



## **OFICINA DE POSTGRADOS**

**TEMA:**

**MEDIDAS PROVISIONALES PREVENTIVAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR MOVILIZACIÓN FORESTAL**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magister en Derecho, mención gestión pública**

**Línea de Investigación:**

Institucionalidad y Políticas Públicas

**Autor:**

Ab. Javier Leonardo Barros Sigüenza

**Director:**

Mg. Diego Gonzalo Coca Chanalata

**Ambato – Ecuador**

**Marzo 2023**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE AMBATO

HOJA DE APROBACIÓN

Tema:

MEDIDAS PROVISIONALES PREVENTIVAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR MOVILIZACIÓN FORESTAL

Línea de Investigación:

Institucionalidad y Políticas Públicas

Autor:

Javier Leonardo Barros Sigüenza

Diego Gonzalo Coca Chanalata, Ab. Mg.

CALIFICADOR

Mayra Cristina Mena Mena, Ab. Mg.

CALIFICADORA

Mentor Marcelo Meléndez Torres Ab. Mg.

CALIFICADOR

Juan Carlos Acosta Teneda, Ab. Mg.

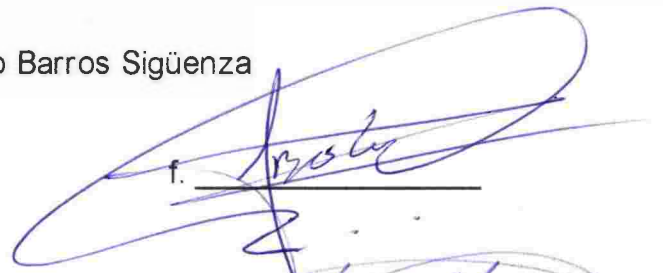
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE JURISPRUDENCIA

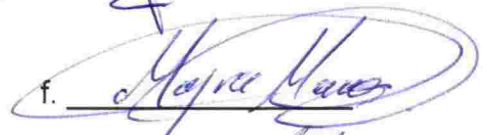
Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

SECRETARIO GENERAL PUCESA

Ambato – Ecuador

Marzo 2023

f. 

f. 

f. 

f.   


f. 

f.   


## DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo: **JAVIER LEONARDO BARROS SIGUENZA**, con C.C. **0104666368-7**, autor del trabajo de investigación titulado: **MEDIDAS PROVISIONALES PREVENTIVAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR MOVILIZACIÓN FORESTAL**, previo a la obtención del título profesional de **Magister en Derecho, mención gestión pública**, Oficina de Posgrados.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENECYT, en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ambato, marzo 2023



**JAVIER LEONARDO BARROS SIGUENZA**

**C.C. 0104666368-7**

## RESUMEN

El Código Orgánico Administrativo (COA), reconoce en su Art. 31, el derecho fundamental a la buena administración pública, que centra su atención en el respeto a la dignidad del ser humano, la sensibilidad social, y procurar mejorar la vida de las personas, se brinden atenciones oportunas, dentro de los estándares que procuren la realización de sus derechos. Sin embargo, en las relaciones jurídicas del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) con los administrados, no evidencia el cumplimiento de este mandato legal, por cuanto, en el juzgamiento de infracciones por movilización de producto forestal, esta cartera de Estado ha generalizado la adopción de medidas provisionales preventivas de manera desproporcionada en los procesos sancionatorios, que causarían un perjuicio en los ciudadanos. En tal sentido, a partir de esta problemática surge la necesidad de la investigación, que realiza un análisis jurídico de las medidas provisionales preventivas, enfocado en los procesos administrativos sancionatorios instaurados por la Dirección Zonal 6 del MAATE, en los que se juzga la legalidad de la movilización de producto forestal. En relación con lo expuesto, el objetivo general se centra en analizar las medidas provisionales preventivas adoptadas por el MAATE en el procedimiento administrativo sancionador por movilización forestal. El alcance de la investigación es explicativo con un enfoque mixto, los resultados se proyectan a generar una reflexión previa a su adopción, a fin de generar un equilibrio entre la defensa de los intereses de la administración pública y los derechos de los administrados.

**Palabras claves:** medida provisional, movilización forestal, infracciones.

## **ABSTRACT**

Article 31 of The Organic Administrative Code (OAC) recognizes the fundamental right to quality public administration, which focuses on respect for human dignity and social sensitivity, seeking to improve the lives of people, providing timely attention within the standards that ensure the compliance of people's rights. However, in the legal relations between the Ministry of the Environment, Water and Ecological Transition (MAATE), there is no evidence of compliance with this legal mandate. For example, in the case of legal judgement regarding infractions for the illegal transportation of forest products, MAATE has disproportionately normalized the adoption of provisional preventive measures in sanctioning administrative processes, causing harm to citizens. In this sense, the need for this investigation arises, which focuses its attention on carrying out a legal analysis of the provisional preventive measures previously mentioned, and on the sanctioning administrative processes established by the Zonal Directorate 6 of MAATE against which the legality of harvest and transportation of forest products is judged. The general objective of this investigation is to analyze the provisional preventive measures adopted by the MAATE in the sanctioning administrative procedure for the movement of forest products. The scope of this research is explanatory with a mixed approach. The results are meant to prompt reflection prior to further adoption of automatic provisional preventative measures, in order to generate an adequate balance between the defense of the interests of the public administration and the rights of private entities.

**Keywords:** provisional measure, forest mobilization, infractions.

## ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

HOJA DE APROBACIÓN .....	ii
DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD .....	iii
RESUMEN .....	iv
ABSTRACT .....	v
ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS .....	vi
CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA.....	7
1.1. Concepto y función del procedimiento administrativo .....	7
1.2. Antecedentes del procedimiento administrativo sancionador .....	12
1.3. El procedimiento administrativo y el debido proceso .....	16
1.4. Procedimiento administrativo sancionador en Ecuador .....	21
CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO .....	28
2.1. Métodos de investigación y enfoque.....	29
2.2. Población y muestra.....	35
2.3. Métodos y técnicas de recolección de información .....	36
CAPITULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	47
3.1. Análisis preliminar.....	47
3.2. Principios y normas constitucionales .....	48
3.3. Identificación de los trámites analizados.....	51
3.4. Análisis comparativo-valorativo.....	60
CONCLUSIONES.....	84
RECOMENDACIONES .....	87
BIBLIOGRAFÍA .....	89
ANEXOS .....	98

**ÍNDICE DE TABLAS**

<b>Tabla 1:</b> Casos seleccionados.....	56
<b>Tabla2:</b> Comparación descriptiva de normativa vs. casuística.....	63

## INTRODUCCIÓN

La nueva corriente modernizadora de la Gestión Administrativa, plantea la posibilidad de transición del sistema tradicional hacia una gestión administrativa moderna, capaz de definir objetivos y lograr los resultados propuestos. Es por ello que, con el fin de contribuir a este lineamiento, la presente investigación centra su ocupación en la Administración Pública, porque la modernización implica la transformación de un sistema tradicional y burocrático a otro eficiente y de calidad.

En relación con este tema, La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano, pondera una buena Administración Pública, y la define como una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público promoverían los derechos fundamentales de las personas, fomenta la dignidad humana de forma que, las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia, equidad, y sean prestadas en plazo razonable (Consultores, 2020).

Consecuentemente, el derecho a una tutela administrativa efectiva, expedita e imparcial de los derechos fundamentales de los administrados al momento de dictarse actos administrativos, constituye una obligación para las autoridades y servidores públicos, forma parte del debido proceso, lo cual constituye el pilar fundamental en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que el Estado está en obligación de velar, a fin de que sean respetadas las garantías básicas, que garanticen la seguridad jurídica, y una tutela administrativa efectiva, expedita e imparcial de los derechos.

En este sentido, la investigación centra su atención en la gestión pública ambiental, y se hace referencia a ese conjunto de actividades de las instituciones públicas conducentes a ejecutar las políticas del desarrollo sustentable, las políticas, el control, el seguimiento y sanción tal como sostiene (Pérez E. 2016 p. 9), actividades que corresponden primordialmente al Estado y sus instituciones.

Dado lo expuesto, en la actualidad resulta de gran importancia investigar acerca de las diversas actuaciones de la Administración Pública, por lo que, la presente investigación se direcciona al estudio de la forma en que es ejercida la gestión pública ambiental, dentro de su esfera de aplicación del Derecho Administrativo sancionador. Aborda la problemática que se presenta al momento de la adopción de las medidas provisionales preventivas en el proceso administrativo sancionador por movilización forestal por parte del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), profundiza el estudio en los postulados jurídicos y doctrinales que dan soporte al objeto de estudio, además, hace reflexiones entre el ser y el deber ser.

De este modo, la investigación plantea como objetivo general el análisis de las medidas provisionales preventivo adoptadas por el MAATE, en el procedimiento administrativo sancionador por movilización forestal. De allí que, resulta necesario a título ilustrativo realizar una aproximación a los conceptos básicos de las variables que conforman esta investigación. En este sentido, el procedimiento administrativo sancionador, es entendido como aquel conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es de la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción (Del Valle, 2021).

En este contexto la normativa del COA (Código Orgánico Administrativo), en su Art. 31, establece el derecho a una buena administración pública, y corresponde al Estado garantizar y hacer efectivo este derecho, por lo que, su observancia y cumplimiento precisamente implica que las entidades públicas garanticen una correcta aplicación de la Constitución, los Instrumentos Internacionales, la ley, y el referido cuerpo normativo en el juzgamiento de las diversas infracciones dentro de sus competencias. (Asamblea Nacional, 2017).

Por otra parte, al hacer referencia a las medidas provisionales preventivas, se refiere a aquellos instrumentos legales de singular importancia para la garantía de la efectividad de otras potestades y funciones encomendadas a la administración sostiene (Jalvo B, 2007 p. 18).

Es así como, la investigación plantea como objetivos específicos los siguientes.

1. Fundamentar las medidas provisionales preventivas que contempla el Derecho Administrativo sancionador.
2. Realizar un análisis comparativo de las medidas provisionales preventivas que recoge la normativa sustantiva del Código Orgánico Administrativo, con las contenidas en la norma ambiental del Código Orgánico Ambiental.
3. Determinar si las medidas provisionales preventivas que se adoptan por parte del MAATE en los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de movilización forestal en la Provincia del Azuay se justifican.
4. Plantear propuestas que permitan identificar criterios objetivos al funcionario público instructor o sancionador para una adecuada adopción de las medidas provisionales preventivas.

En función de lo expuesto, al final de la investigación se procura una reflexión respecto de la finalidad que persigue la normativa ambiental, que lejos de ser el incremento de las arcas estatales a través de la imposición irracional e injustificada de sanciones especialmente económicas, se enfoca en la conservación y preservación del medio ambiente como derecho fundamental de los ciudadanos reflejados en una correcta actuación administrativa pública, moderna y eficiente.

Así mismo, la investigación profundiza el estudio de la discrecionalidad administrativa, entendida como los límites dentro de los cuales se ha de mover la administración pública, con lo que permite descubrir si estas medidas se ajustan a los lineamientos establecidos en los principios doctrinales y constitucionales, además, evidencia las falencias en que incurre la administración pública en el ejercicio de sus funciones, por medio de sus servidores.

En este contexto, con los resultados obtenidos la investigación cumple su aporte al plantear criterios objetivos que permiten al funcionario público, sea instructor o sancionador identificar criterios objetivos para aplicar una adecuada adopción de las

medidas provisionales preventivas, y a su vez garantizar una tutela integral, tanto a los de derechos de la administración pública, como de los administrados, con el propósito de contribuir a la modernización de una buena administración pública.

