

## LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE. ECUADOR

NATURE AS A SUBJECT OF RIGHTS IN THE SANCTIONING PROCEDURE IN THE ORGANIC ENVIRONMENTAL CODE. ECUADOR

*Pablo Ricardo Mendoza Escalante\**

*Isabel Alejandra Mendoza Rojas\*\**

---

**Resumen:** En el ámbito del derecho procesal administrativo, la investigación sobre los derechos de la naturaleza representa un nuevo reto a partir de la potestad sancionadora del Estado ecuatoriano dentro del procedimiento sancionador previsto en el Código Orgánico del Ambiente (CODA) en Ecuador. Esta investigación aborda, desde la nueva concepción de la naturaleza como nuevo sujeto de derechos, el rol de la naturaleza como sujeto interesado en las resultas del procedimiento sancionador previsto en el CODA. En este contexto, se analizan aspectos como la condición de sujeto procesal, la legitimación, la jurisdicción, el debido proceso, al juez natural, la prueba, la sentencia y su necesaria motivación, todo a través de la argumentación jurídica. Se utiliza una metodología

---

\* Abogado de la Universidad Católica del Táchira, Venezuela. Magíster en Desarrollo Agrario de la Universidad de Los Andes, Venezuela. Doctorando en Derecho. Docente titular a tiempo completo y coordinador de vinculación con la sociedad de la carrera de Derecho de la Universidad de Otavalo, Ecuador. ORCID ID: 0000-0001-7014-7786. [pmendoza@uotavalo.edu.ec](mailto:pmendoza@uotavalo.edu.ec).

\*\* Abogado de la Universidad de Otavalo. Magíster en Derecho Procesal de la Universidad de Otavalo. ORCID ID: 0000-0002-9584-2360. [iamendoza@uotavalo.edu.ec](mailto:iamendoza@uotavalo.edu.ec).

documental dogmática jurídica, que permite examinar las diferentes instituciones jurídicas en las resoluciones constitucionales en materia administrativa, así como la normativa vinculada a la aplicación de un procedimiento surgido de la potestad sancionadora ante infracciones administrativas ambientales desde el marco jurídico, la doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional. Se concluye que, si bien son aplicables los principios del derecho penal, estos deben interpretarse y aplicarse en función de los principios rectores del derecho ambiental y los derechos reconocidos en el artículo 71 de la Constitución de 2008. No se ha logrado profundizar sobre la gestión ambiental descentralizada ni sobre los derechos de la naturaleza dentro de los procedimientos administrativos sancionadores en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en relación con los elementos constitutivos de los derechos de respeto y restauración de la naturaleza.

**Palabras clave:** Naturaleza, Sujeto de derechos, Procedimiento sancionador, Infracciones administrativas, Principios.

---

***Abstract:** Research on the rights of nature in the field of administrative procedural law constitutes a new challenge based on the sanctioning power of the Ecuadorian State within the sanctioning procedure provided for in the Organic Code of the environment in Ecuador. Accordingly, the research addressed, from the new conception of nature as a new subject of rights, the role of the subject interested in the results of the sanctioning procedure provided for in the CODA. In this context, aspects such as the status of procedural subject, legitimation, jurisdiction, due process, the natural judge, evidence, the sentence and its necessary motivation were addressed, through legal argumentation. A legal dogmatic documentary type methodology was used, which allowed the analysis of the different legal institutions in the constitutional resolutions in administrative matters, as well as the regulations linked to the application of a procedure arising from the sanctioning power for environmental administrative infractions from the legal framework. the doctrine and jurisprudence of the Constitutional Court. It was concluded that although the principles of Criminal Law are applicable, they must be interpreted and applied based on the guiding principles of environmental law and the rights recognized in article 71 of the 2008 constitution. It has not been possible to delve deeper into*

*decentralized environmental management. and on the rights of nature within the administrative sanctioning procedures in the Ecuadorian legal system in relation to the constitutive elements of the rights of respect and restoration of nature.*

**Keywords:** *Nature, Subject of rights, Sanctioning procedure, Administrative infractions, Principles.*

---

**Summary.** *I. Introducción. II. Teorías que sustentan la investigación. II.1 Teoría del clímax. II.2 Teoría crítica ambiental latinoamericana. II.3 Teoría de la escala de inclusión del yo en la naturaleza. II.4 Teoría del constitucionalismo ambiental del ecuador. III. La potestad sancionadora del estado. IV. El procedimiento sancionador ambiental en el coda. IV.1 El principio de responsabilidad. IV.2 El principio de tipicidad. IV.3 El principio de irretroactividad. IV.4 Principios procesales constitucionales. V. La naturaleza como sujeto procesal. V.1 Legitimación. V.2 Jurisdicción V.3 Competencia del juez natural V.4 Argumentación jurídica. VI. De las medidas provisionales. VII. Conclusiones. Referencias*

## **I. INTRODUCCIÓN**

La constitucionalización de las distintas ramas del derecho genera, en la actualidad, retos jurídicos tendentes a armonizar y concatenar instituciones, principios y sistemas en los ámbitos civil, penal, ambiental y administrativo, entre otros. Esta realidad jurídica llevó al abordaje y análisis del procedimiento sancionador previsto en el Código Orgánico del Ambiente de la República del Ecuador (CODA), surgido de la potestad sancionadora del Estado ecuatoriano en el ámbito de las infracciones administrativas ambientales.

En ese sentido, la presente investigación abarca una dimensión de estudio constitucional, administrativo y ambiental, que parte de la diferenciación inicial entre el ambiente como derecho fundamental previsto

en el artículo 14 de la Carta Magna bajo la concepción de ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y la naturaleza como sujeto de derechos, igualmente previsto en el artículo 10 de la Constitución.

En este orden de ideas, es claro que la naturaleza se separa de lo ambiental y trasciende al ser concebida no solo como un bien (objeto) jurídico tutelado bajo un constructo epistémico propio del derecho penal antropocéntrico, centrado en la mera conservación y protección del entorno con estándares netamente ambientalistas, sino que pasa a constituirse como un sujeto con derechos, a partir de su reconocimiento constitucional en 2008, lo que conlleva disponer de las garantías inherentes a cada uno de los derechos reconocidos en el artículo 71 de la Constitución.

Por otra parte, en la teoría general del proceso, la naturaleza también trasciende y alcanza la condición de sujeto procesal, entendido este como aquel que, en el proceso jurisdiccional, tiene aptitud para realizar actos procesales, cualquiera que sea la posición que ocupe en dicho proceso, de acuerdo con la regulación prevista en el artículo 30 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Sin embargo, esta condición tiene particularidades muy *sui generis* que no están del todo desarrolladas en cuanto a un sujeto con derechos no humano, ampliándose a los intervinientes dentro del procedimiento administrativo sancionador como un verdadero sujeto con derechos interesado en las resultados del acto administrativo.

De acuerdo con este contexto, la dimensión sancionadora administrativa del Estado ecuatoriano debe sostenerse sobre los principios rectores de la materia constitucional ambiental y la administrativa-penal,

consagrados en el artículo 395 de la Constitución de 2008, y las garantías del debido proceso previstas en el artículo 76 del mismo texto constitucional. Sobre esta base, la investigación resulta pertinente, necesaria y útil para el desarrollo procesal, puesto que contempla el estudio de la legitimación para actuar de la naturaleza, su representación individual, colectiva o institucional, con una argumentación, interpretación y motivación muy particular ante la actividad administrativa del sistema único descentralizado ambiental del Ecuador, en función de los principios y el respeto de los derechos inherentes a la naturaleza, como un sujeto.

