁰⁶ Ecuador, *Código Orgánico Del Ambiente* (COA), Registro Oficial Suplemento 983 de 12-abr.-2017, Art. 9.

¹⁰⁷ COA. Art. 9, *numeral 1*.

¹⁰⁸ COA. Art. 9, *numeral 3*.

¹⁰⁹ COA. Art. 9, *numeral 5*.

¹¹⁰ COA. Art. 9, *numeral 9*.

daño ambiental para que responda por la afectación y de ser posible revertir el impacto ambiental ocasionado.

2.2.7. La naturaleza como sujeto de derechos.

La importancia que reviste la naturaleza dentro de la cosmovisión mundial es aquella necesidad que tienen los estados por la conservación de los recursos naturales toda vez que la explotación indiscriminada de todos los recursos tanto bióticos como abióticos ha provocado un grave declive en relación a la salud del medio ambiente; procesos de desertificación, contaminación de aguas, aire; ha provocado una grave contaminación ambiental, desencadenando en el avance indiscriminado del calentamiento global.

Para entender la importancia de la naturaleza y su incidencia en la vida del ser humano, debemos partir por entender el significado de esta palabra que engloba muchos factores. Thomas Hobbes define a la naturaleza como “el conjunto de todo lo tangible e intangible como un cosmos ordenado mismo que está regido por leyes universales”¹¹¹, observamos en la presente acepción que la naturaleza es el conjunto de todos los seres vivos y no vivos, que forman el planeta tierra; por lo tanto existe una concepción holística de la armonía del hombre y su relación con la preservación de la naturaleza.

Martínez establece una relación simbiótica entre el hombre y la naturaleza al establecer que “existe reciprocidad entre la naturaleza y el hombre pues el segundo por medio de la naturaleza ha logrado transformar diversas culturas mediante la adaptación a un determinado lugar”¹¹²; al mencionar esta relación se establece que el hombre ha logrado de cierta manera amoldar a la naturaleza según sus necesidades; sin embargo, en la época antigua existía sobreexplotación de los recursos naturales.

La Constitución de la República de Ecuador incorpora a la naturaleza como sujeto de derechos por medio de la legitimación activa; en tal virtud la supra norma establece que “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a

¹¹¹ Hobbes, Thomas. *Leviatán*. (Inglaterra: Deusto Editorial, 1651), 96.

¹¹² Martínez, *La Relación cultura-naturaleza en la arquitectura occidental*. (Cali: Del Valle Editorial, 2001), 23.

que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos [...]”¹¹³.

Esta concepción de sujeto de derechos se fundamenta en la concepción del bien jurídico que puede ser vulnerado por una persona natural o jurídica; por lo tanto, el Ecuador por primera vez separa a la naturaleza del ser humano y le otorga derechos a la naturaleza con el objetivo de garantizar el principio de sustentabilidad para las generaciones futuras, además, la obligación del hombre para respetar y en caso de vulnerar, resarcir sus derechos.

El doctrinario Ramiro Ávila asevera que otorgar a la naturaleza el carácter de sujeto de derechos “deviene de la evolución y que el reconocimiento de estos derechos es inevitable pues toma en consideración la dignidad, el derecho subjetivo, la igualdad”¹¹⁴.

Otro derecho de la naturaleza es el de restauración misma que se encuentra establecida en el Art. 72 de la Constitución de la República del Ecuador, donde se establece la responsabilidad “de resarcir el daño ocasionado a la naturaleza por parte del Estado y de personas naturales o jurídicas con el propósito de indemnizar a quienes resulten afectados”¹¹⁵.

Bajo el derecho a la restauración surgen obligaciones que el Estado tiene frente a la naturaleza y están encaminadas en el establecimiento de medidas de precaución, así también la restricción de actividades en sectores que estén protegidos por el gobierno; incluso existe prohibición de introducción especies tanto en flora y fauna que mitiguen los ecosistemas propios de nuestra región.¹¹⁶

Finalmente al existir el bien común donde la naturaleza provee, todos los ecuatorianos tenemos derecho a gozar de sus recursos siempre y cuando sea para un beneficio colectivo; evitando de esta manera la apropiación para beneficio personal; cualquier actividad relacionada con la naturaleza está regulada por el Estado; por ende

¹¹³ CRE. Art. 71.

¹¹⁴ Ávila, Ramiro. *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*, (Quito: Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2012), 67.

¹¹⁵ CRE. Art. 72.

¹¹⁶ *Ibid.* Art. 73.

tanto empresas nacionales como internacionales no podrán aprovecharse de nuestros recursos para beneficio económico de pocos, sino se busca el beneficio de la población ecuatoriana.

2.2.7.1. Responsabilidad por daño ambiental.

¿Quiénes son responsables por el daño ambiental?; la respuesta a esta interrogante es obvia, pero para tener establecida de manera objetiva, es decir, estipulada en una normativa, el Código Orgánico del Ambiente establece la responsabilidad ambiental en forma general, así también la responsabilidad objetiva. Antes de proseguir con este apartado es necesario establecer la concepción doctrinaria y jurídica sobre el daño ambiental y sus consecuencias, esto con el propósito de tener una mayor concepción de la importancia que tiene el derecho ambiental para la protección de los recursos naturales toda vez que en su mayoría son recursos no renovables.

Daño ambiental

El doctrinario Felipe Rodríguez refiere en torno al daño ambiental como “la alteración negativa que sufre el ambiente, sus recursos provocando desequilibrio en los ecosistemas”¹¹⁷; entonces supone el detrimento de la naturaleza y sus elementos provocando un grave desequilibrio de los ecosistemas y las criaturas que conviven en ellos.

El Código Orgánico del Ambiente concibe al daño ambiental como:

Toda alteración significativa que, por acción u omisión, produzca efectos adversos al ambiente y sus componentes, afecte las especies, así como la conservación y equilibrio de los ecosistemas. Comprenderán los daños no reparados o mal reparados y los demás que comprendan dicha alteración significativa¹¹⁸.

Se observa similitud en las expresiones vertidas por el doctrinario Felipe Rodríguez; otra concepción doctrinaria en relación al daño ambiental, es aquella expresada por Mario Peña señalando que el daño ambiental como “cualquier tipo de acción y omisión que menoscabe y

¹¹⁷ Rodríguez, Felipe. *Lecciones de Derecho y Ética*. (Argentina: Universitas Editorial, 2013), 317.