Dado lo expuesto la presente investigación se estructura de tres capítulos. El Capítulo I comprende el Estado del arte y la práctica, inicia con abordar temas trascendentales relacionados a la temática de investigación y las teorías relacionadas, con el concepto y función del procedimiento administrativo, se trata los orígenes históricos del Derecho Administrativo, para de esta manera entender los antecedentes que dan origen del procedimiento administrativo sancionador, hasta llegar a analizar su conceptualización, al tener como fundamento el criterio de relevantes autores.

Además, se aborda la estrecha relación que tiene el procedimiento administrativo y el debido proceso, se toma como sustento diferentes paradigmas de varios tratadistas, y para concluir el referido capítulo, la investigación centra su estudio en el contexto histórico en el que aparecen las medidas provisionales preventivas, junto con el procedimiento sancionador dentro del marco de la normativa ecuatoriana.

El Capítulo II contiene una descripción detallada de la metodología investigativa escogida con el fin de cumplir los propósitos planteados, así por resultar apropiadas se escogió la investigación documental, descriptiva y de campo, por lo que, tiene un enfoque mixto, y para este caso, la de campo se manifiesta en los diferentes expedientes administrativos escogidos para su análisis, y que constituyen la expresión tangible de la aplicación de la norma a un caso concreto por parte de la autoridad administrativa ambiental.

En este sentido, también el análisis de la normativa aplicable permite determinar la dimensión axiológica del tema en estudio, a través de una exposición descriptiva acerca de las normas que rigen en general, a la figura jurídica medidas provisionales preventivas, sobre la base de los principios jurídicos que orientan el alcance de dicha figura.

En adición a lo anterior, la recopilación de documentos relevantes para la investigación, consistente en bibliografía, normas jurídicas y expedientes administrativos relacionados con el tema, que permiten obtener la información necesaria para el desarrollo de la investigación. En cuanto a la población y muestra, la investigación se centra en el estudio de casos, adecuado para cumplir los objetivos trazados, los métodos de recolección de la información son el documental, descriptivo y de campo, adicionalmente, en lo jurídico la recolección de la información se efectúa a través del método sociológico.

Por otra parte, para las técnicas de recolección de datos, la técnica aplicada consiste en una de tipo deductiva-reflexiva, que supone un ejercicio de contrastación de la teoría y doctrina estudiadas, la recolección de información normativa para el caso en estudio, consiste en el análisis de las normas y principios que son considerados aplicables en la práctica jurídica, el análisis del expediente administrativo corresponde al método empírico, la investigación se sirve de la técnica de observación indirecta de la realidad social para el estudio del aspecto fenomenológico del tema.

El método de procesamiento de la información consiste en uno de tipo epistemológico, sobre la base del materialismo dialéctico; y, mixto deductivo-inductivo, con el fin de determinar criterios objetivos aplicables para el tema de estudio y que permitan definir el límite de las facultades discrecionales de la autoridad administrativa, en su actividad relacionada al caso investigado, y confrontar estos criterios objetivos con la actividad estatal efectivamente verificada dentro del expediente administrativo.

En el Capítulo III se presenta el análisis de los resultados de la investigación, se hace un análisis preliminar de las facultades discrecionales de la Administración, con respecto a las medidas provisionales preventivas adoptadas dentro del procedimiento administrativo ambiental sancionador. Por lo que primeramente se determina el contexto jurídico-normativo, dentro del cual ejercerían las facultades discrecionales por parte de la Administración, así se aborda los principios y normas constitucionales que serían considerados, en función de la discrecionalidad administrativa, así mismo se

recogen los principios y normas infra constitucionales de carácter especial, en relación con la discrecionalidad y su delimitación para la adopción de medidas provisionales preventivas.

En adición a lo manifestado, se realiza la identificación de los trámites analizados, dentro del ámbito territorial y temporal, el recurso natural afectado y la infracción dentro de la cual se circunscriben, se motiva la relevancia que presentan los mismos para su análisis. Así también se destaca el cumplimiento del segundo objetivo específico planteado, como es la comparación de las medidas provisionales preventivas que recoge la norma sustantiva con la normativa ambiental.

Para finalizar el Capítulo descrito, en la investigación se plantea la propuesta de criterios objetivos aplicables al ejercicio de las facultades discrecionales para el caso de la adopción de medidas provisionales preventivas, así se establece una distinción, entre criterios normativos y los denominados criterios fácticos, concluye de esta manera este capítulo y en general la investigación se establecen finalmente las conclusiones y recomendaciones.

## **CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA**

### **1.1. Concepto y función del procedimiento administrativo**

Previo a abordar el tema de investigación propuesto, resulta necesario realizar una aproximación a los orígenes del Derecho Administrativo como tal, para luego tratar el estudio del procedimiento administrativo como parte esencial de esta rama del derecho. En este sentido, se tiene presente que el Derecho Administrativo es una creación moderna relativamente reciente, su origen se remonta a un poco más de dos siglos según afirma (Rodríguez, 2005).

Desde el punto de vista del autor citado, se sostiene que, la filosofía política y la concepción del Estado aparecieron con la Revolución Francesa de 1789, constituyéndose en la fuente más próxima de este derecho, y consecuentemente en un aporte esencial al cambio de concepción, que implica el sometimiento de la actuación administrativa a las normas jurídicas, las que serían de obligatorio cumplimiento no solo para los gobernados, sino también para los gobernantes.

De tal forma que, este hecho histórico constituye un primer antecedente remoto para el surgimiento del estado de derecho, por cuanto, el ejercicio de la función administrativa se enmarcó en los límites de la legalidad, en donde la ley pasa a ser el sustento de la actuación de la administración, y a su vez, es la norma la que determina como debe actuar y funcionar dicha administración en cada caso particular donde se requiera su intervención.

Sin embargo, los cambios generados con este hecho histórico no resultan ser suficientes para que se hablaría propiamente de un Derecho Administrativo como tal, sino que, paralelamente con el surgimiento de nuevas instituciones como la Asamblea Constituyente y el Consejo de Estado Francés, que propenden a limitar y repartir el poder concentrado deriva en la evolución de esta rama del derecho.

Por consiguiente, conforme la evolución de este derecho en el tiempo, actualmente se hace referencia a sus componentes fundamentales del Derecho Administrativo, que por lo general son, la organización administrativa del Estado, los actos y contratos administrativos, el régimen de la organización y bienes del sector público, la responsabilidad de los funcionarios públicos, la prestación de servicios públicos, que son entre otras las esferas de actuación más importantes.

Cabe considerar por otra parte que, en América Latina desde el punto de vista de (Alviar Garcia, 2016), históricamente esta rama del derecho se desarrolló como un conjunto de herramientas, encaminadas a que los gobernantes dentro de su interacción con la comunidad se rigieran por unas normas, que tiendan a garantizar la libertad de los individuos, evitar que se cometieran arbitrariedades, y en su actuación con el Estado, se respetara el debido proceso, agrega que se hace referencia a todo lo que se enmarque dentro del principio de legalidad.

Dentro de este orden de ideas, la visión clásica del Derecho Administrativo, en primera instancia se identifica el derecho privado con la regulación de las relaciones económicas, para de manera posterior aparecer con un adecuado control de la acción del Estado, que garantiza a su vez la libertad de los individuos, así se transforma y da un giro de vigilar a que el Estado cumpla sus funciones básicas, como la seguridad tanto interna y externa, hasta llegar al servicio público, y llega a evidenciarse en una intervención reciente que es, además, la regulación en materia económica en el caso de Colombia específicamente.

Por otra parte, definir al Derecho Administrativo, en general resulta una tarea complicada, dada la amplitud de áreas de estudio que comprende, es por ello que, ciertos tratadistas se limitan a definirlo como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento del poder ejecutivo, criterio que el investigador respeta, pero no comparte, el ámbito de aplicación no se limita únicamente a la esfera del poder ejecutivo, sino también abarca otras, sin embargo, esa es la postura que define al autor. (Morales, 2012)

En todo caso, el criterio que el investigador concuerda es de aquel grupo de tratadistas que advierten que, el Derecho Administrativo es aquel que regula las relaciones del Estado con los particulares, por ende, dentro de estas relaciones no solo se limita la función ejecutiva, sino abarca las demás funciones del Estado moderno, es decir las funciones legislativa, judicial, y la de control y participación social, criterio que también es compartido por el tratadista (Fraga, 2000)

En síntesis de lo anotado, al momento de tratar de definir al Derecho Administrativo, se hace referencia sin duda a una parte del derecho público, que tiene por objeto de estudio a la función administrativa del Estado, que la puede ejercer cualquier sujeto, en este sentido, puede ser una persona pública estatal de cualquiera de las funciones, llámese ejecutiva, legislativa o judicial, o de control, o a su vez puede también ser ejercida por una persona no estatal, en el caso de concesionarios de obras o servicios públicos, esto por cuanto los sujetos privados pueden también ejercer la función administrativa, como reflexionan al respecto los autores ( Avalos, et al 2014 p. 34).

De lo anotado, se aseveraría que el Derecho Administrativo comprende, a ese conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de la función administrativa, por ende, al Derecho Administrativo no se lo puede concebir como esa rama del derecho algo alejado de la realidad, sino que, al contrario está en permanente contacto cotidiano con las personas, así por ejemplo, desde que una persona nace, en el instante que sus progenitores inscriben su nacimiento en la dependencia correspondiente se genera ya un acto administrativo, o también en el momento que una persona se dirige al trabajo, toma el transporte o hace uso de un servicio público que es regido por este derecho, igualmente, por regulaciones de esa naturaleza es que se respetarían las señales de tránsito.

Ahora bien, una vez abordado una necesaria aproximación y delimitación del Derecho Administrativo, desde su origen y conceptualización, resulta pertinente abordar el estudio del procedimiento administrativo como tal. En este orden de ideas, el tratadista (Luciano Parejo, 2012), se refiere al procedimiento administrativo como aquella

actividad jurídica unilateral de la administración pública, que ha de operar conforme el ejercicio de las potestades correspondientes para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

En función de lo planteado por el citado autor, el procedimiento administrativo viene a ser ese conjunto de actuaciones realizadas por la administración pública, las que, observarían un orden legal preestablecido bajo la forma de actos preparatorios o de trámite, se plasman en documentos en los respectivos expedientes administrativos o actuaciones que se direccionan a preparar la declaración final o resolutive con relevancia jurídica bajo la forma de actos definitivos o resoluciones.

En similar sentido es necesario resaltar que el procedimiento administrativo implica ciertas formalidades y trámites que cumplirían la administración en el ejercicio de tal función administrativa, y también los administrados en su gestión de tutela individual con la participación de colaboración en el ejercicio de la referida función administrativa. En relación con este tema, resulta apropiado referirse al concepto establecido por el jurista español, (García de Enterría, Tratado de Derecho Administrativo Tomo I., 2002), quien sostiene que, el procedimiento administrativo no es un acto complejo, sino un complejo de actos del administrado y de la administración, evidentemente se refiere a los actos que se derivan de la relación que surge entre la administración y los administrados. el tratadista (Dromi, 1999)

Aclara el citado autor que, el procedimiento no se resumiría en un acto de naturaleza o compleja resolución en el que vendrían a fundirse y pierde su propia identidad, todos los anteriores a él, así como tampoco consiste en un simple agregado de actos heterogéneos por su origen y contenido carentes de toda relación estructural entre sí, advierte el autor que, se trata más bien de una consecuencia, cuyos distintos eslabones se manifiestan articulados a través de un vínculo común sin merma de su individualidad propia, en orden a un fin único a cuya consecución coadyuvan.