De igual forma, se justifica tratar esta temática desde el debido proceso y sus garantías como línea rectora en todos los procesos judiciales y en los procedimientos administrativos en Ecuador, dado que ello supone constitucionalmente la consecución de la tutela de los derechos y la justicia ambiental. Siendo así, el bloque de legalidad orgánica donde se ubica el Código Orgánico del Ambiente (CODA) debe analizarse en cuanto a los elementos que la doctrina constitucional reconoce a la figura jurídica del debido proceso, específicamente en cuanto al acceso a la justicia, al trámite necesario y a la obtención de una resolución fundamentada en la correcta aplicación de las políticas públicas ambientales a través de la administración pública ambiental competente.

En la actualidad, la aplicación del procedimiento sancionador previsto en el CODA procura la defensa de los derechos de la naturaleza al regular lo siguiente:

Toda persona natural o jurídica, comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad, de manera individual o colectiva, podrá solicitar a la

Autoridad Ambiental Competente, el cumplimiento y tutela de los derechos de la naturaleza. Asimismo, podrán denunciar las violaciones a las disposiciones establecidas en la Constitución, este Código y la normativa ambiental. (Art. 304)

Es menester indicar que lo citado en el CODA reproduce su contenido sobre la base constitucional regulada en el artículo 71 de la Constitución, cuando consagra que “Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda”.

El CODA y la normativa ambiental plantean, además, que la naturaleza podrá solicitar, como sujeto interesado, el inicio de un procedimiento sancionador ante la ocurrencia de infracciones administrativas ambientales que vulneren sus derechos constitucionales y legales, y, a su vez, exigir una resolución administrativa debidamente motivada de acuerdo con sus derechos constitucionales.

A partir de lo anterior, surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué implicaciones surgen de concebir a la naturaleza como un sujeto procesal en el procedimiento sancionador del CODA ecuatoriano? ¿Quién o quiénes asumen su representación como legitimado activo? ¿Cómo debe motivarse la resolución administrativa en estos casos *sui generis*? De esta manera, se genera el reto jurídico de aportar algunas consideraciones a partir de la constitucionalización del procedimiento administrativo sancionador.

Un antecedente académico de gran importancia para esta

investigación fue la tesis titulada *La Naturaleza como sujeto de derechos: materialización de los derechos, mecanismos procesales y la incidencia social en el Ecuador*, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador, correspondiente al programa de Estudios Socioambientales. Su objetivo fue el siguiente:

Definir la operacionalización y materialización de los derechos de la Naturaleza en el Ecuador, entablando las diferencias normativas e históricas de los derechos de la naturaleza y el derecho ambiental, a través del paradigma neoconstitucional aplicable en el Ecuador, abarcando sus incidencias del reconocimiento a la Naturaleza como sujeto de derechos. (Ramírez, 2012, p. 10)

Del antecedente referido, destaca el abordaje de las teorías que se han formulado hasta la actualidad como fundamento del objeto de la presente investigación. Este análisis permitió identificar la teoría del reconocimiento y la crítica latinoamericana como los soportes epistémicos para deconstruir estándares exclusivamente ambientales y presentar estándares constitucionales en la tutela de los derechos de la naturaleza como nuevo sujeto. Este enfoque se sustenta y fundamenta en decisiones de la Corte Constitucional del Ecuador, como en el caso de la mona Estrellita, donde se destacan los principios de interespecie y diversidad ecológica a partir de la sintiencia animal, así como en Colombia, con el reconocimiento de ecosistemas como el río Atrato.

Como antecedentes jurisprudenciales, se revisó la sentencia N° 065-15-SEP-C 24 del 11 de marzo de 2015, caso N.° 0796-12-EP, en la que la Corte Constitucional del Ecuador analiza los derechos de la naturaleza en

relación con los impactos en el bienestar de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos. En esta sentencia, se considera “el uso de los recursos naturales en beneficio de la sociedad, pero siempre y cuando se respeten los ciclos vitales de la naturaleza sin atentar contra su existencia, interconexión de los derechos”.

De esta manera, se puede establecer un equilibrio entre derechos; es decir, entre los derechos fundamentales de los seres humanos y los derechos de la naturaleza como sujeto de derechos no humano. De acuerdo con la referida sentencia de la Corte Constitucional de Ecuador, la protección de los derechos de la naturaleza parte de la interpretación sistemática de la Carta Magna. Como consecuencia, deben revisarse en conjunto las sanciones adecuadas, así como determinar quién causó el daño a un ecosistema, con el fin de establecer una verdadera ecología equilibrada.

Esta consideración jurisprudencial es aplicable tanto en el ámbito de la potestad sancionadora como en los procedimientos del proceso penal y del procedimiento sancionador del CODA. En este contexto, la potestad sancionadora de la Autoridad Ambiental Nacional en Ecuador tiene como objetivo, de acuerdo con el CODA:

Fortalecer la gestión ambiental prevista en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y la correcta aplicación de la política pública ambiental. Para el cumplimiento de este objeto, se determinarán las infracciones administrativas, sus respectivas sanciones y el procedimiento administrativo que corresponda. (Art. 298)

En función de este dispositivo del CODA, se evidencia que el



ordenamiento jurídico de la República de Ecuador adopta el criterio de la tutela administrativa ambiental. A través de este, se instituye la tutela ambiental con un enfoque preventivo, imponiendo, en todos sus niveles de gobierno, la obligación al Estado ecuatoriano. Para ello, se deben instaurar instancias administrativas para la protección ambiental y una defensoría especializada en materia de los derechos de la naturaleza, en las que se identifiquen riesgos o daños al equilibrio de la interacción entre los derechos humanos y los de la naturaleza. Asimismo, estas instancias deben emitir resoluciones administrativas que sancionen las infracciones administrativas no solo en contra del ambiente, sino también contra la naturaleza. Este proceso implica el uso de la experticia y de la prueba pericial como elementos fundamentales para motivar el acto administrativo.

## **II. TEORÍAS QUE SUSTENTAN LA INVESTIGACIÓN**

### **II.1 TEORÍA DEL CLÍMAX**

Esta teoría, sostenida por Clements, se originó con la escuela de pensamiento denominada “Sistema de Clímax”, según la cual el proceso de cambio de los ecosistemas es ordenado. Comienza con las especies pioneras que surgen inicialmente, seguidas de modificaciones en la composición de los procesos de especies o sucesión ecológica, hasta alcanzar un estado de equilibrio en su desarrollo, actualmente conocido como “clímax”. En este estado, la cantidad de biomasa permanece constante, lo que significa que el ecosistema, en condiciones normales, cuenta con la cantidad adecuada de material orgánico para sustentar y desarrollar todas las especies y mantenerse en funcionamiento sin ayuda externa.