¹¹⁸ COA. 90.

ponga en peligro los recursos del ambiente tanto sus factores bióticos como abióticos¹¹⁹ ; se analiza una definición que amplía el campo de afectación del daño ambiental pues involucra a los seres bióticos; es decir, los seres vivos; y, los factores abióticos que involucra los recursos naturales renovables y no renovables.

De estas definiciones doctrinarias y jurídicas podemos deducir que todas ellas concuerdan en los siguientes puntos:

- Afectación al ecosistema y sus elementos.
- El daño ocasionado provoca graves consecuencias poniendo en riesgo la vida de sus habitantes.
- Para que el daño sea considerado jurídicamente debe ser relevante y su afectación a gran escala.
- El daño se produce por la acción u omisión de quienes transgreden al medio ambiente.
- La afectación del daño ambiental involucra detrimento de todos sus elementos.

2.2.7.2. Fundamentación legal para determinar responsabilidad en daños ambientales.

El Art. 10 del Código Orgánico del Ambiente estipula en relación a la responsabilidad ambiental lo siguiente:

El Estado, las personas naturales y jurídicas, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, tendrán la obligación jurídica de responder por los daños o impactos ambientales que hayan causado...¹²⁰.

En tal virtud, todos los seres humanos no estamos exentos de ocasionar daño ambiental y responder frente a la vulneración de los derechos de la naturaleza, claro está que en virtud a la garantía del debido proceso estamos amparados en ejercer el derecho a la defensa. En relación a la responsabilidad objetiva, el Código Orgánico del Ambiente establece que las personas naturales o jurídicas tienen responsabilidad objetiva; incluso menciona a las operadoras de obras, quienes realicen proyectos o actividades están obligados¹²¹ a mantener un sistema de control ambiental para prevenir la afectación a la pacha mama.

¹¹⁹ Peña, Mario. Daño, responsabilidad y reparación ambiental. (México, 2005), 8.

¹²⁰ COA. Art. 10.

¹²¹ COA. Art. 11.

2.3. Hipótesis.

¿La implementación del procedimiento administrativo para incorporar la Comisaría del Ambiente en el gobierno autónomo descentralizado de la provincia Bolívar evitará la vulneración de derechos de la naturaleza?

2.4. Variables.

2.4.1 Independiente.

La falta de ejercicio de las Competencias en el GAD Provincial de Bolívar

2.4.2 Dependiente.

Creación de la Comisaria Ambiental

CAPÍTULO III:

DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO INVESTIGATIVO.

3.1. Ámbito de estudio.

Área de conocimiento:	Derecho y Ciencias Sociales
Sub – Área del Conocimiento:	Derecho Administrativo Derecho Constitucional
Línea de Investigación:	Derecho, Saber Jurídico, Gobernabilidad
Sub – Línea:	Derecho Ambiental

3.2. Tipo de investigación.

- Investigación Básica
- Investigación Aplicada

3.3. Nivel de investigación.

La presente investigación tiene el carácter correlacional y descriptiva.

3.3.1. Descriptiva.

Misma que tiene como finalidad llegar a conocer el proceso administrativo para otorgar validez jurídica a la Comisaria del Ambiente, para ello es necesario la recolección de la información para sintetizarla en la información más relevante siendo su propósito la ordenanza para la conformación de la Comisaria Ambiental.

3.4. Método de investigación.

El desarrollo del proyecto hará uso de la metodología de investigación que está más afín a nuestra carrera siendo los siguientes métodos:

- **Método inductivo.**

Partir de un tema o problema concreto es el fundamento de éste método para aplicarlo en ámbitos de la aplicación jurídica en este caso la implementación de la Comisaria Ambiental.

- **Método deductivo.**

Partir de la generalidad para la aplicación en un caso concreto en base a normativa disponible tanto en el ámbito administrativo como ambiental permite al dicente de derecho crear normativa concordante con la carta magna y su aplicación en jurisdicciones específicas como en este caso la Provincia Bolívar.

- **Método científico.**

Base de todas las ciencias incluso de las ciencias sociales, pero permite la adquisición de conocimientos de manera precisa, confiable y de aceptación general para alcanzar los objetivos planteados.

- **Método analítico.**

Importante ya que el análisis de la ley, reglamento, ordenanzas busca vacíos jurídicos conocidas como antinomias desarrollar nuestra investigación para resolver conflictos jurídicos.

- **Método sintético.**

Sintetizar la información en un documento de carácter jurídico permite a una institución sea pública o privada, además a la colectividad universitaria y sociedad, tener acceso a la información para en virtud del derecho de petición de rango constitucional ser el vínculo de conexión para solucionar problemas; también permite la fragmentación de la información para una mejor comprensión del problema a ser investigado y sus soluciones a largo plazo.

3.5. Diseño de investigación.

3.5.1. Bibliográfico.

Primordial en el desarrollo jurídico pues supone el análisis de doctrina, jurisprudencia y normativa, se rescata el pensamiento de doctrinarios que abordan el tema desde un punto de vista subjetivo mismo que en su mayoría son tomados en cuenta en relación a la motivación que debe tener no solamente una decisión de un juez sino que

para la ejecución y aplicación del derecho positivo y la ley en el sentido estricto debe haber fundamentación.

Con respecto al diseño de la investigación el mismo se basa en la investigación de campo y bibliografía, siendo necesario el uso experimental y elaboración de encuestas; el además del análisis de documentos tanto físicos como aquellos que se encuentran de manera digital en la nube.

- **Tipos.**

- **Análisis de documentos.**

Se usa con el propósito de elaborar y desarrollar el marco teórico, para ello se elaboran fichas bibliográficas para analizar el material impreso siendo éstos, estudios previos, manuales, libros, revistas, etc.

- **Internet.**

Técnica usada para obtener información sobre todo se ha convertido en una herramienta de vital importancia en esta crisis de Pandemia puesto que al ser estudiantes investigadores y con el ánimo de evitar posibles contagios, ésta herramienta es un soporte para la elaboración del presente proyecto de investigación.