Conviene acotar que, dentro de la conceptualización del procedimiento administrativo, a título ilustrativo resulta plenamente apropiado recurrir a las reflexiones que realiza el tratadista (Gordillo, 2010), establece la diferencia entre dos tipos de conceptos, así en primera instancia se refiere al proceso administrativo en sentido amplio, y lo define como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven de manera progresiva, con el propósito de llegar a un acto estatal determinado, en este caso destaca el citado autor a la unidad de actos que por si constituyen el proceso, y por otro lado destaca también el carácter teleológico al hacer referencia a la caracterización de estos al estar encaminados en su conjunto a un fin determinado.

De esta manera, se habla de proceso en sentido amplio en cualquier función estatal, por ejemplo, en un proceso judicial, por ende, dentro de esta categoría sería civil, penal, familiar, u otro, así mismo, dentro de un proceso legislativo por ejemplo para la promulgación de una ley. De lo anotado, se establecería de manera resumida que, dentro de esta primera conceptualización no interesa quien dicta los actos que integran el proceso, sino que, solamente basta que sea un sujeto activo perteneciente a la función pública, cualquiera que sea su categoría expresa el autor.

Por otra parte, el mismo autor señala que, razones históricas y políticas han contribuido a la evolución de este concepto, (al referirse al concepto restringido en este sentido), las que han dado un significado más valioso y contemporáneo centrado en la característica fundamental de que ser una mera secuencia de actos, cuya finalidad es decidir una contienda o litigio entre partes, de las cuales la una ha de ser parcial e independiente, es decir la autoridad o un juez, por consiguiente, se definiría, como aquel conjunto de actos o actuaciones propias de la administración pública, que tienen por objeto la emanación de un acto administrativo.

Para concluir el presente epígrafe, con relación al tema tratado resulta apropiado hacer énfasis a lo que el legislador ha establecido en el ordenamiento jurídico en el Ecuador, ningún cuerpo normativo brinda una definición como tal, es así que recientemente, en

la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámite Administrativos, en su Art. 4, lo define:

Se entiende por trámite administrativo al conjunto de requisitos, actividades, diligencias, actuaciones y procedimientos que realizan las personas ante la Administración Pública o ésta de oficio, con el fin de cumplir una obligación, obtener un beneficio, servicio, resolución o respuesta a un asunto determinado. (Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, 2018 p.5).

De lo anotado se deduciría que, la norma referida recoge los lineamientos impartidos por la Doctrina, en efecto, si bien el legislador no establece una definición de lo que se entendería por procedimiento administrativo, sino que, hace referencia al trámite administrativo, por lo que se podría así entender que en este contexto se refiere al procedimiento administrativo, cuya definición se evidencia que no difiere mucho de la definición analizada por los diversos autores citados en líneas anteriores.

## **1.2. Antecedentes del procedimiento administrativo sancionador**

A primeras luces el Derecho Penal se ha institucionalizado desde sus inicios a ser concebido como la forma de expresión más reconocida del poder punitivo del Estado, no obstante, la existencia del poder sancionatorio de la que goza la administración pública contrasta esta idea, no es facultad exclusiva de esta materia, sino que, la potestad sancionadora del estado actualmente recae también en la administración pública, dado que, a lo largo de la historia el Estado ha sido visto como un ente dotado de poder, que lo utiliza con la intervención de la norma jurídica dentro de las relaciones, que producen situaciones jurídicas en las que otros actúan como obligados (Bejerano, 2009).

Dentro de este marco, resulta oportuno abordar su génesis o evolución a lo largo de la historia, así el denominado *ius puniendi*, expresión latina que hace referencia a la actividad de punir, es decir sancionar o castigar que la ostenta el Estado,

históricamente aparece en el estado absolutista en el poder arbitrario concentrado en manos del gobernante, el monarca absoluto en donde todos los poderes estaban concentrados en este, para quien el castigo era utilizado como instrumento de sometimiento de los súbditos.

Posteriormente, esta facultad se plasma en el contrato social, en virtud del cual, la historia enseña que, los hombres con el fin de asegurar los derechos renuncian a sus derechos individuales, por ende, la organización política, de sus vidas y de la sociedad quedan reservadas en manos del Estado. De allí que, dado la problemática generada por la concentración del poder en manos de una persona, y el incremento de las necesidades generales a la que corresponde satisfacer a las funciones administración pública, le obligo a estar dotada de los medios necesarios, incluido el de sanción para hacer frente a los incumplimientos y para poder cumplir sus fines.

Es así como, esta fue la primera razón por la cual se depositaron en ella poderes con capacidad de sanción, separados y diferenciados de los que comúnmente se encontraban bajo la custodia de los órganos judiciales, lo que, sumado a otros motivos, posibilitaron el continuar confiándole facultades de esta naturaleza, lo que conduce así a su paulatina expansión y con ella, la gestación de un Derecho Administrativo sancionador.

Ahora bien, las enseñanzas impartidas en el estudio introductorio de la Teoría del Estado, el Derecho y Filosofía del Derecho sostienen que, el Estado pasa a estructurarse de los tres poderes tradicionales que se mantienen hasta la actualidad: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, los cuales, no siempre estaban encargados a órganos diferenciados para que realicen un adecuado ejercicio de este como sucede actualmente, de tal forma que, es en el estado social y democrático de derecho, donde se adquiere mayor énfasis en el criterio restrictivo del poder sancionador del Estado, al tener como base que en este Estado social se propende a la limitación impuesta por el derecho en la regulación y control de los poderes y la actividad estatal en general.

En relación con este tema, es indispensable referirse también al poder de policía, en donde estaban comprendidas las funciones legislativa y judicial, aparte de las gubernamentales y administrativas, por lo que, durante un largo periodo de tiempo la administración pública estaba identificada con el poder de policía, que se refería en ese entonces a la potestad de sanciones del poder de policía.

En tal sentido, las facultades represivas a las que se podía acudir con el fin de mantener el orden social, como complemento natural del poder de policía, dio origen a la represión, restricción, y coacción como medios de apoyo al llamado poder de policía, para lograr sus objetivos de bienestar general y seguridad para con la sociedad, esto es lo que llevo a concebir a la potestad sancionadora de la administración pública como una derivación del poder.

Al recurrir a los postulados del tratadista Bejerano, quien considera que, no se establecería exactamente en qué momento justo se constata o registra la aparición del poder sancionador de la administración pública, sin embargo, los primeros indicios de su origen se concebirían de manera aproximada entre los siglos, XVII y XVIII, sin que con ello se negaría la posibilidad de que, previamente se evidencie pequeñas muestras de este ejercicio de poder. (Bejerano, 2009).

Es por ello que, no es sino en los siglos XIX y XX en donde se empieza a vislumbrar notablemente la presencia de una potestad sancionadora de la administración pública propiamente dicha, y paralelamente a ésta la de un Derecho Administrativo sancionador, que a lo largo del tiempo viene experimentado diversas variaciones, y superación constante de sus imperfecciones hasta llegar a su conceptualización actual.

Po otra parte, resulta necesario abordar diversos postulados que tienden a dar una definición del procedimiento administrativo sancionador, por lo que en primer plano se destaca el autor Cassagne, para quien se tendría en cuenta que, las potestades administrativas reflejan situaciones ordinarias de ejercicio del poder público, no serían

absolutas e ilimitadas, sino por el contrario, serían razonables y justamente medidas en cuanto a su extensión por el mismo ordenamiento jurídico que impone sus límites. (Cassagne, 1998).

Es así como, el autor resalta la limitación del poder establecida por la ley, y si tales límites son asumidos desde el punto de vista del ciudadano se traducen en derechos subjetivos, lo que significa que sus actuaciones serían sancionadas en los casos legalmente previstos y solo por autoridades investidas de competencia para aquello. Dentro de este marco, advertiría que el ejercicio de la potestad sancionadora comprende tres facultades primordiales, la una se refiere a estar previamente establecida en la norma, la segunda se refiere a la determinación tanto de las infracciones, como los infractores a lo largo de un procedimiento formalizado, y por último la facultad de poder ejecutar las sanciones que se impongan.

En relación con este tema, Enterría sostiene que, el mismo *ius puniendi* del Estado manifestarse tanto por la vía judicial, como por la vía administrativa, con la salvedad hecha de las penas privativas de libertad, y otros derechos civiles y políticos, en efecto desde este enfoque se puede sostener que, tanto el Derecho Administrativo sancionador, como la potestad penal integran el *ius puniendi* del Estado, por mantener una vinculación con el derecho público estatal (Enterría, 2008),.

Toda vez que, se ha abordado diferentes criterios de los autores mencionados en líneas anteriores, se llegaría a definir al procedimiento administrativo sancionador como, aquella facultad otorgada al Estado para imponer una determinada sanción a quienes contravengan lo establecido previamente por el ordenamiento jurídico, aquí cabe insertar un énfasis en el sentido que, no se hace referencia al ordenamiento jurídico en general, sino únicamente a las que se encuentran ineludiblemente dentro del punto de referencia de lo administrativo.

Adicionalmente la historia del Derecho Administrativo demuestra, que ha recorrido un largo camino para que el Derecho Administrativo sancionador, se ha reconocido como

un sistema normativo independiente, autónomo y con origen constitucional hasta nuestros días, (Patiño, 2021), sostiene que, debido a la creciente expansión de este ordenamiento no solo ha sido en cuanto a las sanciones administrativas, sino en el aumento de la cuantía de las multas, son estos factores los que constituyen uno de los factores más problemáticos del Derecho Administrativo sancionador en la actualidad.

En conclusión, el Derecho Administrativo sancionador se considera como aquella parte del Derecho Administrativo, que en la actualidad se torna cada vez más desafiante, por lo que, demanda una profunda dedicación de estudio y análisis, en especial para los funcionarios públicos, en representación de la administración pública son quienes ostentan dicha potestad administrativa sancionatoria, consecuentemente estarían nutridos de un vasto conocimiento de ésta rama jurídica, a fin de no extralimitarse de la esfera en la que ha sido concebida dicha institución y evitar cometer arbitrariedades.

### **1.3. El procedimiento administrativo y el debido proceso**

Con relación al debido proceso, previamente resulta indispensable tener en cuenta que, en un estado constitucional de derechos, se tiene como eje fundamental el sometimiento de todos, es decir gobernantes y gobernados sin excepción de ninguna naturaleza a la Constitución, de manera que, el debido proceso garantizaría el cumplimiento de los requisitos constitucionales en el procedimiento, así como también garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

Se afirma en este sentido que, el Derecho Administrativo como tal, incluido su procedimiento, como no puede ser de otra manera, también se encuentra sometido al alcance de las garantías constitucionales, en tal virtud, existe la obligatoriedad de que en todo procedimiento sea judicial o administrativo, se debe observar las garantías y los principios que recoge la Constitución de la República del Ecuador (García Falconí, 2012).

A partir de esta premisa, es evidente la relación entre el procedimiento administrativo y el debido proceso, pues tal como ya fue abordado en el primer epígrafe del presente trabajo investigativo se afirma que, el Derecho Administrativo sancionador tiene sus raíces en el Derecho Penal, en virtud de lo cual, en su inicio no se vislumbra un procedimiento netamente administrativo, sino que, a lo largo de su desarrollo adquirió principios y preceptos de otras materias del derecho y las propias, que como se verá más adelante lo rigen hasta la actualidad.

Por lo tanto, al hacer referencia a los principios del Derecho, indudablemente se apunta a aquellos enunciados normativos que, usan el razonamiento jurídico imprescindible junto al análisis por parte de jueces y servidores públicos a determinado caso concreto se busca optimizar un derecho que se encuentra en juego afirma (Carbo, 2016).