A partir de estos postulados, se pueden establecer diferencias entre ecosistemas, ambiente y naturaleza, aspectos fundamentales en la aplicación de un procedimiento sancionador en materia ambiental. Al respecto, Rincón (2019) afirmó lo siguiente:

La teoría sucesional clásica adhería al paradigma de equilibrio, al asumir que toda comunidad progresaría invariablemente a una composición estable y a un estado final único de equilibrio con el clima regional, que se denominó “Clímax climático”. Dicha teoría, era además determinística al postular que el desarrollo del clímax era tan ordenado y predecible como el desarrollo vital de un organismo. Este concepto del superorganismo, planteado para la comunidad vegetal, tuvo gran influencia en otras áreas de la ecología y presentó una amplia difusión entre los fundadores de la ecología animal y la limnología. (p. 344)

Dentro de la referida teoría, se concibe el concepto de *superorganismo*, acuñado para las comunidades vegetales, que tuvo una gran influencia no solo en ecología vegetal, sino también en el desarrollo de la ecología animal y la limnología. Los fundadores de estas disciplinas adoptaron la visión de la comunidad ecológica como un superorganismo con crecimiento, metabolismo y reproducción propios.

Según esta visión organicista, el desarrollo sucesional de las comunidades era análogo al crecimiento y desarrollo de un organismo. Sin embargo, estudios posteriores encontraron que las trayectorias sucesionales rara vez convergen en una composición única. Por el contrario, existen múltiples estados estables alternativos para una misma región climática.

Además, se observó que las perturbaciones y el azar juegan un papel predominante en moldear las comunidades ecológicas. Estos hallazgos llevaron a un cambio de paradigma: del enfoque en el organicismo y el equilibrio al actual énfasis en el nonequilibrio, la resiliencia y los regímenes alternativos.

Esta teoría era, además, determinista, puesto que postulaba que el desarrollo del clímax climático era tan ordenado y predecible como el desarrollo y crecimiento de un organismo vivo. Esta teoría fundamenta la presente investigación para marcar las diferencias entre ambiente y naturaleza.

## **II.2 TEORÍA CRÍTICA AMBIENTAL LATINOAMERICANA**

Las múltiples expresiones de la crisis socioambiental, en el contexto internacional, han dado lugar a un constructo teórico crítico que, en los últimos años, ha impulsado un cambio en el enfoque del conocimiento. Este cambio se aleja de una perspectiva centrada únicamente en la razón instrumental para avanzar hacia la creación de una nueva forma de racionalidad o criterio. Este criterio renovado se orienta hacia la restauración del equilibrio en la interacción entre la sociedad y la naturaleza.

Este cambio de enfoque se manifiesta claramente en las numerosas señales de alerta emitidas por la comunidad científica y en los movimientos sociales que han surgido en oposición a las condiciones impuestas por un sistema cuya racionalidad y criterio no responden a las preocupaciones de amplios sectores sociales.

Es importante subrayar que estos sectores luchan diariamente no solo por la protección del medio ambiente, sino también por la mejora de la calidad de vida, los derechos sociales de los marginados y la construcción de una alternativa al modelo de globalización transnacional basado en el consumo desenfrenado y sin limitaciones. En ese sentido, Agoglia (2011) señaló:

La corriente ambiental crítica se configura y constituye a partir de los aportes de la ecología política; el pensamiento político verde, así como de: la sociología, la ética, la filosofía y la economía (en sus vertientes ambientales). Ámbitos desde los cuales, más allá de las diferencias de los diversos marcos explicativos de los cuales se estructura su posición, coinciden en señalar el agotamiento del sistema vigente, sobre la base de que el modelo actual de acumulación reproduce las condiciones para la reducción del ambiente a la razón instrumental y la capitalización de la naturaleza. (p. 35)

La corriente ambiental crítica surge como una respuesta al paradigma económico dominante, que concibe la naturaleza como un recurso ilimitado al servicio del crecimiento económico. Esta corriente agrupa diversas perspectivas teóricas, como la ecología política, el pensamiento verde, la economía ambiental, entre otras, las cuales coinciden en señalar la insostenibilidad del actual modelo de desarrollo, basado en una lógica extractivista y de acumulación sin límites. Esta teoría sustenta la investigación para ratificar la relación sujeto-sujeto.

### **II.3 TEORÍA DE LA ESCALA DE INCLUSIÓN DEL YO EN LA NATURALEZA**

La teoría de la escala de inclusión del yo en la naturaleza se fundamenta en el concepto de *inclusión en la naturaleza*, desarrollado por Schultz en 2002, bajo el precepto de que la percepción de estar conectado con la naturaleza surge de procesos cognitivos que preceden y dan lugar a emociones y sentimientos. Estos, a su vez, influyen en la adopción de comportamientos que favorecen la responsabilidad ambiental. Este vínculo emocional con el entorno natural se basa en la comprensión y apreciación de la interdependencia entre los seres humanos y el ecosistema que los rodea.

Esta teoría fue desarrollada por el ecopsicólogo Alan Watts en la década de 1990. Sugiere que los humanos tienen diferentes niveles de conexión e identificación con el mundo natural. Asimismo, propone una escala de siete niveles en los que se sitúa la percepción del “yo” con respecto a la naturaleza; por ejemplo, la visión del yo como completamente separado e independiente de la naturaleza, lo que supone una perspectiva antropocéntrica.

Según esta teoría, la transformación hacia niveles más altos de identificación con la naturaleza es clave para la sostenibilidad ambiental; por lo tanto, fomenta un sentido de cuidado y responsabilidad ecológica. Esta teoría sustenta la investigación para romper la identificación del yo separado de la naturaleza.

## **II.4 TEORÍA DEL CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL DEL ECUADOR**

De acuerdo con Campaña (2013), existen cuatro fundamentos que justifican la calidad de la naturaleza como sujeto de derechos. Estos fundamentos son:

La justificación utilitarista en virtud de la cual se eleva el nivel de protección jurídica de la naturaleza con el objetivo de evitar consecuencias desastrosas para el ser humano; (II) la justificación esencialista que resalta un valor intrínseco de la naturales y por ello su protección; (III) la justificación “animista”, según la cual, la naturaleza además de tener un valor esencial, cumple con un deber de sustentar la vida; y por último (iv) la justificación política en la que se asocia un modelo político a la protección del ambiente, en el que, los objetivos económicos del Estado deben estar subordinados a la preservación de la naturaleza. (p. 27)

En este contexto teórico, Bedón y Albán (2018) afirmaron que no existe contaminación, puesto que “No es posible que el ser humano no contamine el ambiente pues, para el desarrollo su actividad es inevitable que el ser humano se aproveche del ambiente y altere, en cierta medida, su normal funcionamiento” (p. 23). Sin embargo, existe un grado de tolerabilidad en la contaminación ambiental que el ser humano puede soportar, siempre y cuando no constituya una alteración significativa al ambiente y que, además, pueda ser compensado sin mayor problema.

En relación con lo citado, el posible daño ambiental que vulnera los

derechos de la naturaleza depende en gran medida de la actuación de las administraciones públicas ambientales en Ecuador. Estas instituciones deben considerar estas teorías sobre el impacto natural y ambiental.

### **III. LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO**

En el contexto del derecho penal administrativo, la potestad sancionadora del Estado se refiere a la facultad que tiene el Estado para imponer sanciones por la comisión de infracciones administrativas. Esta potestad se encuentra regulada por normas específicas que establecen los procedimientos y criterios para la imposición de sanciones, garantizando así el respeto a los derechos fundamentales.

En coherencia con lo anterior, si considera que el derecho penal se caracteriza principalmente por su función sancionadora y no constitutiva, lo que significa que no crea los bienes jurídicos, sino que los reconoce dentro del ordenamiento legal existente. Tampoco tiene la capacidad de determinar quién es el titular de esos bienes, puesto que esta atribución proviene del conjunto del sistema jurídico en su totalidad.