3.5.2. Diseño de Campo.

La elaboración de documentación jurídica requiere que el estudiante de derecho y los profesionales en general palpen la situación actual de la sociedad, produciendo cuerpos normativos e informativos relacionados con esta ciencia social mismo que permite mejorar el conocimiento y compartir experiencias, opiniones y criterios.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS.

4.1. Presentación de Resultados.

En relación a los resultados esperados, la implementación de la Comisaria Ambiental será primordial en la aplicación de las competencias que el GAD Provincial tiene en relación a la protección del medio ambiente, pues al tener este órgano dentro de la institución se podrá en base a las competencias ejercer la potestad sancionadora en el ámbito administrativo como también la receptación, investigación y resolución de denuncias por parte de la ciudadanía a más de las que se determine durante el desarrollo del presente trabajo de investigación.

4.2. Beneficiarios.

4.2.1. Beneficiarios Directos.

La población bolivarense, los abogados en libre ejercicio están considerados como beneficiarios directos considerando que la implementación de la Comisaría Ambiental sería el nexo entre la institución y la colectividad en defensa y protección de los derechos de la naturaleza; además, la comunidad universitaria sería también beneficiaria considerando que sería una fuente de consulta para el análisis de la repercusión que tiene la creación de dependencias dentro de una institución en defensa de los derechos no solo del ambiente sino de la colectividad en general.

4.2.2. Beneficiarios Indirectos.

Al ser un proyecto que involucra la implementación de la Comisaría Ambiental en el GAD Provincial de Bolívar y el Departamento Ambiental ya que en el ámbito de sus competencias ésta dependencia ejercerá una correcta vigilancia de los derechos de la naturaleza a nivel provincial.

4.3. Impacto de la investigación.

El GAD provincial es una institución enfocada en el proceso de planificación y desarrollo a nivel provincial, en articulación con los gobiernos locales y sectoriales, que

ejerce su autonomía y descentralización acorde a sus competencias y funciones determinadas en la constitución y la ley, que promueve la participación ciudadana y contribuye al buen vivir de los bolivarenses.

En relación al aspecto social tenemos que la población está conformada por mestizos e indígenas que en su mayoría viven en el campo, claro está que en la última década ha existido una migración hacia la parte urbana, también es una provincia prominentemente agrícola por lo tanto necesita de la protección de los recursos naturales que tiene para una mejor distribución de los productos que la naturaleza provee que en base a sus competencias el GAD provincial tiene que garantizar que no haya vulneración de los derechos de la naturaleza.

4.4. Transferencia de resultados.

Dada la importancia que reviste la incorporación de la Comisaría Ambiental dentro del Marco Jurídico de la GAD Provincial de Bolívar; el presente trabajo será socializado con el señor Prefecto, como también con el Departamento del Ambiente, pues éste servirá para el análisis, aprobación y puesta en ejecución de la presente ordenanza, llenando el vacío de esta figura jurídica, con ello poder establecer el nexo administrativo entre la institución y la comunidad.

CONCLUSIONES.

- La implementación de órganos en la estructura orgánica de la Institución Pública del Estado realizan una mejor distribución en las actividades que realizan teniendo sustento en la Constitución de la República del Ecuador y demás leyes subyacentes conjuntamente con la potestad sancionadora que faculta a los gobiernos descentralizados establecer sanciones de carácter administrativo en relación al procedimiento sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo, respetando la independencia de cada institución pública pero a su vez normalizando un esquema de aplicación general.
- El Código Orgánico Administrativo establece el procedimiento sancionador, haciendo uso de las infracciones de la ordenanza existente y que son las establecidas en el Código Orgánico del Ambiente donde de manera expresa señala, debe regirse por aquel que rige a las instituciones públicas.
- La vinculación de este órgano con la sociedad permite que la misma en caso de conocer posibles vulneraciones a los derechos de la naturaleza, mediante denuncias de dos tipos, siendo escritas, verbales; la última reducida a escrito por parte del servidor correspondiente, permiten al Comisario Ambiental establecer los mecanismos legales para poder establecer sanciones a quienes vulneran los derechos de la naturaleza sin que ello involucre a quien denuncie como parte del proceso sino que mediante la notificación se le hace conocer el inicio de dicho procedimiento.

RECOMENDACIONES.

- Se recomienda que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Bolívar acoja la presente investigación mediante ordenanza puesto que le permitirá ejercer las atribuciones legales correspondientes en defensa de los derechos de la naturaleza; en tal virtud se recomienda acoger dicha propuesta y especificar el procedimiento administrativo correspondiente.
- Se capacite al personal en relación a las actividades administrativas que tiene a cargo la Comisaria Ambiental para poder efectivizar el cumplimiento efectivo como organismo en protección de la naturaleza pues ésta al ser reconocida en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 es considerada como sujeto de derechos; en tal virtud el personal capacitado y conjuntamente con el área de comunicación del GAD provincial de Bolívar dar a conocer a la colectividad la existencia de la Comisaria Ambiental como aquella dependencia encargada de recibir denuncias cuando haya posibles vulneraciones de derechos hacia la naturaleza.
- Una vez aceptada la presente investigación, ésta sea socializada con todos los trabajadores del GAD Provincial con la finalidad de coordinar las diferentes actividades, considerando que la Comisaría Ambiental sería el eje transversal con las demás dependencias de la institución para mejorar el accionar en beneficio de la colectividad y en éste caso para evitar el detrimento hacia la naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alfaro, Róger. *Guía para la Elaboración de Ordenanzas*. Managua: Cooperación Suiza, 2013.
- Andaluz, C. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: Iustitia S.A.C., 2016.
- Andaluz, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Perú: Proterra, 2017.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Paris: ONU, 1948.
- ASAMBLEA NACIONAL. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito, 2010.
- Asamblea Nacional. *Código Orgánico del Ambiente*. Quito: Lexis, 2017.
- Ávila, Ramiro. *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Quito: Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2012.
- Bedón, R. «Aplicación de los Derechos de la Naturaleza en Ecuador.» *Veredas do Direito*, 2017: 14-28.
- Bermúdez, J. «Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. » *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2013: 421 - 447.
- Blanquer, David. *Derecho Administrativo*. Valencia: TirantBlanch, 2010.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Heliasta, 2001.
- Cassagne, Juan. *Derecho Administrativo*. Lima: Palestra, 2010.
- Castellanos, Fernando. *Lineamientos elementales de derecho penal*. México: Porrúa, 1995.
- Castillo, Marcelo. *Régimen Jurídico de Protección del Medio Ambiente*. NA: Broc, 1994.
- Cavero, José. *El Derecho de Petición*. Medellín: Ibañez , 1995.
- Comadira, Julio. *El juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad*. Buenos Aires: El Derecho, 2015.
- Consejo Nacional de Competencias*. Resolución No. 5 (13 de Enero de 2015).
- Dromi, R. *Derecho Administrativo*. Argentina: Buenos Aires - Madrid, 2004.
- Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires-Madrid: Ciudad Argentina, 2014.
- Ecuador. *Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Lexis, 2015.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Lexis, 2008.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional Constituyente, 1998.