En función de lo planteado, el abordaje del procedimiento sancionador (Pozo, 2017), enfatiza que, la aplicación del derecho sancionador se mantiene como el único medio para dar cohesión al ordenamiento en el ámbito de la administración pública, el cual, tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir todas aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal.

En tal sentido, para un sector de la doctrina se define al poder sancionador, como aquel dado a la administración, en virtud del cual, se impondría sanciones a quienes inobserven tanto las acciones u omisiones que le son impuestas por parte del ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la administración pública en cada caso, criterio que comparte el investigador y guarda coherencia también con la postura del autor (Escola, 1984).

En función de lo expuesto, no cabe duda alguna que, el Derecho Administrativo sancionador tiene su base fundamental el denominado “ius puniendi”, fundamento material del área jurídica penal, que no es otra cosa que la justificación estatal que mantiene el Estado para sancionar las conductas que se desvíen del marco normativo,

con el ejercicio hasta cierto punto cohesión sobre los individuos, en igual sentido este fundamento ha sido adoptado y adapta al campo de acción jurídico administrativo.

Ahora bien, el referido este poder punitivo del Estado desde luego que, tiene que ser limitado por los principios o garantías, que crean derechos y obligaciones tanto para los administrados, como para la administración pública, tendiente a establecer un equilibrio de dicho poder, es uno de los más relevantes en este punto el principio de legalidad. Es así como, dicho principio presupone el sometimiento de la actividad punitiva a la ley y al derecho como tal; y, está compuesto de dos elementos normativos como es la tipificación y la reserva legal.

En adición a lo manifestado, se sostiene que, con la lex previa, pretende lograr la seguridad jurídica, que se vuelve imprescindible tanto para el ciudadano como para la administración, por ende, el principio de legalidad exige la primordial exigencia de la tipificación en una norma establecida previamente, de modo que, se exige a la administración pública previo a repudiar la conducta del individuo, que se establezca con antelación aquellas infracciones y sanciones en las que incurrirían, las cuales se le aplicaría en el caso de que se compruebe el cometimiento u omisión del hecho, lo cual a su vez garantiza otro relevante principio, el de la seguridad jurídica según (Nieto, 2011).

Por otra parte, sostiene también que el debido proceso consiste en la regulación jurídica que, previamente limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de las personas, de tal forma que, la actuación de la autoridad pública no dependa de su arbitrio propio, sino que, más bien estaría sujeta al procedimiento previamente señalado en la ley, criterio que sostiene (Cortez, 2012 p. 183)

En este orden de ideas, resulta apropiado hacer referencia al debido proceso desde lo que contempla la normativa ecuatoriana en la CRE, en su Art. 76, que garantiza que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden

se asegura el derecho al debido proceso, que incluye una serie de garantías básicas que todas tienen un propósito general, resguardar el respeto a los derechos primordiales de las personas, en el momento de seguirse de un procedimiento (administrativo o judicial) en su contra, y crea así un principio jurídico de carácter procesal, que garantiza un verdadero derecho básico a la defensa, y a contar con garantías mínimas que aseguren una tutela oportuna de sus derechos. (Asamblea Constituyente, 2008).

En adición a lo anterior, la referida norma suprema en su Art. 426, ordena que, todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la CRE, al establecer así una concordancia con lo ordenado en su Art. 226, que institucionaliza así a la legalidad como un primordial principio, según el cual las autoridades y servidores públicos solo realizaría lo que la norma suprema y la ley lo permite, y en el caso de la ausencia de norma para defender un derecho, se debe invocar y aplicar el principio pro administrado, el cual como su nombre lo indica se inclina en beneficio de este.

Con relación al mismo tema, en el caso del Código Orgánico Administrativo, su Art. 33 señala que, las personas tienen derecho a un procedimiento ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico (Asamblea Nacional, 2017). De tal forma que, el cuerpo normativo al hacer referencia al debido procedimiento, consecuentemente se entiende que el debido proceso resultaría también aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

En conclusión, el debido proceso constituye un principio integrado por una serie de garantías que aplica en este caso la administración pública, a fin de velar por la defensa de los derechos de las personas, la solución de sus controversias y la aclaración de alguna incertidumbre jurídica, a través de un proceso dotado de garantías mínimas, como la garantía de la presunción de inocencia, el antes referido principio pro administrado, y la debida proporcionalidad en la aplicación de la infracción.

Para concluir el presente epígrafe; ilustrativo y apropiado resulta hacer referencia a los precedentes jurisprudenciales que se han dictado respecto del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador, así la Corte Constitucional se ha pronunciado en este sentido y de conformidad con la norma consagrada en el Art. 76 de la CRE, el debido proceso constituye un derecho de protección y un principio constitucional, concebido como el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como, las condiciones de carácter sustantivo y procesal que serían cumplidos.

Así mismo, la sentencia recalca que, quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, la finalidad constituye el asegurar que gocen de las garantías básicas para ejercer su derecho a la defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades (Sentencia 042-17SEP-CC, 2010, 2010).

En similar sentido se ha pronunciado también la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, al referirse al debido proceso, señala que, desde la perspectiva doctrinaria el tratadista Rodríguez Alonso, se lo define como el conjunto de principios y garantías judiciales, de contenido filosófico y político, con carácter irrenunciable, aplicable a toda actuación estatal que dirime un conflicto de intereses, protege a la sociedad en general, así como al procesado en particular en aplicación a los convenios y tratados internacionales, y a su vez tiene como cometido una recta, justa y cumplida administración de justicia, es una malla de contención contra la que choca la arbitrariedad y el abuso estatal.

En otras palabras, el debido proceso constituye el compendio mínimo de garantías que se observaría para el desarrollo de una actuación oficial y de los sujetos procesales y así proferir el fallo definitivo, el debido proceso va consustancialmente unido al derecho a la defensa, caracterizado por los siguientes lineamientos que actúan como un escudo de protección, la prohibición de que prive a las personas de contar con el tiempo

necesario y los medios adecuados para la preparación de los argumentos pertinentes para ejercerlo.

Dentro de este compendio de garantías, además, está la obligatoriedad de que la persona sea escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones de la contraparte, y así mismo la posibilidad de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. De allí que, así entendido el debido proceso, su violación implica la transgresión de las garantías o las normas que se observaría dentro de una actuación procesal determinada previamente a la expedición del fallo (Resolución N.- 91-2010, Corte Nacional de Justicia del Ecuador, 2010).

#### **1.4. Procedimiento administrativo sancionador en Ecuador**

Los primeros antecedentes que surgen respecto de la administración pública en Ecuador se registran durante la época de la Colonia, de manera concreta en la Real Cédula/1563, de 29 de agosto, del establecimiento de la Real Audiencia de Quito, la cual estuvo reglada por leyes españolas. Posteriormente en el siglo XX, el país se caracteriza por un notorio centralismo del poder, que con el transcurso del tiempo se ha logrado ser superado gracias a la injerencia del reordenamiento territorial que inicia en la década de los 30, y la reforma en la década de los 60, sostiene la tratadista (Torres, 2019).

En este contexto se plantea, que las primeras normas que se relacionan directamente con el procedimiento administrativo como tal, fueron la Ley N.- 50, del 31 de diciembre de 1993, de modernización del Estado (LME), así como también el Decreto Ejecutivo N.- 1634, del 31 de marzo de 1994, y la aparición del ERJAFE, (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva), cuerpo normativo vigente a la fecha, aunque de manera parcial. (Jaramillo, 2012).

Así mismo, el citado autor destaca el giro significativo que el país tuvo en el año de 1993, en el momento que el Congreso Nacional dicta una ley trascendental para la

modernización y transformación de la administración pública, cuya finalidad sería ejecutar el proceso de modernización del Estado, con el objeto de incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad, en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado y a la vez, facilitar; y, fortalecer la participación del sector privado en la economía. (Congreso, 1993).

Adicionalmente, la referida ley implementó novedosas y modernas figuras jurídicas en la administración pública a favor de los administrados, como es el derecho de petición, a lo que se sumó la creación de órganos especializados en la materia como fue el CONAM, (Consejo Nacional de Modernización del Estado). En este punto, acertado es el criterio del autor (Perez, 2020), al afirmar que, la ley de régimen administrativo, resultó ser una ley orgánica de las estructuras y organizaciones de las dependencias, y entidades públicas determinadas con escasas reglas sustantivas y procedimentales, la cual fue derogada por la ley de Modernización, posteriormente también derogada por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 31 de fecha: 7 de Julio del 2017.

Por otra parte, en lo referente al régimen tributario, el país cuenta con un Código Tributario desde mediados del siglo XX, mientras que, en cuanto a lo financiero y presupuestario, rige la ley orgánica de administración financiera, la ley orgánica de la contraloría general de estado, la ley de presupuestos del sector público y la ley orgánica de transparencia fiscal, las cuales tuvieron como antecedente directo a la Ley Orgánica de Hacienda, que fueron sustituidas por la actual Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas y la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

En este orden de ideas se aseguraría que, actualmente los cuerpos normativos más extensos que contienen normativa administrativa están plasmados en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en parte del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual rige para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS).

Resulta adecuado, también, hacer referencia al parcialmente derogado Estatuto de Régimen jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, (ERJAFE), que fue la normativa que introdujo el procedimiento administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde el año 2002, como sostiene (Pérez, 2020), dicho cuerpo legal se inspiró en el régimen y el procedimiento españoles de 1992 y sus reformas de 1999. Con relación a este tema, últimamente, con la reciente publicación del (COA), en Julio del 2017, este cuerpo normativo introdujo nuevos procedimientos que no difieren mucho de los que anteriormente se establecía en el ERJAFE, sin embargo, siguen los lineamientos doctrinales del Derecho Administrativo con ciertas particularidades.

Por lo que, algunas novedades que vale la pena destacar es, la supresión del recurso de reposición y mantiene el de apelación, otra particularidad novedosa que resalta en el COA es una “aparente” separación de funciones entre la instructora y la sancionadora, por cuanto en la realidad procesal no se materializa este mandato legal, cuyo objetivo es garantizar una imparcialidad en el juzgamiento de infracciones administrativas, sin embargo, es la misma entidad de la administración pública la que investiga y sanciona.

Ahora bien, resulta oportuno abordar primeramente la figura legal de las medidas provisionales preventivas establecidas en el cuerpo normativo antes referido como es el COA, en este sentido, si la administración pública considerara pertinente su adopción, recurriría a este cuerpo normativo, que las enumera en su Art. 180, como son: el secuestro, la retención, la prohibición de enajenar, la clausura de establecimientos, la suspensión de la actividad, el retiro de productos, documentos u otros bienes, el desalojo de personas, la limitaciones o restricciones de acceso, y finalmente otras previstas en la ley. (Asamblea Nacional, 2017).

Cabe mencionar en este punto que, la norma en cuestión advierte de ciertas medidas no serían adoptadas por el órgano administrativo, sino que, serían solicitadas a un

Juez de Contravenciones, y son aquellas determinadas en la Constitución de la República.

Además, el cuerpo normativo establece los requisitos para disponer o solicitar medidas provisionales de protección en el artículo 181, así el órgano competente podrá ordenar medidas provisionales de protección siempre que la ley lo permita, de oficio o a petición de parte, incluso antes de la iniciación del procedimiento, (se refiere a la figura legal de la actuación previa) en un término que no sería mayor a diez días, cuando se reúnan estas condiciones:; sería una medida urgente, la medida sería necesaria y proporcionada, su motivación fundamentar en hechos ciertos y no en meras afirmaciones, no violarían derechos constitucionales, y finalmente no causarían perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados. (Asamblea Nacional, 2017).