Esta falta de autonomía del derecho penal para definir los titulares de los bienes jurídicos se evidencia al analizar el Código Orgánico Integral Penal (COIP), donde se observa que las conductas tipificadas como delito también son consideradas ilícitas desde otras ramas del derecho. Es importante destacar que, aunque las conductas sean tipificadas como delito, los bienes jurídicos lesionados seguirían siéndolo incluso sin dichas tipificaciones. En el caso concreto de las infracciones administrativas ambientales, se requiere de una mínima intervención penal y más

actuaciones administrativas orientadas desde el debido proceso constitucional.

El derecho penal administrativo busca proteger el correcto funcionamiento de la administración pública y el cumplimiento de las normativas que regulan diferentes aspectos de la vida social y económica. Para ejercer esta potestad de manera equitativa, es fundamental que las autoridades competentes actúen dentro de los límites establecidos por la ley, garantizando el debido proceso y la proporcionalidad en la imposición de las sanciones correspondientes. De acuerdo con Galarza (2016):

La creación del Derecho Penal Administrativo fue el resultado de la concurrencia de múltiples factores, como la aparición del Derecho Penal Administrativo bajo la influencia del abandono de la filiación del derecho de Policía, a lo que cabría añadir el aumento del intervencionismo de la actividad administrativa, debido a cambios en la cosmovisión política del estado en virtud de los cuales este pasa a concebirse según los criterios más intervencionistas del Estado de Bienestar. (p. 51)

En este mismo orden, Oksenberg y Flores (2009) sostuvieron lo siguiente:

Este giro teórico implicó una verdadera fórmula de compromiso entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, que ha acertado a engarzar ambos términos de manera satisfactoria, confirmando la idea indiscutible de que, tanto a nivel constitucional como legal, la consagración de una potestad sancionadora en manos de la administración distinta a la de la potestad punitiva de los tribunales



penales es una cuestión evidente. (p. 54)

Esta potestad busca mantener el orden jurídico y el correcto funcionamiento de la administración pública. Cuando alguna persona, natural o jurídica, incumple sus obligaciones administrativas o viola las regulaciones establecidas, se activa el derecho sancionador del Estado para reprimir dicho comportamiento, disciplinar a los administrados y disuadir futuras infracciones. Sobre el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, Santamaría (2009) apuntó lo siguiente:

El ejercicio de la potestad administrativa sancionadora del Estado está sujeto al cumplimiento de varios principios constitucionales, unos correspondientes a la propia estructura del sistema sancionador y otros relativos a su dinámica, dentro de esta potestad se encuentran el principio de legalidad, el de tipicidad, de seguridad jurídica en cuanto hace referencia a la prescripción de sanciones e infracciones y la prohibición de sanciones privativas de. (p. 237)

En cuanto al sujeto de derechos, dentro de las posiciones críticas, surgió la imposibilidad de la naturaleza de hacer valer este derecho por sí misma, lo que amerita la intervención de terceros. Esta postura es sostenida por Stutzin, un jurista alemán, quien afirmó que, en estos casos, “debe existir la representación necesaria a través de una organización u órgano estatal” (p. 6). Esta teoría fue criticada por un sector de la doctrina que sostiene que no puede existir un sujeto de derechos sin una contrapartida de obligaciones. En la legislación ecuatoriana, de acuerdo con el COGEP:

La naturaleza podrá ser representada por cualquier persona natural o

jurídica, colectividad o por el Defensor del Pueblo, quien además podrá actuar por iniciativa propia. La naturaleza no podrá ser demandada en juicio ni reconvenida. El Defensor del Pueblo responderá conforme con la ley y con este Código. Las acciones por daño ambiental y el producido a las personas o a su patrimonio como consecuencia de este se ejercerán de forma separada e independiente. (Art. 38)

Lo relacionado con la carga de la prueba se enmarca en la Constitución del Ecuador (2008), que establece que “La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado” (Art. 397). Es decir, se aplica la inversión de la carga de la prueba, en la cual se deben tener en cuenta la utilidad, la pertinencia y la conducencia para que valorar la prueba y fundamentar la decisión.

En este tenor, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) extiende la inversión de la carga probatoria “cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza” (Art. 16, inc.). Esta disposición contempla la responsabilidad objetiva en materia ambiental. Finalmente, se debe considerar la imprescriptibilidad del derecho a accionar por daños ambientales, tal como lo regula el artículo 396, inciso cuarto, de la Constitución de Ecuador.

Como consecuencia de lo expuesto, en el ordenamiento jurídico administrativo de Ecuador se dispone la aplicación de sanciones. Según Fraga (2018), esto ocurre porque “el papel de la función administrativa, así

como el ejercicio del poder punitivo del Estado se manifiesta sobre los particulares a través de la administración pública” (p. 75). En este sentido, “la potestad sancionadora de la Administración se enmarca en los principios correspondientes a los que rigen en materia penal, pero con las particularidades o matices propios de la actividad realizada por la Administración” (Mejía, 2015, p. 3). De acuerdo con ello, Mejía (2015) afirmó:

Existen distinciones importantes entre la actividad penal y la actividad administrativa, en razón de las diferentes funciones que cumplen en un Estado Constitucional de Derecho; aunque ello no inhibe a la Administración de aplicar los principios rectores del ius puniendi al ámbito administrativo sancionador. (p. 7)

Compartiendo el criterio de Mejía (2015), debe entenderse que la actividad penal tiene como fin castigar conductas que constituyen delitos, es decir, infracciones a la ley penal. Esta actividad se rige por el derecho penal y el proceso penal, ante tribunales penales. En cambio, la actividad administrativa sancionadora busca castigar infracciones administrativas, que son violaciones a normas administrativas de menor gravedad que los delitos. Esta potestad puede ser ejercida por varias autoridades administrativas. En el ámbito ambiental y de los derechos de la naturaleza, la potestad sancionadora recae en el sistema único descentralizado previsto en el CODA. Para desarrollar la tutela ambiental administrativa, es importante considerar lo afirmado por Cazco (2016):

La normativa para la tutela ambiental administrativa deberá observar al menos cuatro grandes ámbitos de regulación: i)

desarrollar las competencias y mecanismos de coordinación en el marco del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; ii) los mandatos y prohibiciones para mantener la calidad ambiental y conservar el patrimonio natural mediante instrumentos de control como: evaluación de impacto ambiental, licencias ambientales, auditorías ambientales, límites permisibles, declaración de áreas protegidas, ecosistemas frágiles, especies protegidas, etc.; iii) las actividades factibles o permitidas a ser ejecutadas en relación con la naturaleza, limitadas a mantener, regenerar o restaurar los ciclos vitales, estructura, funciones, procesos evolutivos de los ecosistemas como permisos, patentes, licencias para acceso y uso de biodiversidad, investigación científica, prohibición de introducción de semillas transgénicas, etc.; y, iv) las infracciones y sanciones ambientales en materia administrativa. (p. 50)

Resulta acertado que la regulación ambiental contemple estos cuatro componentes para ser efectiva: un marco institucional claro, controles preventivos y sancionatorios, así como delimitación de las actividades permitidas.

En cuanto a la potestad sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador (GAD), el CODA (2017) regula que “El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano correspondiente, tendrá la potestad para sancionar las infracciones administrativas relativas al manejo responsable de la fauna urbana y las disposiciones emitidas sobre arbolado urbano” (Art. 299).