- Ecuador Forestal. *Ecuador Forestal*. 20 de Julio de 2012.
<https://ecuadorforestal.org/glosario-forestal/glosario-de-ley-de-gestion-ambiental/#:~:text=%2D%20Conjunto%20de%20pol%C3%ADticas%2C%20normas%2C,Impacto%20Ambiental>. (último acceso: 10 de Diciembre de 2020).
- Flores, Verónica. *Ordenanzas Municipales y Medio Ambiente*. Quito: Universidad Central, 2016.
- Fonseca, C. *Manual de Derecho Ambiental*. Arequipa: Andrus, 2010.
- GAD Provincial de Bolívar . 20 de Abril de 2020.
<http://www.bolivar.gob.ec/cms/index.php/historia-institucional> (último acceso: 15 de Noviembre de 2020).
- GAD Provincial de Bolivar. *Manual Orgánico Funcional del Gobierno Provincial de Bolívar*. Guaranda: GADBolivar, 2014.
- GAD Provincial de Bolívar. *Ordenanza que regula la aplicación del sistema ambiental en la provincia Bolívar*. Guaranda: GAD Bolívar, 2017.
- García, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. España: Civitas, 2006.
- . *Observaciones sobre el Fundamento de la Inderogabilidad singular de los Reglamentos*. Madrid: Universidad de Valladolid, 1958.
- González, J. *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina* . México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003.
- Guastini, R. *Interpretación y razonamiento jurídico*. Lima: ARA, 2010.
- Guzmán, Alejandro. *Scielo*. NA de NA de 2002.
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552002002400007 (último acceso: 28 de Noviembre de 2020).
- Heredia, Horacio. «Los medios administrativos para la protección de los administrados.» *Revista del Colegio de Abogados*, 1945: 350.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Inglaterra: Deusto, 1651.
- II, Juan Pablo. «La crisis ecológica: un problema moral.» *Jornada Mundial por la Paz*. Vaticano: Editrice, 1990. 8.
- Inconstitucionalidad de la Ordenanza*. 001-12-SIA-CC (Corte Constitucional , 7 de Junio de 2012).
- INEC. «Ecuador en cifras.» 20 de Junio de 2010.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manualateral/Resultados-provinciales/bolivar.pdf>.
- Jácome, María, entrevista de Andrés Moreta. (8 de Septiembre de 2018).

- Jaramillo, Hernan. *Manual de Derecho Administrativo*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja, 2005.
- Kelsen, Hans . *Teoría Pura del Derecho*. México DF: UNAM , 1986.
- López, Pedro, y Alejandro Ferro. *Derecho Ambiental*. México: Impresos y Acabados, 2006.
- Manteca, Víctor. *Wolters Kluwer*. 15 de Diciembre de 2007.
[http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAA
 AAEAMtMSbF1jTAAAUMTcwsLtbLUouLM_DxbIwMDCwNzQzOQQGZahtps://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAA
 AAAAAEAMtMSbF1jTAAA0tTUzO1stSi4sz8PFsjAwNzQ0NDY5](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAA

 AAEAMtMSbF1jTAAAUMTcwsLtbLUouLM_DxbIwMDCwNzQzOQQGZahtps://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAA

 AAAAAEAMtMSbF1jTAAA0tTUzO1stSi4sz8PFsjAwNzQ0NDY5) (último acceso: 25 de Noviembre de 2020).
- Martínez, A . *El Nuevo Marco Jurídico en Materia Ambiental en Ecuador. Estudio sobre el Código Orgánico del Ambiente*. . Quito: Actualidad Jurídica Ambiental, 2019.
- Martínez, E. *La Relación cultura-naturaleza en la arquitectura occidental*. Cali: Del Valle, 2001.
- Mejía, Alexander. *Responsabilidad por daños al ambiente*. . San Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, 2014.
- Méndez, Álvaro. *Importancia de implementar un proceso administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2019.
- Merino, María. *Definición.de*. 20 de Marzo de 2010. <https://definicion.de/proteccion/> (último acceso: 25 de Noviembre de 2020).
- Messina, Graciela. *Lecciones y Ensayos*. Argentina: Departamento de Publicaciones: Universidad de Buenos Aires, 1999.
- Ministerio de Finanzas. *Código de Planificación y Finanzas Publicas*. Quito: Finanzas, 2010.
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador. *Manual Del Modelo De Atención Integral Del Sistema Nacional De Salud Familiar Comunitario E Intercultural (MAIS-FCI). Dirección Nacional de Articulación de la Red Pública y Complementaria de Salud*. Quito, 2012.
- Mora, Erika, Daniel Soto, y Diego Cevallos. *Manual de Codificación Legislativa del Código Municipal*. Quito: Distrito Metropolitano , 2019.
- Morales, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. . Quito: CEP, 2011.