Por lo tanto, la administración está en la obligación de realizar este análisis de pertinencia, previo a disponer la adopción de las medidas provisionales de protección, y este constaría de manera clara en la motivación de su adopción por parte del órgano de la administración pública que lo adopte y por el juez en la sentencia judicial al tratarse de aquellas medidas que requieren su autorización.

De lo anotado, resulta importante resaltar el trámite para disponer o solicitar medidas provisionales de protección, así pues estas pueden adoptarse o solicitarse al juez de contravenciones, según corresponda, de oficio o a petición de la persona interesada, se impondrían en cualquier momento mientras dure la actuación previa y el acto administrativo que las ordene incluiría en su motivación el cumplimiento de los requisitos señalados por la norma referida en líneas anteriores.

Por consiguiente, dentro del tema que se trata (Moreta, 2019), resalta la excepción a la regla general respecto de la eficacia, señala que el mismo sería ejecutado sin notificación previa, y por ejemplo al disponer una prohibición de salida del país, en este

caso primero se impone la medida en las oficinas migratorias, para luego notificar al interesado sobre lo actuado.

Así también, dentro del mismo tema resulta necesario hacer referencia a la normativa legal ambiental que recoge las medidas provisionales preventivas, aquellas se encuentran contempladas en el Código Orgánico Ambiental, en su Art. 309, donde se establece que, en caso de riesgo, certidumbre o la ocurrencia flagrante o no de un daño o impacto ambiental, se aplicaría solamente mediante acto administrativo debidamente motivado, medidas de carácter provisional destinadas a interceptar el progreso del acto ilícito, prevenir y evitar nuevos daños o impactos.

En este caso, la finalidad de la norma es asegurar la inmediación del presunto responsable y garantizar la ejecución de la sanción, son procedentes como medidas provisionales preventivas las siguientes: la orden de inmediata paralización o suspensión total o parcial de actividades, la retención o inmovilización según sea el caso de la vida silvestre, especímenes o sus partes, elementos constitutivos o cualquier material biológico, productos y derivados, equipos, medios de transporte y herramientas, la clausura provisional de centros de almacenamiento, transformación y comercialización y las demás previstas en el ordenamiento jurídico nacional.

En adición a lo anterior, la norma señala que las medidas provisionales serán confirmadas, modificadas o extinguidas al iniciarse el procedimiento administrativo, lo que ocurriría dentro del término de diez días siguientes a su adopción, por ende, queda de plano sin efecto, si vencido dicho término no se dio inicio al procedimiento, o si el auto inicial no contiene un pronunciamiento expreso al respecto. Las medidas provisionales, serían modificadas o revocadas durante la tramitación del procedimiento administrativo, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente o que dicho proceso no se tramite en el tiempo

establecido en el presente título. Finalmente, el articulado advierte en caso de incumplimiento de la disposición acarrea la responsabilidad de los funcionarios, quienes serán sancionados y responderán de conformidad con la ley. (Asamblea, 2017).

A modo de conclusión se establece que, con la expedición del Código Orgánico del Ambiente (CODA) cuerpo normativo donde se recopila en uno solo la normativa ambiental ecuatoriana que estaba dispersa, se evidencia la buena intención del legislador de dotar al país con un cuerpo normativo articulado con las garantías constitucionales en materia de prevención ambiental con el fin de precautelar los derechos de la naturaleza.

Por lo que, para la sanción de los actos que lesionen al medio ambiente en el caso de Ecuador el legislador ha visto pertinente utilizar un sistema mixto, es decir a través del Derecho Penal ambiental, para el caso de delitos, y a través del Derecho Administrativo sancionador en el caso del juzgamiento de las infracciones administrativas ambientales complementa (Martínez, 2019).

Es así como, el enfoque que interesa del CODA, en la presente investigación tiene que ver con la regulación de la potestad sancionadora de la Autoridad Ambiental Nacional, de manera concreta en la adopción de las medidas provisionales preventivas en el juzgamiento de las infracciones administrativas, por ello es evidente la armonía que guardan las medidas provisionales preventivas que recoge el COA con las que establece el CODA, sin embargo, adecuado resulta enfatizar el carácter preventivo que resalta el CODA, al permitir su adopción en caso de certidumbre a fin de evitar daños, para de manera simultánea garantizar otros aspectos precautorios, como la intermediación del presunto responsable.

Cuestión que para el investigador es discutible, pues se ha evidenciado que en muchos procesos administrativos sancionatorios los presuntos responsables han comparecido al mismo sin ni siquiera ser notificados por parte de la autoridad

administrativa ambiental, en similar sentido es discutible el propósito de asegurar la ejecución de la sanción, que establece la norma citada, pues para ello el COA, contiene ya un capítulo exclusivo dedicado a la gestión coactiva, por lo que es cuestionable, además, la falta de motivación que es la generalidad, aspecto se analiza en posteriores Capítulos.

## **CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO**

El presente Capítulo, contiene una descripción detallada de la metodología investigativa escogida, con el fin de recolectar y obtener información relevante, suficiente y diversa, que contribuya a un análisis integral de los elementos planteados como variables, en función de las interrogantes cuya respuesta permita aportar luces acerca del problema que constituye el fundamento de la presente investigación.

Con este antecedente, surge la necesidad de estructurar un contexto metodológico adecuado para conseguir los objetivos planteados en la investigación, que se reducen en suma, a determinar el fundamento teórico-jurídico y normativo-positivo de las medidas provisionales preventivas en el procedimiento administrativo sancionador, específicamente en el procedimiento administrativo ambiental sancionador, así como establecer criterios debidamente motivados y cimentados sobre las normas y principios constitucionales, acerca de la finalidad de estas medidas, la procedencia de su aplicación y el límite impuesto por el mismo ordenamiento jurídico a las facultades discrecionales otorgadas a los funcionarios públicos en este tipo de procedimientos.

Efectivamente y como se manifiesta en los párrafos siguientes, el contexto metodológico estructurado, impone la obligación de considerar no sólo la dimensión teórico-normativa del problema, sino también su dimensión fenomenológica, traducida en la forma en que las autoridades administrativas ambientales aplican e interpretan las normas, para que sea considerada legítima y válida la adopción de las medidas provisionales preventivas en el procedimiento administrativo ambiental sancionador en los casos concretos que se presentan cotidianamente, especialmente al tratarse de infracciones por movilización forestal.

## **2.1. Métodos de investigación y enfoque**

Para los propósitos de la presente investigación, resultan apropiadas: la investigación documental, descriptiva y de campo, otorgándole un enfoque mixto a estos tipos, con el fin de contrastar la documentación que se presenta a través de doctrina del Derecho Administrativo y Ambiental, así como de las normas contenidas en la legislación positiva ecuatoriana que trata sobre el tema; para posteriormente añadir la información obtenida mediante la investigación de campo, la que -para este caso- se manifiesta en los diferentes expedientes administrativos, escogidos para su análisis y que constituyen la expresión tangible de la aplicación de la norma a un caso concreto por parte de la autoridad administrativa ambiental.

El siguiente paso, consiste en la triangulación de la información, lo que implica en términos generales pues esto es objeto de un desarrollo posterior y más profundo el análisis integral de doctrina, normativa y casuística, para arribar a conclusiones fundamentadas sobre esta base. La razón primordial para otorgar el carácter de mixto a esta investigación radica en el hecho de que el análisis documental de la doctrina y descriptivo de la normativa, por sí mismos, no resultan suficientes para determinar los criterios objetivos que rigen el ejercicio de las facultades discrecionales para que no se configure la arbitrariedad de las actuaciones estatales.

Vale la pena destacar que, la combinación de los tipos y enfoque escogidos para la investigación, se respaldan en la necesidad de abordar el tema de investigación de manera integral, al considerar que, las Ciencias Sociales necesitan fundamentarse en diversos métodos para entender los procesos que interactúan en los objetos estudiados que son el foco de su interés (Pascuas, 2019).

En consecuencia, en virtud de las características y finalidad propias de cada uno de los tipos de investigación escogidos y el enfoque mixto otorgado a ellos, a través de las técnicas empleadas para la recolección, organización y procesamiento de los datos obtenidos, es posible un análisis completo del paradigma que constituyen las medidas

provisionales preventivas adoptadas por el Ministerio del Ambiente Agua y Transición Ecológica, en el procedimiento administrativo sancionador por movilización forestal; entendido la idea de paradigma, como la visión elemental que se obtiene del objeto de una ciencia específica, sobre lo cual se sustenta el proceso de estudio y se determinan las interrogantes que son necesarias responder para llegar a la indagación científica (Habermas, 1986, págs. 53-75).

En este sentido, el enfoque mixto otorgado a esta investigación se desarrolla a través del análisis del problema en función de las normas de interpretación que se derivan de las ejecuciones de las Ciencias Sociales que son generalmente examinadas durante cierto tiempo para suministrar modelos de análisis y respuestas a las interrogantes que se generan en el estudio obtenido y que guían la prosecución de los objetivos específicos. (Habermas, 1986, pp. 70-93)

Según lo manifestado en párrafos anteriores, los métodos descriptivo y documental no son suficientes por sí solos para abarcar el tema de estudio desde una perspectiva que permita cumplir con los objetivos planteados; de igual manera, el método de investigación de campo sólo ofrece una aproximación fenomenológica del problema investigado, lo cual tampoco permite el desarrollo de la investigación hacia una respuesta completa de aquél.

Por lo tanto, el enfoque mixto se presenta como el más adecuado para el examen integral del problema, a la vez que, permite arribar a conclusiones y recomendaciones que sean previamente cuestionadas y reflexionadas, para posteriormente emitir las con la convicción de su validez al ser encuadradas dentro del problema que se estudia, se toma en consideración que un criterio representa los elementos comunes de las diversas perspectivas científicas. (Habermas, 1986, pp. 90-110)

En efecto, mediante los métodos escogidos que serán desarrollados más adelante, el enfoque cuantitativo aplicado mediante el análisis de contenido, entendido éste como una “técnica de investigación para la descripción objetiva sistemática y cuantitativa del

contenido manifiesto de las comunicaciones, con el fin de interpretarlas.” (López & Sandoval, 2013, p. 15).

Esto permite la descripción del problema planteado desde una óptica netamente gnoseológica: doctrinaria y normativa. La dimensión gnoseológica de la que se habla consiste en adquirir una opinión propia de lo que se considera el “ser” del tema de investigación. Así, la confrontación entre los distintos criterios doctrinarios analizados, permiten adoptar una postura ideológica acerca de la naturaleza jurídica, alcance y finalidad perseguida de las medidas provisionales preventivas; en definitiva, a través de un proceso racional y reflexivo de la doctrina estudiada, se obtiene un conjunto de ideas y conceptos acerca del objeto de estudio, alrededor del cual, se analizan, tanto el ámbito normativo, como el fenomenológico.

Por consiguiente, a través del contraste de los criterios expuestos por los distintos autores, se delimita la esfera de conocimiento doctrinario dentro de la cual se examina el problema. Del análisis correspondiente, se obtienen conceptos y criterios de interpretación generales, acerca de la figura jurídica de las medidas provisionales preventivas, así como de otros conceptos que integran el marco conceptual de la investigación como serían, por ejemplo, las potestades inherentes, o potestades regladas, principios del procedimiento administrativo sancionador, principios generales del Derecho Ambiental, entre otros.