De acuerdo con el dispositivo referido, los distintos niveles de GAD

podrán sancionar administrativamente a quienes infrinjan la normativa ambiental, siempre que dichas infracciones ocurran en sus circunscripciones territoriales y de acuerdo con las facultades otorgadas a cada nivel de gobierno. En este sentido, las sanciones pueden incluir multas, decomisos, clausuras, entre otras, establecidas en el CODA.

Sin embargo, es importante destacar el desarrollo que los diferentes GAD manejan sobre los derechos de la naturaleza en el territorio ecuatoriano, entendiendo a la naturaleza como ser un sujeto procesal con derechos.

#### **IV. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR AMBIENTAL EN EL CODA**

Como base constitucional que fundamenta este procedimiento, se encuentra el previsto en la Constitución de Ecuador, que regula lo siguiente:

En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. (Art. 397)

A continuación, se desarrollan algunos de los principios rectores en la materia, entendidos como mandatos de optimización y estándares interpretativos aplicables al procedimiento sancionador previsto en el CODA.

## **IV.1 EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD**

De acuerdo con el CODA:

El Estado responderá por las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas. El Estado hará efectiva la responsabilidad de la o el servidor público por actos u omisiones dolosos o culposos. No hay servidor público exento de responsabilidad. (Art. 15)

Asimismo, desde el principio de proporcionalidad, se puede verificar en el CODA de 2017 que algunos preceptos son bastante drásticos al imponer sanciones pecuniarias que resultan desproporcionales a la infracción cometida desde la acción privada. Desde ese punto de vista, Bedón (2017) señaló que “Esto lleva a considerar la carencia de un componente que facilite un adecuado equilibrio de la relación jurídico-administrativa entre el Estado y los presuntos infractores” (p. 32).

## **IV.2 EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD**

El CODA establece dos principios que deben regir en los procedimientos administrativos. El primero de ellos es el principio de tipicidad, que señala que: “Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa. Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva” (Art. 29).

En función de lo anterior, este principio exige que la conducta ilícita esté suficientemente descrita en la *lex previa*. La doctrina mayoritaria ha sido uniforme en establecer, según Mejía (2015), “que la norma administrativa debe contener al menos una descripción lo más completa posible de los elementos esenciales, de lo contrario la tipificación sería insuficiente” (p. 60). El CODA otorga a la administración descentralizada de Ecuador un margen de discrecionalidad para graduar las sanciones conforme a la gravedad de los hechos y circunstancias, y clasifica las sanciones administrativas en graves, menos graves y leves.

### **IV.3 EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD**

A continuación, se revisa el principio de irretroactividad, que, de acuerdo con el CODA, establece que “Los hechos que constituyan infracción administrativa serán sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto Infractor” (Art. 30).

En el caso de los derechos de la naturaleza, la vigencia normativa dependería de la duda que advierta una situación en donde sus derechos estén en pugna, según lo preceptúa el principio *indubio pro-natura*.

### **IV.4 PRINCIPIOS PROCESALES CONSTITUCIONALES**

Uno de los pilares esenciales de cualquier sistema constitucional democrático es la seguridad jurídica, que se refiere a la necesidad de que los ciudadanos tengan claridad sobre sus derechos y obligaciones en sus

interacciones con el Estado, con otras personas y, ahora, también con la naturaleza, reconocida como sujeto con derechos. Este principio implica que los ciudadanos confíen en que las normas vigentes serán respetadas y aplicadas de manera coherente y transparente por las autoridades competentes.

En este sentido, la Constitución de Ecuador de 2008 establece que la seguridad jurídica se sustenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, accesibles al público y aplicadas por las autoridades con competencia legal.

La regulación administrativa se fundamenta en el principio de acceso equitativo a la justicia y en la protección efectiva de los derechos, evitando la obligación de presentar una denuncia respaldada por un abogado. Además, en situaciones donde no se presente una denuncia formal, pero se detecte un daño ambiental, la ley establece que la Autoridad actuará de oficio para garantizar la protección de los derechos de la naturaleza. Este enfoque tiene como objetivo asegurar que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva y que se tomen medidas preventivas y correctivas en caso de violaciones ambientales, incluso en ausencia de una denuncia formal.

En el contexto real, las medidas disciplinarias que el gobierno puede aplicar a los ciudadanos por violaciones a normas ambientales en Ecuador incluyen diversas acciones, tales como multas, confiscación de bienes, eliminación de productos, suspensión temporal de actividades, revocación de permisos administrativos, cancelación de contratos de operación, restitución, suspensión o pérdida de beneficios, y desalojo de personas del



lugar donde se cometió la infracción (CODA, 2017, Art. 320). Estas medidas también deben cumplir con los principios constitucionales establecidos.

Las violaciones a las normativas administrativas se encuentran definidas en el Libro Séptimo del CODA, clasificadas según su gravedad: leves, graves y muy graves. Es fundamental señalar que estas infracciones ambientales serán sancionadas considerando diversos factores, como la gravedad de la infracción, la reincidencia, el impacto o alcance de la violación y, especialmente, la capacidad económica del infractor.

Sin embargo, en ocasiones, las sanciones no guardan proporción con la gravedad de la infracción, lo que va en contra de los principios constitucionales del debido proceso, los cuales garantizan a todas las personas un trato justo y equitativo. En cuanto a la proporcionalidad de las sanciones administrativas, el CODA establece lo siguiente:

La imposición de sanciones guardará la debida proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. A efecto de imponer la sanción correspondiente se tomará en cuenta el impacto o magnitud de la infracción, la capacidad económica del infractor y las atenuantes o agravantes existentes. (Art. 300)

En este orden, para determinar la sanción adecuada, es necesario considerar diversos factores, tales como el impacto o la magnitud de la infracción. Por ejemplo, si afectó a muchas personas o solo a unas pocas, y el daño económico o de otra índole que pudo haber causado. Asimismo,

debe tomarse en cuenta la capacidad económica del infractor, ya sea una persona física o jurídica, considerando el tamaño de la empresa (si aplica), sus ingresos, entre otros.

La finalidad es que la sanción pecuniaria sea proporcional a la capacidad de pago del infractor. De esta manera, aplicando sanciones proporcionales a la gravedad de las faltas cometidas, se cumple con el principio de proporcionalidad y razonabilidad en la imposición de sanciones administrativas.

En cuanto al principio de transparencia, el CODA establece un registro de sanciones de la siguiente manera:

Las Autoridades Ambientales Competentes que ejercen potestad sancionatoria establecerán y mantendrán un registro público de sanciones, el cual será regulado a través de la normativa emitida por la Autoridad Ambiental Nacional. La información del registro deberá ser publicada y actualizada periódicamente en el Sistema Único de Información Ambiental. (Art. 301)

Si bien es cierto que, en materia administrativa, y en especial en el procedimiento administrativo sancionador, se prevé la prescripción de las infracciones administrativas para excluir la posibilidad de una indefinida persecutoria de las infracciones por parte de la Administración, es necesario advertir que el constitucionalismo ambiental ecuatoriano ha consagrado la imprescriptibilidad de la acción penal en caso de delitos ambientales.