- Moreno, Jorge. *Derecho Administrativo Hacia un Estado social de derecho y autonomías*. Quito: PUDELCO, 2003.
- Moreta, Andrés. *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*, (: Editorial,), 35. Quito: Tendencia Legal, 2019.
- Naciones Unidas. *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*. Resolución 3281(XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, NA: ONU, 1974.
- . «CBD.» *Convenio de la Diversidad Ecológica*. 1992. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> (último acceso: 20 de Diciembre de 2020).
- . «Protocolo de Kyoto.» 1998. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> (último acceso: 5 de Enero de 2021).
- ONU. *Carta Mundial de la Naturaleza, 28 de octubre de , preámbulo*. . ONU, 1982.
- . «Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano.» Estocolmo: Naciones Unidas, 1972. 5.
- . *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Rio de Janeiro: NA, 1992.
- Organización de las Naciones Unidas. «Declaración de Río sobre el medio ambiente .» *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: Naciones Unidas, 1992. 4.
- Palacios, Juan, entrevista de Andrés Moreta. *El procedimiento admnistrativo sancionador* (17 de Septiembre de 2018).
- Peña, Mario. *Daño responsabilidad y reparacion ambiental*. México: NA, 2005.
- Pérez, Julián. *Definición.de* . NA de NA de 2013. <https://definicion.de/ordenanza/>. (último acceso: 22 de Noviembre de 2020).
- PNUMA. «Portals.» *Convenio de Basilea*. 22 de Marzo de 1989. <https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-s.pdf> (último acceso: 15 de Diciembre de 2020).
- Presidencia de la República. *Reglamento al Código Orgánico del Ambiente*. Quito: Ediciones Legales, 2019.
- Presidente Constitucional de la República. *Reglamento al Código Orgánico del Ambiente*. Quito: Presidencia de la República, 2019.
- Rea, William, entrevista de Cristhian Ilvis . *Competencias del GAD Provincial de Bolívar en materia Ambiental* (18 de Diciembre de 2020).
- Reig, José. *Ordenanzas de los Cabildos de Quito y Guayaquil*. Guayaquil: Revista Jurídica de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 1993.

- Rentería, Juan. *MisAbogados*. 17 de Agosto de 2016. <https://www.misabogados.com/blog/es/que-es-la-persona-juridica> (último acceso: 15 de Diciembre de 2020).
- Rodríguez, Felipe. *Lecciones de Derecho y Ética*. Argentina: Universitas, 2013.
- Rojina, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. México: Porrúa, 1985.
- San Martín, D. *El daño ambiental. Un estudio de la institución del Derecho Ambiental y el impacto en la sociedad*. Lima: Librería Jurídica Grijley, 2015.
- Secaira, Patricio. *Curso breve de derecho administrativo*. Quito: Universitaria, 2004.
- TCA. «Tratado de Cooperación Amazónica.» 3 de Julio de 1978. <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea08b/ch04.htm> (último acceso: 14 de Enero de 2021).
- Trujillo, Julio. *Teoría del Estado en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional Editorial, 1994.
- Tustón, Jorge. *Ordenanza y protección del sector Hidrográfico*. Ambato: Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2013.
- UNESCO. «Convenio sobre el Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad.» 21 de Noviembre de 1972. <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf> (último acceso: 28 de Diciembre de 2020).
- Varios. *Código Civil*. Quito: Lexis, 2003.
- Vélez, Elba. *Procedimiento Administrativo Sancionador*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil, 2017.
- Zaldúa, Graciela. *Vulneración de derechos y alternativas de exigibilidad en salud comunitaria*. Buenos Aires: UBA, 2013.

ANEXO

Propuesta de Ordenanza para implementar la Comisaria Ambiental.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPLEMENTAR LA COMISARÍA DEL AMBIENTE EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA BOLÍVAR CON LA FINALIDAD DE PRECAUTELAR LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA

I. ANTECEDENTES

Es menester recalcar que la promulgación y puesta en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador proclama a la naturaleza como sujeto de derechos; en los artículos 14 y 66.26 se establece el derecho que tienen las personas a “vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” declarando de ésta manera de interés público la preservación del medio ambiente.

Nuestro país en la actualidad establece como pilar fundamental, el ser garantista de derechos pues en relación a la Constitución anterior, en esta prima lo que versa la misma y no el interés particular; posterior a la promulgación de nuestra carta magna, devienen normativas como el Código Orgánico del Ambiente, el Código Orgánico Administrativo que conjuntamente con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y demás normas, facultan a los GADS la creación de organismos o dependencias dentro de sus instituciones, basados en el principio de desconcentración con la finalidad de una mejor distribución de las actividades encaminadas al bienestar colectivo.

En relación a la jurisdicción de la Provincia Bolívar, el GAD provincial tiene competencia sobre los siete cantones, misma que al ser eminentemente agrícola y que dentro de sus competencias se encuentra estipulado la protección del medio ambiente, tiene especial interés establecer las directrices institucionales para precautelar los derechos de la naturaleza, ya que hay que reconocer la importancia que la misma tiene en el desarrollo, social y económico de sus habitantes.

La preexistencia de la Ordenanza que Regula la Aplicación del Sistema Ambiental en la Provincia Bolívar, en su Art. 4 establece como autoridad ambiental competente al señor Prefecto Provincial, mismo que para el cumplimiento de la misma tiene facultades para delegar a otros servidores el ejercicio de la misma, claro está que la falta de personería jurídica de la Comisaría Ambiental, denota que la misma sirve como asesoramiento y dejando la potestad sancionadora como un vacío que desde mi punto de vista es necesario establecer dicha dependencia para una mejor administración en materia ambiental y ejercer de manera acertada la protección del medio ambiente dentro de la jurisdicción correspondiente.

Dentro de las razones para establecer el Procedimiento Administrativo para la creación de la Comisaria Ambiental, mediante ordenanza, las motivaciones son las siguientes:

- a) Establecer la importancia que tiene la Comisaria Ambiental en relación a la protección de los derechos de la naturaleza ya que por medio de esta dependencia se puede establecer la potestad sancionadora, así también la receptación de denuncias por parte de la colectividad en general.
- b) Necesidad de encarar o hacer frente a los problemas ambientales de parte del GAD ambiental, considerando que nuestra provincia es eminentemente agrícola y que todos los involucrados en la preservación del medio ambiente sean personas naturales o jurídicas deben responder frente a la autoridad correspondiente cuando éstos afectan derechos y sobre todo cuando la naturaleza es quien provee.
- c) Establecer el procedimiento administrativo correspondiente para implementar la Comisaria del Ambiente, sin lugar a dudas es importante ya que el contar con dicha dependencia y claro está con sus funcionarios permitirá en base a sus competencias establecer sus actividades y conjuntamente con la máxima autoridad del GAD provincial coordinar acciones tendientes a la protección de los derechos de la naturaleza sobre todo velando por la sustentabilidad de los recursos naturales de la provincia.
- d) Vincular a la sociedad, es decir, usuarios a nivel interno y externo en respeto a las disposiciones legales podrán coadyuvar en la protección y preservación de los recursos naturales de nuestra provincia sobre todo cuando la humanidad y demás seres vivos dependen de ella.