Posteriormente, el análisis de la normativa aplicable permite determinar la dimensión axiológica del tema en estudio, a través de una exposición descriptiva acerca de las normas que rigen, en general, a la figura jurídica medidas provisionales preventivas, sobre la base de los principios jurídicos que orientan el alcance de dicha figura. Sobre la base del conocimiento doctrinario que se obtiene y una vez determinado el ámbito normativo sustantivo y adjetivo dentro del cual se analizará el tema de investigación, a través de la confrontación las dimensiones ontológica y axiológica del mismo, se consigue una perspectiva clara acerca de la orientación que tendrá la investigación.

Para esto, se agrupan las normas y principios que, junto con el criterio doctrinario adoptado, se considera son aplicables para el estudio del tema con el fin de identificar el contexto axiológico-teleológico desde el cual se desarrolla la investigación; mediante un proceso doble, primeramente, se establece el campo axiológico de la normativa, entendido como el conjunto de valores que ha observado el legislador para implementarla, en función de la finalidad que persigue.

Posterior a esto, se determina en cambio, el campo axiológico-teleológico, propiamente dicho, que sirve de base para la investigación, es decir, se definen los valores que el investigador considera apropiados para fundamentar la investigación y sus resultados, así como la finalidad que persigue con aquélla, sobre la base de los procesos de esclarecimiento científico basado en la investigación cuantitativa (Hernández, Fernández y Baptista; 2003, p.15-17).

Sin embargo, para conseguir los objetivos planteados en el esquema de investigación respecto del tema tratado, es necesario no solo contar con el contexto doctrinario-normativo de éste, pues se trata de determinar la forma en que la Administración, entiéndase la autoridad administrativa ambiental para el caso que nos ocupa, aplica esta figura y sobre qué consideraciones y parámetros lo hace, para, en último término, conseguir una cantidad de información relevante y suficiente que permita arribar a conclusiones válidas, consistentes en un juicio de valor debidamente razonado sobre la legitimidad de la actuación de la Administración, como ya se manifestó.

De aquí la importancia de otorgar un enfoque mixto a la investigación, puesto que, la técnica cualitativa constituye “el único instrumento para captar el significado auténtico de los fenómenos sociales” (López & Sandoval, 2013, p. 4). En consecuencia, la utilidad de este enfoque radica en que proporciona el marco fenomenológico del problema planteado, a través de la observación y descripción que se efectúa de lo que podría catalogarse como la realidad jurídica y que caracteriza al enfoque cualitativo, el cual se fundamenta en los principios humanistas para entender la realidad del objeto

de estudio en sus diferentes ámbitos de interacción, al resaltar la noción progresiva y comparada que se analiza en una investigación (Rojas, 2020, págs. 187-188).

Debe señalarse que, la realidad jurídica constituida por el fenómeno “expediente administrativo”, contiene la manifestación efectiva de una situación real. Este fenómeno, como manifestación tangible de los presupuestos previstos por las normas correspondientes en una situación real, y considerado desde el enfoque cualitativo resulta muy útil para el análisis del problema planteado pues permite un acercamiento directo con la actividad estatal y la posición adoptada por el administrado frente a ésta.

Si bien, no se trata de una observación directa, sino documental, el expediente administrativo, por su naturaleza, representa una descripción de un hecho verificado en el cual la autoridad administrativa ambiental activa por poner un término el sistema jurídico frente a una acción u omisión del administrado, que se considera como infracción y en consecuencia, se configura una serie de hechos y actos, denominado procedimiento administrativo sancionador, que conlleva la aplicación de la figura jurídica en estudio; así, del análisis del expediente administrativo, se extraería la motivación del funcionario público para adoptar medidas provisionales preventivas.

En virtud de lo expuesto, resulta clara la razón para escoger los métodos de investigación documental y descriptivo, junto con el método de investigación de campo (con técnica de análisis de contenido). Efectivamente, la recopilación de documentos relevantes para la investigación, consistente en bibliografía, normas jurídicas y expedientes administrativos relacionados con el tema, permiten sin recurrir a otros métodos obtener la información necesaria para el desarrollo de la investigación.

Se plantea, entonces que a partir, del presupuesto de recolectar la información documental mediante la técnica dogmática, de manera cuidadosa y libre de preconcepciones sobre el tema de estudio, es posible adquirir un conocimiento imparcial del estado doctrinario en que se encuentra el tratamiento de la figura jurídica

que se analiza, así como de los demás conceptos que conforman el marco conceptual de la investigación.

De igual manera, al aplicar los principios de la hermenéutica jurídica, la identificación del marco normativo aplicable al caso en estudio significa la reunión no solo de las normas jurídicas que se relacionan directamente con el tema, sino también, de aquellas que, por su jerarquía o especialidad, aporta luces para el proceso interpretativo e investigativo.

Por su parte, el método descriptivo permite la determinación del universo teórico dentro del cual se pretende circunscribir la investigación; una descripción libre de juicios de valor, amparada en la información tal cual se presenta ésta, constituye un filtro esencial el momento de adoptar una postura propia sobre el tema, pues se cuenta con la seguridad de contar con elementos de juicio suficientes y adecuados para que la postura se revele en el producto final como válida y contextualizada, lo que a su vez, otorga credibilidad a la investigación, al partir de la premisa de que la investigación científica se mantiene en la concepción de los agentes investigados para construir y determinar la realidad que en él interactúan (Rojas, 2020).

En cambio, el método de investigación de campo, considera que el Derecho pertenece al campo de la Ciencias Humanas, resulta de suma importancia para efectos de la presente investigación, toda vez que, el elemento fenomenológico, debidamente analizado, constituye la base para emitir, en último término, un juicio de valor acerca de la legitimidad de la actuación administrativa.

Sobre esto, resulta importante destacar lo que manifiestan Palella & Martins, sustentados en las premisas establecidas por Comte y Durkheim, considerados como precursores del estudio de la Sociología como ciencia independiente, manifiestan que, para la exploración de un análisis científico de los fenómenos que interactúan, debe partirse de la premisa de la existencia de elementos medibles a través de la

observación y la evaluación, lo cual, permite establecer un patrón de ideas resultantes de las metodologías propuestas (2010).

Ahora bien, dado que la fenomenología aporta, en cierto sentido, de validez y sentido a la ontología (Paredes Martín, 2004), se justifica plenamente la aplicación de los métodos de investigación expuestos, sobre la base del enfoque mixto otorgado a la presente investigación, con el fin de asegurar la investigación completa de un fenómeno socio-jurídico, sustentado en el arquetipo socio crítico y emergente que sintetiza lo cuantitativo y lo cualitativo (Habermas, 1988, pp. 65-75).

Por último, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos con el presente estudio, resulta válido a todas luces la metodología y enfoque investigativo adoptados, pues el fenómeno que se analiza se direcciona por la antropología social, al realizar el análisis de la problemática socio-cultural generada dentro de las instituciones sociales en los diversos grupos humanos, como forma de comprensión de los objetos de este aprendizaje. (Rojas, 2020, págs. 187-188).

En conclusión, al desarrollar la investigación sobre la base del método científico descrito, se posibilita la realización del último paso para concretar aquella y que consiste en el ejercicio epistemológico aplicado a la información obtenida con el fin de emitir juicios de valor que se encuentren validados por el contexto ontológico del tema formado a partir de dicho método científico, al tomar en cuenta que: “La ontología se encarga de estudiar la forma y naturaleza de la realidad, mientras que la epistemología es la teoría del conocimiento y se ocupa de determinar cómo se percibe el conocimiento a partir de la relación que se establece entre el conocedor y el objeto por conocer” (Lévano Castro, 2016).

## **2.2. Población y muestra**

Para determinar este aspecto, en función del método de investigación de campo y la pertinencia de su adopción, según lo explicado en el apartado anterior, la presente

investigación se centra en el estudio de casos, con el fin de dotar al proyecto de un carácter holístico, que resulta adecuado para alcanzar los objetivos propuestos en éste.

### **2.3. Métodos y técnicas de recolección de información**

Sin perjuicio de los métodos documental, descriptivo y de campo, escogidos para su implementación dentro del proceso de desarrollo de la investigación; en el terreno específico de lo jurídico, la recolección de la información se efectúa a través del método sociológico, con el mismo enfoque cualitativo y cuantitativo, es decir mixto, lo que, ubicado dentro de lo jurídico, se lo denomina método dogmático y método empírico.

A pesar de que se suele diferenciar el mundo del “deber ser” y del “ser”, se caracteriza esta diferencia entre lo ideal que representan, tanto la Teoría del Derecho, como el Derecho Positivo, las normas que conforman el ordenamiento jurídico, frente a lo material que viene descrito como la realidad fáctica que se pretende regular, a través de la consideración del “deber ser”; en la investigación y metodología jurídica, el método dogmático, como se manifestó, se emplea para definir el contexto ontológico del tema, en el sentido de proporcionar un criterio del “ser” (García Amado, 1994, pp. 3-24).

“Ser”, en el sentido de comprensión, conceptualización y definición acerca de la naturaleza jurídica y los alcances de una figura o institución jurídica, resultado del análisis reflexivo-crítico que se aplica a las distintas teorías consultadas para, posterior a la contrastación entre ellas, obtener el criterio objetivo el “ser” sobre la base del cual se desarrolla la investigación.

Este ámbito del “ser” se complementa a través de la dimensión axiológica asignada al tema por el investigador, en el sentido de, considerarla como el conjunto de normas y principios jurídicos que se consideran aplicables al tema en estudio, en función del criterio adoptado, es decir, el resultado es el criterio que sirve de base crítica-analítica para la investigación, mediante la correlación existente entre la dimensión ontológica-

axiológica determinada para la materia que conforma el tema, con el fin de sentar cimientos sólidos sobre los cuales se analiza el ámbito fenomenológico del tema en estudio.

Ahora bien, si bien los expedientes administrativos de los casos que se analizan se presentan en la forma de documentos físicos o digitales, en esta época tecnológica, no por eso considerarían que su análisis se incluye dentro del método dogmático, pues ante la imposibilidad fáctica del investigador de estar presente en el lugar y tiempo precisos en donde se presentan los acontecimientos que motivan la puesta en acción del aparato normativo, a través de la actividad estatal como tal, se concluye que el expediente administrativo constituye, en cierta manera, el fenómeno que se analiza, el “ser” del tema en estudio, en la concepción general de este término, de acuerdo a lo que Paredes Martín explica sobre este aspecto, refiriéndose a los asertos de Husserl en “Ideas III” (Paredes Martín, 2004, p. 3).

Sobre esta base, el estudio de casos pertenece al método empírico, o investigación de campo, constituye la manifestación de la realidad con respecto a la norma jurídica, es decir, el aspecto fenomenológico. “El objeto de una investigación jurídica empírica o realista es el conjunto de realidades o factores sociales, económicos, políticos, psicológicos, etcétera, que rigen las normas jurídicas: es decir, se basa en las fuentes reales del derecho, y su utilidad radica en la posibilidad de analizar la eficacia de orden jurídico vigente como medio de solución a problemas reales y para señalar los nuevos contenidos que tendría dicho orden jurídico frente a lo que requieren los constantes cambios sociales” (García Fernández, 2015, p. 8).

Por lo tanto, se concluiría que, el método empírico o investigación de campo fundamenta el enfoque cualitativo que se otorga a la presente investigación, al presentar el aspecto fenomenológico del tema investigado, es decir, el expediente administrativo representa la manifestación tangible del orden jurídico puesto en acción.