En este escenario, se plantea la posibilidad de analizar la ampliación de la aplicación directa de la imprescriptibilidad a las infracciones

administrativas ambientales o, en su defecto, a las infracciones en contra de los derechos de la naturaleza en tanto que sujeto de derechos. Al respecto, el CODA precisó lo siguiente:

Las acciones para determinar la responsabilidad por daños ambientales, así como para perseguirlos y sancionarlos serán imprescriptibles. La imprescriptibilidad de las acciones por el daño producido a las personas o a su patrimonio como consecuencia del daño ambiental, se regirán por la ley de la materia. (Art. 305)

Sobre esta base, la vulneración de los derechos de la naturaleza, previstos en el artículo 71 de la Constitución de 2008, debe seguir la misma consecuencia jurídica: no pueden prescribir. En este mismo sentido, el CODA contempla una disposición respecto a la exoneración de las sanciones administrativas, indicando lo siguiente:

Cuando el daño ambiental fuere causado por un evento de fuerza mayor o caso fortuito, el operador de la actividad, obra o proyecto estará exonerado únicamente de las sanciones administrativas, solo si demuestra que dichos daños no pudieron haber sido prevenidos razonablemente o que, aun cuando puedan ser previstos, son inevitables. Sin embargo, el operador tendrá la obligación de adoptar medidas o acciones inmediatas, a fin de contener el daño y evitar que se propague. Las medidas a implementar serán de contingencia, mitigación, corrección, remediación, restauración, seguimiento, evaluación u otras que administrativamente fueren necesarias. (Art. 307)

## V. LA NATURALEZA COMO SUJETO PROCESAL

En concordancia con Zaffaroni (2011):

Lo más importante es que, al reconocerle a la naturaleza el carácter de sujeto de derechos, adquiere esta la condición de tercero agredido cuando se la ataque ilegítimamente y, por ende, habilita el ejercicio de la legítima defensa en su favor (legítima defensa de terceros). (p. 86)

De esta forma, extender derechos a la naturaleza implica también ejercer mecanismos constitucionales de protección cuando tales derechos sean transgredidos. Esto amplía el ámbito de aplicación de figuras como las garantías jurisdiccionales: *habeas corpus*, acción de protección, acción extraordinaria de protección, entre otras, para abarcar la defensa de los derechos de este nuevo sujeto de derecho. De acuerdo con el COGEP:

El sujeto procesal que propone la demanda y aquel contra quien se la intenta son partes en el proceso. La primera se denomina actora y la segunda demandada. Las partes pueden ser: 1. Personas naturales. 2. Personas jurídicas, 3. Comunidades, pueblos, nacionalidades o colectivos. 4. La naturaleza. (Art 30)

Al reconocer la condición de sujeto procesal a la naturaleza en el COGEP, se le permite ser representada en procesos judiciales por cualquier persona u organización dedicada a su conservación. Sin embargo, este criterio no es único; existen posturas críticas como las de Folsom y Price en 2008, quienes argumentaron que es antropomorfizar a la naturaleza, puesto que esta carece de intereses propios, lo que contrasta con la idea de

Whitman. Para explicarlo, Povinelli (2004) sostuvo que “la mente humana no es el estándar dorado frente al cual debe juzgarse las otras mentes y que los estudios animales tienen que librarse de las profundas intuiciones antropocéntricas acerca de la naturaleza de otras mentes” (p. 29).

## **V.1 LEGITIMACIÓN**

En cuanto a la legitimación procesal, la Constitución de la República del Ecuador establece que “Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad el cumplimiento de los derechos de la naturaleza” (Art. 72).

Para aplicar e interpretar estos derechos, se deberán observar los principios establecidos en la Constitución, como el de participación y transversalidad ambiental. En este contexto, la legitimación procesal permite entablar acciones civiles, administrativas, penales y constitucionales que lesionen los derechos reconocidos a la naturaleza. Este enfoque se complementa con lo sostenido por Vásquez (2016):

Existe la posibilidad de que en este mundo globalizado un extranjero que conoce de la vulneración por cualquier medio ejerza esta representación de derechos. De conformidad con el artículo nueve de nuestra Constitución los extranjeros tienen los mismos derechos que los nacionales mientras se encuentren en nuestro territorio. Por lo tanto, cabría la posibilidad de que la protección a la Naturaleza sea ostentada por un ciudadano extranjero domiciliado o no en nuestro país. (p. 15)

De acuerdo con Brailovsky (2006):

Es misión de la Defensoría la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución y las leyes respectivas, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración, de prestadores de servicios públicos y de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local. (p. 76)

Como consecuencia de lo antes expuesto, Vásquez (2016) “equipara la capacidad jurídica de su actuar a la de un incapaz relativo, por lo que necesita de la representación de un tercero capaz para actuar” (p. 9) o, en su defecto, ser concebido como una legítima defensa de terceros ante infracciones de naturaleza administrativa ambiental. Esto se sustenta en la teoría de los derechos humanos, que sostiene que pueden existir titulares que no tienen esta exigencia de contraprestación.

## **V.2 JURISDICCIÓN**

La jurisdicción, de acuerdo con el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), es la “Potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado que corresponde a los jueces establecidos en la constitución y en las leyes” (Art. 150). Se prevé que el Consejo de la Judicatura cree, determinando su competencia territorial y material, “judicaturas especiales de primer nivel, para que conozcan de las reclamaciones por violación de los derechos de la naturaleza” (Art. 246 COFJ). En este contexto, se debe atender a los elementos del debido proceso en cuanto al juez natural (especializado) y la tutela judicial efectiva (acceso, tramitación y resolución

fundamentada).

Un elemento clave en cuanto a la jurisdicción para la naturaleza como sujeto procesal lo constituye la especialidad, en el entendido de que “el principio de especialidad incide de forma directa en los procedimientos adaptados del marco jurídico ecuatoriano, los cuales giran en torno a la realidad social que los prevé generando el cumplimiento del procedimiento de las materias justiciables” (Pozo, 2023, p. 12). Por esta razón, Romero (2015) afirmó lo siguiente:

La proliferación de procesos y de tribunales especiales hace surgir problemas procesales en la determinación de la competencia. En la determinación del derecho al juez natural debe primar la competencia asignada por razón de la materia, evitando que puedan actuar juzgado temas comunes en forma paralela o con posterioridad dos o más tribunales. (p. 604)

### **V.3 COMPETENCIA DEL JUEZ NATURAL**

En este caso, la competencia, conforme al artículo 10, numeral 8 del COGEP, establece que corresponde al juez del lugar donde se produzca el evento que generó el daño ambiental.

Si bien los “los servidores públicos competentes son los encargados de ejecutar los actos administrativos emanados por estas administraciones” (Fraga, 2018, p. 9), los jueces naturales de los derechos de la naturaleza tienen el deber constitucional de aplicar directamente la normativa constitucional en favor de los derechos establecidos, sin necesidad de leyes

secundarias que los desarrollen. Esta misma regla se extiende a los directores del procedimiento administrativo sancionador, especialmente en el tema de la reparación integral a los animales como sujetos de derechos y los ecosistemas.

#### **V.4 ARGUMENTACIÓN JURÍDICA**

En cuanto a la argumentación jurídica, Galarza (2016) mencionó que “el ilícito administrativo, de acuerdo con la doctrina, es un hecho, acto u omisión que va en desmedro de la norma administrativa que ordena, prohíbe, impide o dispone una determinada conducta” (p. 54). De acuerdo con ello, Welzel (1958) afirmó que el “el legislador no establece sus mandatos o prohibiciones para ejercitar la obediencia de los ciudadanos, sino para crear un estado de situación valiosa, o impedir la producción de un daño” (p. 248). Esto se refiere al incumplimiento de una obligación establecida por la administración pública.