II. MARCO NORMATIVO

En relación a la normativa que fundamenta el presente proyecto de investigación tenemos los siguientes considerandos.

Que, el artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador, conjuntamente con los artículos 66 en su numeral 26, garantiza y reconoce el derecho de la sociedad a “vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado..., en tal virtud se declara de interés público la preservación del ambiente, prevención del daño ambiental”;

Que, el artículo 227, de la Constitución de la República del Ecuador se rige por los principios ahí estipulados con la finalidad de establecer a la administración pública como servicio a la colectividad.

Que, los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución de la República del Ecuador dispone dentro de sus numerales “el íntegro respeto a los derechos de la naturaleza, su restauración y la obligación que tiene el Estado en la aplicación de medidas de precaución y restricción en actividades que puedan provocar la extinción de especies, destrucción de ecosistemas o a su vez la alteración permanente de los ciclos naturales”;

Que el artículo 83, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, estipula el “respeto de la naturaleza como sujeto de derechos, además de preservar un ambiente sano y la utilización de sus recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”;

Que el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador proclama en relación a los gobiernos autónomos descentralizados, éstos “gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, regidos por los principios de integridad, subsidiariedad, solidaridad, equidad interterritorial y participación ciudadana”;

Que el artículo 263 en su numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, faculta como “competencia exclusiva a los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país la gestión ambiental provincial”; sin que perjudique otras que determine la ley;

Que, en los artículos 25, 26, 299 del Código Orgánico del Ambiente confiere la facultad a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en general, el ejercicio de sus competencias en materia ambiental en estrecha concordancia con el artículo 42 literal d) del COOTAD

donde se encuentran estipulados las competencias exclusivas de la gestión ambiental provincial.

Que, el artículo 1 del Código Orgánico Administrativo estipula el ejercicio de la función administrativa de todos los organismos que conforman el sector público, conjuntamente con el Art. 51 de la referida norma que hace referencia sobre los requisitos para la creación de órganos y entidades de carácter administrativa.

Que, el artículo 8 del Código de Planificación y Finanzas, establece que los gobiernos administrativos de cualquier nivel podrán hacer uso de sus presupuestos para establecer su ordenamiento territorial, en concordancia con el Art. 12 de la referida norma

Que, el artículo 4 en su literal d) del COOTAD refiere como una de las finalidades de los gobiernos autónomos descentralizados “la recuperación y conservación de la naturaleza; así como también un ambiente sostenible en base al mantenimiento sustentable”;

Que, en referencia al artículo 136 del COOTAD estipula a los GAD provinciales diferentes competencias como “dirigir, disponer, gobernar y organizar la gestión ambiental, defensa de la naturaleza y el ambiente, en el ámbito de su territorio”; conjuntamente con el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, además de las políticas que emita la Autoridad Ambiental Nacional.

Que, en virtud del artículo 50 en sus correspondientes literales b) y h) del COOTAD se estipula las facultades de carácter administrativo que goza el Prefecto Provincial en virtud de la administración con apego a la ley del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Bolívar.

Que, el artículo 134 y 248 del Código Orgánico Administrativo estipulan y facultan la potestad sancionadora en el ámbito administrativo conjuntamente con las garantías del procedimiento sancionador.

Que, en lo estipulado mediante Resolución No. 5, con Registro Oficial Suplemento No. 415 con fecha 13 de enero de 2015 emitido por el Consejo Nacional de Competencias; faculta a los GAD's provinciales en el ámbito de su jurisdicción y competencia, establecer

políticas públicas locales en materia ambiental con incidencia provincial en concordancia con las políticas que emita la autoridad ambiental nacional.

Que, en virtud de establecer la potestad sancionadora por infracciones realizadas dentro de la Jurisdicción de la Provincia Bolívar, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Bolívar debe contar con el órgano correspondiente para llevar a cabo dichas disposiciones que conculquen la normativa ambiental nacional y local.

Que, en uso las atribuciones legales establecidas en los artículos 7 y 47, literal a), 136 inciso 2 del COOTAD, en concordancia con lo estipulado en el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador;

EXPIDE:

III. ORDENANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA COMISARIA AMBIENTAL EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE BOLÍVAR.

Título I

Constitución, Ámbito y Atribuciones

Art. 1. Constitución. - Créese la Comisaria Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Bolívar encargado de ejercer la facultad sancionadora en relación a las infracciones ambientales en virtud del marco jurídico de las competencias en materia ambiental del GAD Provincial de Bolívar.

Art. 2. Ámbito. - El ámbito de aplicación de la Comisaria Ambiental tendrá la potestad sancionadora en toda la jurisdicción provincial para la sustanciación y despacho de procedimientos administrativos sobre los usuarios o accionados, estableciendo la debida separación entre la función sancionadora e instructora.

Art. 3. Misión. - En relación a la misión, la Comisaria Ambiental del GAD Provincial de Bolívar será la prevención, reparación de daños ambientales, garantizar su protección instaurando para ello el debido proceso; además el asesoramiento a las demás autoridades del GAD Provincial de Bolívar en materia de responsabilidad administrativa

Título II

De la Comisaria Ambiental

Art. 4. De la Comisaria Ambiental. - Instancia de orden administrativo encargado de ejecutar la facultad sancionadora e instauración de procesos de carácter sancionador por responsabilidad administrativa misma que resolverá en virtud de las infracciones cometidas.