Si se considera la aplicación conjunta de los métodos dogmático y empírico en el desarrollo de la investigación, se evidencia el carácter mixto de ésta. Entonces, de acuerdo con los autores citados en el apartado 2.1 de este capítulo, con respecto a: que, la fenomenología otorga sentido y validez a la ontología (Paredes Martín, 2004); que, la investigación completa de un fenómeno socio-jurídico se sustentaría necesariamente en el arquetipo socio crítico y emergente que sintetiza lo cuantitativo y lo cualitativo (Habermas, 1988); y, que, un análisis científico de los fenómenos que interactúan, parte de la premisa de la existencia de elementos medibles a través de la observación y la evaluación (Palella & Martins, 2010), necesariamente se concluye que la metodología de investigación adoptada se justifica plenamente.

Efectivamente, salvo que se pretenda un análisis de la figura jurídica que representan las medidas provisionales preventivas en Derecho Administrativo, desde una óptica kelseniana, que no corresponde al presente caso, el método sociológico que se adopta compuesto por el método dogmático y empírico se presenta como el más adecuado para los fines de esta investigación, el objetivo principal de ésta radica en el juicio de valor del investigador sobre la legitimidad de la actuación administrativa en el momento de adoptar medidas provisionales preventivas, dentro de un procedimiento administrativo ambiental sancionador, mediante el estudio de casos, sobre la base del criterio teórico construido al efecto.

#### **2.4. Técnicas de recolección de Información**

Respecto de las técnicas de recolección de información información teórica y normativa, es necesario establecer que, la técnica aplicada consiste en una de tipo deductiva-reflexiva, que supone un ejercicio de contrastación de la teoría y doctrina estudiadas, sin sesgos ideológicos ni conceptos preconcebidos, para comprender el tema de estudio desde una perspectiva global y luego, mediante el respectivo ejercicio crítico-reflexivo en donde ya entra en juego la subjetividad del investigador, formar el criterio doctrinario con el cual se analiza el aspecto axiológico del tema.

Así mismo, la recolección de información normativa para el caso en estudio, consiste en el análisis de las normas y principios que son considerados aplicables en la práctica jurídica cotidiana, al considerar que, existe más de un criterio al respecto para aplicar una especie de “filtro”, que viene dado por el criterio que el investigador se forma una vez definido el ámbito ontológico del tema en estudio. De esta manera, se incluyen normas que no necesariamente regulan la materia ambiental, ni la administrativa-estatal, sino que, se lo define con sustento en la idea de integralidad del ordenamiento jurídico y considera, principalmente las normas y principios constitucionales, en virtud del principio de jerarquía normativa.

Todo esto con la finalidad de poseer un contexto gnoseológico definido y validado por el conocimiento jurídico previo, el aspecto ontológico que se extrae de la doctrina y teorías consultadas y la dimensión axiológica que supone la normativa y principios que se consideran aplicables para el estudio del tema. Con este fundamento, se efectúa el correspondiente ejercicio deductivo, que parte de lo general, constituido por la noción amplísima que le significa al investigador el criterio gnoseológico formado el “deber ser” de la aplicación de la figura en estudio, hacia lo particular, dado por esa realidad, la fenomenología que supone el expediente administrativo.

De acuerdo con lo manifestado, en el sentido de que, el análisis del expediente administrativo corresponde al método empírico, la investigación se sirve de la técnica de observación indirecta de la realidad social para el estudio del aspecto fenomenológico del tema. Posteriormente y luego de analizar los casos escogidos, se efectúa un ejercicio inverso inductivo, mediante la descripción no valorativa de su contenido, es decir, no se emite juicio de valor alguno sobre la actuación administrativa, sólo se la presenta tal cual se encuentra en el expediente administrativo.

Una vez hecho esto, se extraería un criterio general, si bien no completo por la imposibilidad física de analizar todos los casos que se presentan con relación al tema, acerca de la forma habitual en que la Administración actúa en los casos de infracción ambiental por tenencia, posesión, uso, transporte, movilización y almacenamiento de

materiales forestales maderables, así como el criterio y motivación que tiene ésta para adoptar las medidas provisionales preventivas dentro del respectivo procedimiento administrativo ambiental sancionador.

### **Instrumentos, validez y confiabilidad**

Cómo ya se adelantó en el apartado anterior, el instrumento que se emplea para efectos de la presente investigación, son los casos de infracciones ambientales por tenencia, posesión, uso, transporte, movilización y almacenamiento de materiales forestales maderables, contenidos en los expedientes administrativos respectivos y que corresponden a procedimientos administrativos ambientales sancionadores, en donde se han adoptado medidas provisionales preventivas por parte de la autoridad ambiental.

La validez y utilidad de este instrumento, consiste en ser el complemento de la investigación y cuyo análisis permite una descripción del aspecto fenomenológico del problema, y valida el estudio de este fenómeno socio-jurídico lo que, a su vez, legitima las conclusiones y recomendaciones que se expresan al final del proyecto.

La importancia del método jurídico empírico de investigación denominado estudio de casos, radica en sus características principales, como son: su relación con un “problema histórico social”, el fomento de la investigación y producción de conocimiento que implican las dudas que surgen frente a su estudio y la oportunidad que brinda “de adentrarse en el estudio de la complejidad del sistema social, tanto en sus aspectos presentes como en el pasado” (Limpías, 2012).

Es así como, su observación permite “analizar y conocer el Derecho en la forma en la que realmente se presentan” y “alcanzar un amplio grado de significación conceptual o emotiva en su relación con el tema”, mediante la “reflexión deliberativa que incluye necesariamente los conocimientos científicos específicos de las más diversas disciplinas que convergen en el obrar humano”. Todo esto desemboca en la validez de

la motivación del criterio del investigador al “considerar las diversas posiciones de intereses, valores y preferencias y la revisión crítica de las normas y su necesaria fundamentación desde el punto de vista ético, para que las acciones recomendadas puedan ser justificadas racionalmente” (Limpías, 2012).

Con respecto a la normativa y principios que se consideran aplicables para el estudio del tema, su validez viene dada, básicamente, por su vigencia desde una perspectiva positivista del asunto, por lo que no resulta menester efectuar comentario adicional al respecto. Por último, sobre la teoría y doctrina, manifestada en el criterio propio del investigador y que se concreta en el sentido que se otorga a la investigación, su validez viene dada por la pertinencia y actualidad de los autores consultados y sobre cuyos criterios se desarrolla el contenido de la presente investigación.

Con relación a lo expuesto, son considerados como referentes del estudio analítico-crítico del Derecho Administrativo los autores Gordillo, García de Enterría y Dromi, esto por lo didáctico de sus postulados, en el caso de Dromi, por la agudeza de sus reflexiones, igual es el caso de García de Enterría, su alto contenido filosófico de sus razonamientos en el caso de Gordillo; mientras que autores como: Cassagne, Escola y Nieto, se destacan por el extenso desarrollo sobre el tema del procedimiento administrativo y, particularmente de aquel de tipo sancionador.

Además, con el criterio doctrinario de reconocidos autores ecuatorianos que han desarrollado lo relacionado con el procedimiento administrativo sancionador dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano y el Derecho Ambiental particularmente, de acuerdo con el Código Orgánico del Ambiente, quienes exponen ideas de suma importancia para efectos del presente proyecto investigativo.

Todo esto evidencia la calidad teórica de la información analizada que, en definitiva, permiten al investigador adquirir un panorama diáfano acerca del estado del arte, no solo en lo que al procedimiento administrativo sancionador, sino también, a todo aquello relacionado con las potestades inherentes o facultades discrecionales de la

Administración, los principios del Derecho Ambiental contenidos en el Código Orgánico del Ambiente y sobre los principios constitucionales que deben observarse en el tratamiento de todos estos temas.

### **Procesamiento y análisis de la información**

La información escogida mediante el respectivo ejercicio crítico-analítico y que desemboca en el criterio del investigador que guía el desarrollo de la investigación, sumado al criterio axiológico construido, que se compone del conjunto de valores contenidos en normas y principios jurídicos, que el investigador considera la base sobre la cual manifestaría la actividad estatal en los casos de infracción ambiental por tenencia, posesión, uso, transporte, movilización y almacenamiento de materiales forestales maderables.

De tal forma que, el examen de estos dos aspectos frente al criterio formado mediante el análisis imparcial de los expedientes administrativos estudiados permite que el procesamiento de la información se la realice con la utilización de un sistema de triangulación es decir, se confrontarán estos tres aspectos ontológico, axiológico y fenomenológico, con el fin de determinar primeramente y mediante el método descriptivo, la forma específica en que la administración, actuó frente a las infracciones referidas y cuáles fueron los argumentos legales, expuestos en cada acto administrativo que integra el expediente administrativo, particularmente el criterio y motivación de la autoridad para adoptar medidas provisionales preventivas.

El método de procesamiento de la información consiste en uno de tipo epistemológico, sobre la base del materialismo dialéctico; y, mixto deductivo-inductivo, con el fin de determinar criterios objetivos aplicables para el tema de estudio y que permitan, de acuerdo con el marco teórico expresado en el capítulo primero, definir el límite de las facultades discrecionales de la autoridad administrativa, en su actividad relacionada al caso investigado, y confrontar estos criterios objetivos con la actividad estatal efectivamente verificada dentro del expediente administrativo.

La epistemología es la ciencia que “estudia el conocimiento humano y el modo en que el individuo actúa para desarrollar sus estructuras de pensamiento”, entonces, su objeto de estudio comprende “el origen, la estructura, los métodos y la validez del conocimiento, y también se conoce como la teoría del conocimiento y está relacionada con la metafísica, la lógica y la filosofía de la ciencia” y que implica la “posibilidad del conocimiento, es decir, si es posible que el ser humano logre el conocimiento total y genuino, y da origen el conocimiento” (Bustos Lombana, Amezcua Marroquín, Mahecha Rojas, Tafur Moya, & Hernández Franco, 2015)

Sobre esta base, una de las corrientes epistemológicas que se encarga de indagar la Teoría del Conocimiento, es el materialismo dialéctico, que nace como una corriente filosófica que conjuga los postulados racionalistas y los empíricos, al entenderse que el conocimiento completo, mas no absoluto, de algún objeto tiene que abordar el plano intelectual y el empírico, con el fin de lograr una concepción más integral del tema que se pretende conocer. (Diccionario filosófico abreviado, 1959).

Aquí radica el motivo de escoger el método epistemológico de corte materialista dialéctico para el procesamiento de la información que fundamenta el contenido total del proyecto investigativo. Así pues, a través del raciocinio o intelecto se analiza la información desde la óptica teórica, en función del criterio adoptado por el investigador; posteriormente se contrasta el análisis intelectual frente a la información fenomenológica que es resultado de un ejercicio empirista de observación indirecta; por último, se extraen los resultados de la investigación.

Finalmente, una vez que se cuenta con un resultado netamente descriptivo de la situación, al efectuar un ejercicio doble de inducción-deducción, se emite un juicio de valor con respecto a la actividad estatal, que determina si, según el criterio del investigador, ésta reviste de legitimidad o si, por el contrario, sería catalogada como un ejercicio arbitrario de las competencias otorgadas por la ley al funcionario público.

De esta forma y, sobre la base de las conclusiones extraídas, es posible para el investigador emitir recomendaciones que respondan al ejercicio intelectual, resultantes de la consideración del contenido completo de la investigación y que constituyen una base debidamente informada, actualizada y razonada para la eventual adopción de medidas por parte de la Administración.

Dentro de este orden de ideas, estas medidas se orientarán hacia la obtención del cambio de la actividad estatal, sea a través de reformas legales, sea a través de capacitación al personal que conforma el aparato burocrático de órgano administrativo ambiental de control, con el fin de ajustarla a lo que el investigador considera un ejercicio de las competencias otorgadas al funcionario público, que se enmarquen dentro de lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, que eliminen la posibilidad de verificarse actuaciones o decisiones arbitrarias; y que, en último término, cumplan con el objetivo fundamental del Estado: el reconocimiento y garantía del goce y efectiva vigencia de los derechos constitucionales.