La infracción administrativa se considera una transgresión únicamente cuando implica una conducta que está tipificada, sea contraria a la ley, se cometa con culpa y esté sujeta a sanción. Los criterios esenciales para determinar la infracción en el ámbito administrativo son similares a los del delito penal, pero aplicados a infracciones de naturaleza administrativa.

#### **DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS**

La doctrina administrativista, al referirse al procedimiento sancionador, ha abordado la teoría de las infracciones y sanciones administrativas. En este contexto, el CODA define las infracciones como “toda acción u omisión que implique violación a las normas ambientales



contenidas en este Código” (Art. 314).

Sin embargo, resulta confuso, ante el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, que dentro de las responsabilidades subsiguientes al daño ambiental se logre visibilizar la vulneración de los derechos de la naturaleza y administrativamente se tutelen estos derechos, que parecen estar circunscritos exclusivamente al ámbito de la justicia constitucional.

El CAD (2017) clasifica las infracciones administrativas en categorías de “leves, graves, muy graves y especiales”, dependiendo del nivel de afectación a la naturaleza. En el artículo 320 del CAD (2017), se describen las siguientes:

1. Multa.
2. Decomiso de las especies de vida silvestre, nativas, exóticas o invasoras, herramientas, equipos, medios de transporte y demás instrumentos utilizados en la infracción.
3. Destrucción de los productos, medios de transporte, herramientas o bienes utilizados
4. Suspensión temporal de la actividad o del aval oficial de actuación
5. Revocatoria de la autorización, terminación del contrato y del aval oficial de actuación.
6. Devolución, suspensión, o pérdida de incentivos.
7. El desalojo de personas del área donde se está cometiendo la infracción.

Tabla 1. Infracciones

Grupo	Infracciones leves	Graves	Muy graves
1	1 ABU	5 SBU	10 SBU
2	1,5 SBU	15 SBU	50 SBU

---

3	2 SBU	35 SBU	100 SBU
4	2,5 SBU	75 SBU	200 SBU

---

Las sanciones previstas en el CODA varían dependiendo de “la capacidad económica de las personas naturales o jurídicas, la gravedad de la infracción según su afectación al ambiente y considerando las circunstancias atenuantes y agravantes” (Art. 329). Para establecer la capacidad económica del presunto infractor, se deben considerar los ingresos específicos de cada caso, clasificándolos en cuatro grandes grupos.

Según Gamero y Fernández (2010), la multa es “una sanción pecuniaria consistente en la imposición de la obligación de pago de una cantidad de determinada de dinero” (638). Es básicamente la sanción prototipo en el sistema sancionador ecuatoriano, al igual que muchos países de Iberoamérica, especialmente en el ámbito ambiental. No obstante, el CODA considera a las denominadas prácticas de subsistencia, culturales y ancestrales de la siguiente manera:

El uso tradicional y el aprovechamiento de las especies de vida silvestre o productos forestales que se realice en el marco de las prácticas de subsistencia, culturales y ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, cuyos fines no sean comerciales, no serán consideradas como infracciones. La Autoridad Ambiental Nacional regulará las cuotas de uso y las actividades de aprovechamiento por motivos de: subsistencia, prácticas culturales o medicinales, según cada región. (Art. 315)

Sobre la base del artículo citado, es importante abordar el tema de

los derechos bioculturales de las comunidades indígenas de Ecuador, atendiendo a un enfoque de interculturalidad o, en su defecto, de multiculturalismo. Este enfoque permite comprender las razones que llevaron al legislador ecuatoriano, en el CODA, a exonerar o excluir ciertas infracciones administrativas objeto del procedimiento sancionador analizado.

Siguiendo el criterio de gradación de las infracciones al puro criterio dogmático punitivo de la pena, con respecto a las infracciones leves, el CODA (2017) señaló lo siguiente:

1. El inicio de un proyecto, obra o actividad categorizada como de bajo impacto sin la autorización administrativa;
  2. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la autorización administrativa o plan de manejo ambiental, cuando no estén tipificadas como graves o muy graves;
  3. La no presentación de las auditorías ambientales y reportes de monitoreo;
  4. La generación de residuos o desechos especiales sin la autorización administrativa;
  5. El incumplimiento de la obligación de presentar los programas de gestión integral de las existencias caducadas y envases vacíos de las sustancias químicas;
  6. La no notificación a la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del brote de plagas o enfermedades de especies forestales en las plantaciones forestales productivas; y,
  7. El incumplimiento de las medidas de sanidad en materia de medios de propagación vegetal definidos por la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.
- (Art. 316)

De manera similar, catalogó a las infracciones graves así:

1. El aprovechamiento, tenencia, posesión, uso, transporte, movilización, almacenamiento, procesamiento y comercialización de los productos forestales maderables y no maderables, de especies nativas que no estén en alguna categoría de amenaza, condicionadas o restringidas, sin la autorización administrativa o que teniéndola se excedan de lo autorizado. Para esta infracción, se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320;
2. La exportación de madera de especies nativas que no estén en alguna categoría de amenaza, condicionadas o restringidas, sin la autorización administrativa o que teniéndola se excedan de lo autorizado. Se exceptúan las destinadas con fines científicos o de investigación que tengan autorización administrativa. Para esta infracción se podrá aplicar, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320;
3. La caza, pesca, captura, recolección, extracción, tenencia, exportación, importación, transporte, movilización, aprovechamiento, manejo y comercialización de especies de vida silvestre, sus partes, elementos constitutivos, productos o sus derivados, sin autorización administrativa. (Art. 317)

En cuanto a las infracciones muy graves, el CODA tipificó lo siguiente:

- Se les aplicará, además de la multa económica, las siguientes: 1. El aprovechamiento, tenencia, posesión, uso, transporte, movilización, almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos

forestales maderables y no maderables de especies nativas que estén en alguna categoría de amenaza, condicionadas o restringidas, sin la autorización administrativa. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320; 2. La caza, pesca, captura, recolección, extracción, tenencia, exportación, importación, transporte, movilización, aprovechamiento, manejo, comercialización de especies de vida silvestre, sus partes, elementos constitutivos, productos o sus derivados, de especies migratorias, endémicas o en alguna categoría de amenaza, que no cuenten con autorización administrativa. (Art 318)

Finalmente, se tipifican las denominadas infracciones especiales, que, de acuerdo con el CODA, son. “1. El incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades en relación con los animales; 2. Ejecutar los actos prohibidos contra los animales; y, 3. Obstaculizar o impedir la labor de vigilancia y control de las autoridades competentes” (Art. 319).

## **VI. DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES**

En la adopción de medidas provisionales que establece la norma ambiental, se puede prever un contexto jurídico favorable a la administración pública previo al inicio de un procedimiento sancionador. Al respecto, CODA (2017) señaló que, “en caso de riesgo, certidumbre o la ocurrencia flagrante o no de un daño o impacto ambiental, se podrán aplicar solamente mediante acto administrativo debidamente motivado” (p. 48). En este contexto, al ser la motivación un principio constitucional que rige la

aplicación de sanciones, su aplicación requiere conocimiento y competencia para efectuarlo.

Al imponer de manera desproporcional cualquiera de estas medidas, se transgreden derechos constitucionales de los administrados. Entre esos derechos se puede mencionar el “derecho a la libre empresa, el derecho al trabajo, el derecho a los servicios públicos domiciliarios, el derecho al mínimo vital, e incluso el derecho al saneamiento básico” (Garro, 2017, p. 444).