Art. 5. Atribuciones. - Son atribuciones de la Comisaria Ambiental Provincial:

- a. Hacer uso de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental para precautelar los derechos de la naturaleza.
- b. Recepción, investigación y resolución de denuncias por parte de la colectividad en referencia a las infracciones ambientales que lleguen a conocimiento de organismo en virtud de lo que establezca el Reglamento de la Comisaria Ambiental Provincial de Bolívar.
- c. Automatización mediante el sistema informático para recepción de denuncias.
- d. Sustanciar procesos administrativos en relación a las infracciones contra el medio ambiente en concordancia con la normativa ambiental nacional y provincial bajo el marco de sus competencias establecidas en el COOTAD.
- e. En virtud al debido proceso ésta Comisaría podrá instaurar e iniciar la investigación de denuncias.
- f. Establecer y determinar las responsabilidades administrativas en relación a la comisión de infracciones de carácter ambiental dentro de la jurisdicción de la provincia Bolívar.
- g. Establecer sanciones que deriven de las respectivas ordenanzas provinciales antecesoras.
- h. Estimar recursos con concordancia a lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo y las ordenanzas provinciales.
- i. De ser necesario poner en ejecución las sanciones impuestas a los infractores y si el caso lo amerita hacer uso de la vía coactiva.
- j. Administrar y precautelar de manera sistematizada los procesos que tenga en conocimiento haciendo uso de base de datos debidamente respaldas en los servidores del GAD provincial de Bolívar.
- k. Asesoramiento jurídico sobre la responsabilidad administrativa en materia ambiental a las autoridades del GAD Provincial de Bolívar y demás instituciones.

- l. En caso que la comisión de la infracción sea de ámbito penal, coordinar con la Fiscalía General del Estado para establecer el procedimiento adecuado.
- m. En relación a las acciones civiles por daño ambiental, la Comisaría Ambiental del GAD Provincial de Bolívar deberá coordinar con las instancias correspondientes.
- n. El inicio de procesos administrativos deberá realizarla en coordinación con la Autoridad Ambiental para precautelar el debido proceso en relación a la biodiversidad y la vida silvestre.
- o. Emisión de informes jurídicos conjuntamente con el asesoramiento del procurador del GAD Provincial de Bolívar si así el caso lo requiere.

Art. 6.- De la Conformación de la Comisaria Ambiental.- La Comisaria Ambiental estará conformada de la siguiente manera:

- Comisario Ambiental
- Instructor
- Secretario

Art. 7. Del Comisario Ambiental.- Funcionario de libre remoción cuyas atribuciones son las de dirigir la facultad sancionadora por medio de la Comisaria Ambiental.

Art. 8. De los Requisitos para ser Comisario Ambiental.- Para la designación del Comisario Ambiental en el GAD Provincial de Bolívar, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- Título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.
- Deberá tener por lo menos 2 años de experiencia laboral en relación a procesos legales.
- Se preferirá título de Cuarto Nivel con afinidad a Derecho Ambiental
- Los demás requisitos que la ley Orgánica de Servicio Público requiera.

Art. 8.1. De las funciones:

- a. Iniciar el correspondiente proceso administrativo para proceder al juzgamiento de infracciones ambientales prestablecida en la ordenanza en materia ambiental del GAD Provincial de Bolívar.
- b. Dirigir los procesos administrativos que se encuentren sustanciados.

- c. Velar por la instauración de investigación en detrimento del ambiente y garantizar el debido proceso en los mismos.
- d. Establecer de manera motivada las sanciones administrativas correspondientes en materia ambiental.
- e. Implementar y disponer de medidas cautelares de ser necesario para garantizar la reparación de daños ambientales.
- f. Calificar y admitir los recursos del recurrente en concordancia con lo establecido en el Código Orgánico Administrativo.
- g. De ser necesario poner en ejecución las sanciones impuestas a los infractores y si el caso lo amerita hacer uso de la vía coactiva.
- h. Emitir informes jurídicos solicitados por el Prefecto Provincial de Bolívar.
- i. Las demás establecidas en la ley.

Art. 9. De los Instructores. - Forman parte de la Comisaria Ambiental siendo servidores que ofrecen de apoyo al Comisario Ambiental en relación a la sustanciación de procesos de juzgamiento por infracciones en materia ambiental en detrimento de los derechos de la naturaleza.

Art. 9.1. De las funciones:

- a. Recepción y sistematización de denuncias ciudadanas en relación a la comisión de posibles infracciones ambientales o incumplimiento de la normativa ambiental existente.
- b. Elaboración de proyectos de resolución para los procesos de investigación de denuncias.
- c. Realización de borradores correspondientes a los autos, resoluciones, diligencias y demás instrumentos que coadyuven en el proceso para el juzgamiento administrativo.
- d. Elaboración de informes técnicos que devienen de las inspecciones de campo realizadas.
- e. Notificar y dar fe de los autos y demás providencias, boletas entregadas.
- f. Las que establezca o delegue el Comisario del Ambiente.

Art. 10.- Del Secretario de la Comisaria del Ambiente.- Para la designación de Secretario Ambiental en el GAD Provincial de Bolívar, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- Título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.
- Deberá tener por lo menos 1 año de experiencia laboral en relación a procesos legales.
- Los demás requisitos que la ley Orgánica de Servicio Público requiera.

Art. 10.1. De las funciones: Le corresponde las siguientes:

- a. Responsabilidad en el manejo de expedientes, documentos, bienes y el archivo de los diferentes procesos en materia ambiental.
- b. Recibir denuncias orales o escritas por parte de la colectividad y de ser necesario ayudar en la redacción de las denuncias orales.
- c. Entregar periódicamente al Comisario Ambiental informes y documentos solicitados por dicha autoridad.
- d. Redacción de citaciones y notificaciones emitidas por el Comisario de Ambiente.
- e. Firmar conjuntamente con el Comisario del Ambiente las boletas de notificación y citaciones dentro del proceso administrativo.
- f. Mantener informado al Comisario del Ambiente sobre el vencimiento de los plazos y términos relacionados a las diferentes etapas del procedimiento administrativo.
- g. Certificar la autenticidad de los diferentes documentos que forma parte del expediente administrativo, previo decreto del Comisario del Ambiente.
- h. Respetar el principio de confidencialidad de la información inherente a los expedientes administrativos.
- i. Las demás que sean designadas.