El CODA plantea las variables de la multa para infracciones ambientales, indicando que “La multa se ponderará en función de la capacidad económica de las personas naturales o jurídicas, la gravedad de la infracción según su afectación al ambiente y considerando las circunstancias atenuantes y agravantes” (Art. 322). En lo atinente al destino de las multas y otros ingresos, el Reglamento del CODA (2020) consagra lo siguiente:

En el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora, se destinarán al Fondo Nacional para la Gestión Ambiental: a) Los valores recaudados por la Autoridad Ambiental Nacional por concepto de multas; b) La restitución de los valores erogados por el Estado central en la ejecución de medidas de reparación integral en el marco de su actuación subsidiaria; y, c) Las compensaciones a favor de la naturaleza que se hayan ordenado como medida de reparación integral, conforme a lo definido en la normativa técnica expedida para el efecto.

En eje central del tema abordado es el concerniente a la tutela

efectiva como mecanismo de protección estatal en favor de los derechos de la naturaleza. Esta garantía está destinada a que personas naturales o jurídicas y colectivos puedan acceder ante los diferentes organismos para proteger al ambiente como bien jurídico. De acuerdo con Araujo (2017), “recibir respuestas oportunas y acorde a las necesidades del caso” (p. 16).

No obstante, en la jurisprudencia nacional no se acentúa de forma clara la aplicación de este derecho. Con estos criterios y adentrados en el tema tratado, se puede referir, según Aguirre y Alarcón (2018), “que los mecanismos de protección ambiental pueden ser accionadas mediante garantías jurisdiccionales o también por vía administrativa” (p. 6).

## **VII. CONCLUSIONES**

El derecho administrativo sancionador ambiental asume la prevención ambiental y la convivencia armónica con la naturaleza como sujeto de derechos, incluso desde lo procesal. Si bien son aplicables los principios del derecho penal, estos deben interpretarse y aplicarse en función de los principios rectores del derecho ambiental y los derechos reconocidos en el artículo 71 de la Constitución de 2008.

No se ha logrado profundizar sobre la gestión ambiental descentralizada ni sobre los derechos de la naturaleza dentro de los procedimientos administrativos sancionadores en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, especialmente en relación con los elementos constitutivos de los derechos de respeto y restauración de la naturaleza.

La imposición de una sanción administrativa debe estar respaldada

por un procedimiento administrativo sancionador que cumpla con todos los derechos y garantías constitucionales del individuo presuntamente infractor. Las sanciones derivadas del procedimiento sancionador deben adecuarse a la reparación integral y sobrepasar la teoría clásica del proceso.

## REFERENCIAS

- Agoglia, O. (2011). *La crisis ambiental como proceso un análisis reflexivo sobre su emergencia desarrollo y profundización desde la perspectiva de la teoría crítica*. Editorial Académica Española. LAP LAMBERT. Academic Publishing Gmb H& Co.KG.
- Aguirre, P., & Alarcón, P. (2018). El estándar de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Foro, Revista de Derecho*. <https://n9.cl/lgqp9>
- Araujo, R. (2011). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. <https://n9.cl/a901vd>
- Bedón, R. (2017). Medioambiente, conflictos socioambientales y derechos humanos. *Anuario de Derechos Humanos*. <https://n9.cl/2vgj0k>
- Bedón, R., & Albán, M. (2018). *Responsabilidad Ambiental en Ecuador: Conceptos e Implementación en Materia Hidrocarburífera*. Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://n9.cl/umm54>
- Brailovsky, A. (2006). “La necesidad de una defensoría ambiental”, *Notas de clase*. Defensoría Ambiental. <https://n9.cl/z04uo>
- Campaña, S. (2013). Derechos de la Naturaleza: ¿innovación trascendental, retórica jurídica o proyecto político? *Iuris Dictio*, 15. <https://n9.cl/jene9>
- Cazco, R. (2016). *Elementos jurídicos para estructurar la defensoría de la naturaleza en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental en el*



*La Naturaleza Como Sujeto De Derechos En El Procedimiento Sancionador En  
El Código Orgánico Del Ambiente. Ecuador*

Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.  
<https://n9.cl/39rgm>

Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017. Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP). Primera Edición.

Código Orgánico del Ambiente. (2017). Ley 0 Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017. Última modificación: 21 de agosto de 2018. Estado.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Lexis.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 065-15-SEP-C 24 del 11 de marzo de 2015. Caso N.º 0796-12-EP.

Corte Constitucional mediante la Resolución N.º 0567- 08- RA. Registro Oficial No. 23 Edición Especial, de 08 de diciembre de 2009.

Fraga, G. (2018). *Derecho administrativo* (40ª ed.). Porrúa.

Gamero, E., & Fernández, S. (2010). *Manual básico de derecho administrativo*. Tecnos.

Galarza, J.C. (2016). *Aplicación de la mediación para el tratamiento derivado de las infracciones administrativas en el Distrito Metropolitano de Quito*.  
Universidad Andina Simón Bolívar.  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5820/1/T2388-MDA-Galarza-Aplicacion.pdf>

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009). Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009.

Lorenzetti, R. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Porrúa.

Mejía, H. (2015). Responsabilidad ambiental administrativa: un análisis de la aplicación de los principios del derecho administrativo sancionador. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 6(1), 2-35. <https://n9.cl/uyhg6>

Mendoza, Pablo. (2021). *Los Principios Ambientales en el Ordenamiento jurídico y la*

- Jurisprudencia del Ecuador*. Universidad de Otavalo. <https://n9.cl/fiihy>
- Oksenberg, D., & Flores, C. (2009). *Principios de legitimación del iuspuniendi estatal en el derecho administrativo sancionador: revisión crítica*. <https://n9.cl/digzj>
- Povinelli, D. (2004). Behind the ape's appearance: escaping anthropocentrism in the study of other minds. *Daedalus: Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Winter. <https://n9.cl/1imba>
- Pozo, F. (2023). *Tutela judicial a un ambiente sano, desde el principio de especialidad en el Ecuador* [Bachelor's thesis]. <https://n9.cl/6my4ri>
- Ramírez, P. (2012). *La Naturaleza como sujeto de derechos: materialización de los derechos, mecanismos procesales y la incidencia social en el Ecuador*. FLACSO. <https://n9.cl/fhc98>
- Rincón, M. E. (2019). *El origen del concepto ecosistema*. <https://revistas.upn.edu.co/index.php/biografia/article/download/1561/1503/5449>
- Romero, A. (2015). *El derecho al juez natural y la competencia de los tribunales especiales*. *Revista de derecho (Coquimbo)*. <https://n9.cl/hgyfp>
- Santamaría, J. (2009). *Principios del Derecho Administrativo General*. 2da edición. Iustel.
- Suárez, M. (2021). *Las denuncias por delitos ambientales aumentaron en el 2020*. <https://revistagestion.ec/sociedad-analisis/las-denuncias-por-delitos-ambientales-aumentaron-en-el-2020/>
- Vásquez, M. (2016). *Naturaleza, su paso de sujeto de derechos a sujeto procesal*. <https://n9.cl/ab5be>
- Welzel, H. (1956). Der Verbotsirrtum im Nebenstrafrecht. *Juristenzeitung*, 238-240.
- Zaffaroni, E. (2011). La Pachamama y el humano. En A. Acosta, & E. Martínez, *La naturaleza con derechos* (págs. 25 - 138). Abya Yala.