TÍTULO III

PROCEDIMIENTO PARA INFRACCIONES AMBIENTALES

Art. 11. Denuncia. - Éstas pueden ser verbales o escritas; las primeras deberán ser reducidas a escrito por la Secretaría de la Comisaría Ambiental y deberán constar con la firma de responsabilidad del denunciante; en caso de no saber firmar, estampará su huella digital en presencia del Secretario, quien comunicará del particular en la denuncia.

Art. 12. Procedimiento. – Recibida la denuncia o cualquier otro documento que permita conocer la comisión de la infracción en materia ambiental prescritas tanto en la Constitución como leyes vigentes; es facultad del Comisario Ambiental emitir el auto inicial de manera motivada, mismo que contendrá:

- a) Lugar, fecha y hora del auto inicial expedido.
- b) Relación circunstanciada del conocimiento de los hechos.
- c) Estipular el tipo de infracción ambiental cometida.
- d) Nombre del responsable sea persona natural o jurídica que cometió dicha infracción.
- e) Normativa que tipifica la infracción ambiental.
- f) Asignación del número de expediente que contendrá el oficio, denuncia que contenga dichos antecedentes.
- g) Práctica de diligencias para investigar a los responsables en relación a la comisión de la infracción ambiental.
- h) Notificación al o los presuntos infractores de la comisión de la infracción ambiental misma que contendrá la obligación del infractor en señalar su domicilio y además hacerle conocer que en caso de rebeldía éste será juzgado.
- i) La obligación de darle a conocer al supuesto infractor el término de 10 días para contestar de manera fundamentada los hechos que le son imputados.
- j) Señalar medidas preventivas si así el Comisario Ambiental lo considera necesario.
- k) Las demás establecidas en la ley.

Art. 13. Notificación. – Ésta representa el auto inicial y deberá ser entregada de manera personal o a su vez al representante legal en caso de ser persona jurídica mediante boleta.

En caso de ausencia del presunto infractor se realizará lo siguiente:

- Notificación mediante dos boletas en su domicilio o residencia en días distintos sea a un familiar.
- En caso de ausencia del familiar se procederá a fijar en la puerta del mencionado lugar.
- El Código Orgánico Administrativo determina la notificación a través de los medios de comunicación.

Ésta representa un acto administrativo que tendrá lugar en término de tres días a partir de la fecha que se dictó; su incumplimiento no es causa de nulidad de la notificación; hay que acotar que puede derivar en responsabilidad del servidor a cargo de esta actividad.

En caso de negativa en la aceptación de la notificación por parte del presunto infractor, se hará constar el respectivo expediente.

Art. 14. Prueba.- Para la práctica de la prueba y acreditación de los hechos que de ella devienen, se tendrá un término de diez días el inicio de la etapa probatoria.

En caso de no haber anunciado prueba, ésta podrá ser anunciada antes de la resolución quedando bajo facultad del Instructor de la Comisaría Ambiental aceptar o no dicha petición; en caso de ser aceptada se lo hará en el término de cinco días, sin tener lugar a una nueva petición.

El Comisario del Ambiente se encarga de valorar la prueba misma que tendrá valor si la persona interesada ha tenido la oportunidad de contradecirla en el Procedimiento; las prácticas de diligencias por parte de la Comisaría deberán ser notificadas correspondientemente para precautelar el debido proceso y el derecho a la defensa de la parte interesada.

Art. 15. Del vencimiento del periodo de prueba. – Desarrolladas todas las diligencias en virtud a la prueba, el Instructor queda facultado para emitir el dictamen en caso de tener suficientes elementos de convicción; éste contendrá:

- Determinación de la comisión de la infracción.
- Generales de ley del inculpado.
- Elementos que fundamentan la instrucción.
- Disposición legal que tipifica el acto cometido.
- Sanción a imponer.
- De ser necesario, medidas cautelares correspondientes.

En caso de no existir suficientes elementos de convicción que inculpen al presunto infractor, es potestad del Instructor determinar dictamen sobre la inexistencia de la

responsabilidad administrativa; quedando facultado el Comisario Ambiental para resolver el procedimiento.

En caso de encontrar responsabilidad de la comisión de la infracción en materia ambiental, el inculpado deberá ser notificado sobre las sanciones impuestas.

Art. 16. Recursos. – Con el objetivo de precautelar el debido proceso se dispone de los siguientes recursos que se pondrán en conocimiento de la máxima autoridad y éstos serán interpuestos ante la Comisaría Provincial del Ambiente:

- Apelación
- Extraordinario de revisión

Art. 16.1. Recurso de Apelación. – Se concede el término de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo que es emitido por el órgano sancionador; teniendo el plazo de un mes para poder resolverlo desde el momento de su presentación.

Art. 16.2. Recurso Extraordinario de Revisión.- Para interponerlo se debe sujetar a las siguientes causales.

- Si existiere error de hecho se tendrá el plazo de un año para interponerlo.
- Si existiere mala aplicación de la norma, se tendrá 20 días término para interponerlo.

En caso de inadmisión de dicho una vez que han transcurrido los veinte días señalados; éste será desestimado. El plazo para resolver éste recurso una vez admitido el trámite es de un mes.

Art. 17. Incumplimiento. – Cuando la parte accionada no paga la multa impuesta una vez que se ha ejecutoriado la resolución, la Comisaría del Ambiente del GAD Provincial de Bolívar procederá a su notificación para que un plazo no mayor a quince días, cancele dicho valor, caso contrario se procederá vía coactiva siendo necesario:

- a. Éste organismo solicita, la emisión del título de crédito a la Dirección Provincial Financiera, la constatación de existencia de recursos pendientes de resolver por

parte del deudor, en la Procuraduría Síndica. Estos documentos son indispensables para la emisión del título de crédito correspondiente.

Art. 18. Ejecución. – De ser necesario el Comisario del Ambiente podrá disponer de la fuerza pública en relación a la ejecución de las disposiciones establecidas en los correspondientes actos administrativos.

DISPOSICIONES GENERALES

Primera. – Incorpórese la Comisaria Ambiental Provincial de Bolívar al Estatuto Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Bolívar.

Segunda. - La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su correspondiente suscripción.

Dada y firmada en la sala de sesiones del Consejo Provincial de Bolívar a los xxx del mes de abril del año dos mil veinte y uno.