### **Propuesta de la investigación**

La presente investigación inicia con la recolección de la información teórica-doctrinaria sobre el tema de estudio, para clasificarla y organizarla, de acuerdo con la pertinencia y utilidad que reporten para los propósitos de la investigación. Posteriormente, se analiza la información respectiva con el propósito de formar el investigador un criterio propio, sobre la base de lo manifestado en los apartados anteriores.

Como paso siguiente, después de analizar la normativa referente al tema de estudio, y la que el investigador considere que, si bien no se refiere a éste, pero que aportaría luces sobre el tratamiento jurídico adecuado que debe observarse con respecto a la figura medidas provisionales preventivas, se recopila el conjunto normativo considerado aplicable para el problema propuesto.

Por lo tanto, a través de técnicas de hermenéutica y exegética jurídica, se determina la forma en que el investigador concibe que aplicaría la normativa referente al tema de estudio, fundamentarse lógicamente y jurídicamente la propuesta de aplicación e interpretación normativa para los casos de adopción de medidas provisionales preventivas dentro de un procedimiento administrativo ambiental sancionador, por parte del funcionario público competente.

Es así como, se cuenta con un marco teórico-normativo dentro del cual se analiza la casuística correspondiente. Ésta consiste en la selección de casos tramitados en la Dirección Zonal de Azuay del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, dentro del período anual del 2021, no obstante, es necesario resaltar el hecho de que uno de los casos escogidos, corresponde al período 2022, por cuanto se consideró muy importante incluirlo dentro del presente análisis, en virtud de sus características particulares que serán detalladas en el siguiente capítulo.

En virtud de lo manifestado, los casos escogidos en donde se adoptaron medidas provisionales preventivas por parte de la Administración, corresponden a casos de tenencia, posesión, uso, transporte, movilización o almacenamiento de productos forestales maderables, que para la presente investigación serán cinco que cumplen con las características necesarias para ser analizados en función del marco teórico-normativo con el que se cuenta.

Las características de estos casos corresponden a casos que contienen una relativa diversidad de circunstancias fácticas, que permiten al investigador un análisis múltiple que considera distintos supuestos en los que verificarse la actividad estatal dentro del contexto del tema investigado. Al momento en que se cuenta con una selección relevante de casos, se los analiza de forma netamente descriptiva, con el fin de presentar un marco referencial e informativo acerca de la actividad estatal y cómo se manifiesta ésta. Seguido a esto, se los contrasta con la información teórico-normativa con la que se cuenta para determinar su encuadramiento o no dentro de los

presupuestos que el investigador considera que constituyen o serían catalogados como actividad estatal legítima.

Se procede después a emitir un informe descriptivo contenido en el capítulo 3 de la presente investigación y se reduce el resultado de la investigación en términos estadísticos, mediante la elaboración de una o varias tablas que condensen dicha información. Se realiza, además, el análisis valorativo de los resultados para extraer las conclusiones respectivas, las mismas que contestarían satisfactoriamente las preguntas planteadas en el proyecto inicial de la investigación, dicho ejercicio debe necesariamente ser debidamente fundamentado y motivado, tanto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como en la teoría que conforma el criterio del investigador sobre el tema de estudio.

Por último, se coteja de forma autocrítica el resultado y las conclusiones, para comprobar el propio investigador la validez de sus postulados. De esta forma, procede a emitir las respectivas recomendaciones que considera útiles para el propósito de solucionar el problema socio-jurídico planteado en la investigación. Para esto, es necesario cuidar que las soluciones propuestas sean posibles de implementar, procedentes dentro del contexto legal y que respondan a la teleología de la normativa ambiental y administrativa.

### **CAPITULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

A continuación, se presenta el resultado de los datos recolectados y analizados mediante el empleo de los respectivos instrumentos, para el desarrollo de la presente investigación. Además, se efectúa un análisis, tanto las facultades discrecionales al amparo de la normativa ecuatoriana, como de los casos considerados en conjunto, con el fin de ofrecer un contexto de interpretación sobre éstos, así como el fundamento de las propuestas presentadas en este proyecto de investigación.

#### **3.1. Análisis preliminar**

Las facultades discrecionales de la Administración, conforme lo manifestado, en el primer capítulo de la presente investigación, si bien son las facultades discrecionales concedidas a los funcionarios públicos, se traducen en una cierta libertad de acción, en relación con el ejercicio de sus competencias, sin que pueda calificarse este ejercicio como arbitrario, no es menos cierto que, dichas facultades siempre observarían los principios y normas constitucionales e infra constitucionales, que regulan y limitan la actividad estatal; fundamentalmente, con miras a garantizar la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución, es este el deber más alto del Estado, de acuerdo con el Art. 11 del texto constitucional.

Se complementa este postulado, a pesar de que es el mismo García de Enterría, quien caracteriza a las facultades discrecionales como esa libertad otorgada a los funcionarios en su accionar, sin que pueda considerarse como ejercicio arbitrario, a lo largo de su obra sostiene constantemente que el Derecho Administrativo, en su concepción teleológica, aborrece la discrecionalidad, se concluye que esta esfera de libertad debe encontrar su límite más saludable dentro del mismo ordenamiento jurídico, considerado en su integralidad (García de Enterría, Tratado de Derecho Administrativo Tomo I., 2002).

Esto se encuentra recogido en los artículos 424 y 427 de la Constitución, en el momento de establecer la jerarquía máxima de las normas constitucionales frente a las demás normas que componen el ordenamiento jurídico, además, de la obligación de interpretar estas normas en su integralidad, con el objetivo de garantizar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales.

Ante el aparente dilema que se presenta en el caso particular del Derecho Ambiental y, más específicamente, en el caso de las medidas provisionales preventivas, objeto de la presente investigación, es necesario recurrir al mandato constitucional ya mencionado, pues, por un lado, se encuentra el principio de “*in dubio pro natura*”; y, por otro, se encuentra el principio de Derecho Administrativo “*in dubio pro administrado*”.

La norma referida establece como el deber más alto de Estado, garantizar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, que sería complementado con el contenido los derechos establecidos en los artículos 11, 66, 76 y 82 del texto constitucional, y que se refieren a los derechos de: igualdad, libertad (proscripción de impedir que se haga algo no prohibido por la ley), debido proceso especialmente la motivación de las decisiones de los órganos públicos y seguridad jurídica.

### **3.2. Principios y normas constitucionales**

Además de lo manifestado, para su observación, previo a su adopción se tomarían en cuenta los principios contenidos en el Código Orgánico Administrativo, que delimitan el accionar estatal con el propósito de determinar cuándo se consideraría dicho accionar como legal, legítimo y válido. En efecto, los artículos 14, 15, 16, 18, 23, 33, 35 y 37 de dicho cuerpo normativo recogen varios principios, que complementan los mandatos constitucionales y definen de mejor manera varios criterios objetivos que deberían observarse en el ejercicio de las facultades discrecionales por parte de los funcionarios públicos para evitar incurrir en arbitrariedad.

Para el caso concreto de las medidas provisionales preventivas, establecidas en el Código Orgánico Administrativo y en el Código Orgánico del Ambiente, se considera, tanto su característica de excepcionales, transitorias, ocasionales, taxativas; así como la necesidad de motivar debidamente su adopción, ésta debe ampararse bajo los principios y normas constitucionales, así como bajo los principios establecidos en el Código Orgánico Administrativo, especialmente el principio de proporcionalidad, con el propósito de definir los criterios objetivos que observarían la Administración para su adopción legítima.

De acuerdo con la finalidad de dichas medidas y previstas por la ley, resulta menester acudir a varias figuras y conceptos establecidos en el Código Orgánico del Ambiente, para permitir el justo ejercicio de las facultades discrecionales otorgadas a los funcionarios públicos, pero concomitantemente, garantizar la efectiva vigencia de los derechos de los administrados y los de la Naturaleza.

### **Criterios objetivos**

Los criterios objetivos aplicables al ejercicio de las facultades discrecionales, para determinar el alcance de los términos: riesgo, certidumbre, ocurrencia flagrante de un daño o impacto ambiental; así como para delimitar la necesidad de prevenir y evitar nuevos daños o impactos, asegurar la inmediación del presunto responsable y garantizar la ejecución de la sanción; sobre las cuales se fundamenta la adopción de estas medidas por parte del funcionario público en contra de administrado dentro del procedimiento administrativo ambiental sancionador, se considerarían los instrumentos y regulaciones determinados en el artículo 180 y desarrollados en los artículos que le siguen.

El artículo 300 del cuerpo normativo respectivo se refiere a las sanciones, concebidas en su forma más general, como cargas impuestas al administrado en virtud de la infracción a la normativa ambiental, por lo tanto, se concluye que la adopción de medidas provisionales preventivas al ser también cargas impuestas al administrado,

pero de forma preventiva, ésta debe guiarse también por dicho principio y los aspectos que lo conforman, en concordancia con los artículos 16 y 18 del Código Orgánico Administrativo.

Finalmente, habiéndose determinado el contexto jurídico-normativo, dentro del cual, se ejerce las facultades discrecionales por parte de la Administración, se encuentra el artículo 180 del Código Orgánico del Ambiente, para determinar, dentro de su respectivo ámbito, que constituye el alcance de los términos: riesgo, certidumbre, ocurrencia flagrante de un daño o impacto ambiental.

Así, tanto los estándares básicos y condiciones requeridas para la elaboración de los estudios, planes de manejo y auditorías ambientales, que serían dictados por la Autoridad Ambiental, así como los instrumentos propiamente dichos, manifestados en estudios, planes y auditorías ambientales con los que contaría el administrado, previo a obtener la autorización para realizar las actividades respectivas, de acuerdo con el ámbito correspondiente a cada una de ellas constituyen la base técnica, cuya expresa consideración manifestaría el funcionario público en los actos administrativos de adopción, ratificación, modificación y levantamiento, de las medidas provisionales preventivas.

Entonces, junto con la descripción de las normas y principios que el funcionario considera aplicables, expone la correspondencia lógica-argumentativa atinencia de la normativa invocada con el caso concreto presentado, sobre esta base una resolución que demuestre ser producto razonable del ejercicio intelectual efectuado, que corresponda efectivamente a los hechos planteados por las partes o que la autoridad administrativa considera que legitiman su accionar, y expresada de forma inteligible constituirán en último término, el contenido ideal de lo que podrá considerarse como una decisión legítima y motivada, de acuerdo con el criterio establecido actualmente por la Corte Constitucional del Ecuador sobre esta garantía (Sentencia No. 1158-17-EP/21, 2021).

## **Casuística**

Una vez que se ha descrito la dimensión ontológica-axiológica doctrinaria y normativa del objeto de la presente investigación, es momento de desarrollar la dimensión fenomenológica de ésta, a través del correspondiente análisis casuístico sobre la aplicación de las medidas provisionales preventivas.

### **3.3. Identificación de los trámites analizados**

Se trata de procedimientos administrativos ambientales sancionadores, tramitados en la Dirección Zonal de Azuay del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, dentro del período anual del 2021, en donde se adoptaron medidas provisionales preventivas por parte de la Administración, por casos de tenencia, posesión, uso, transporte, movilización y almacenamiento de materiales forestales maderables, de especies nativas, que no se encuentren dentro de una categoría de amenaza, condicionadas o restringidas. No obstante, es necesario resaltar el hecho de que uno de los casos escogidos, corresponde al período 2022, pero se consideró muy importante incluirlo dentro del presente análisis, en virtud de sus características particulares, según se aprecia más adelante, en los ámbitos: territorial y temporal.

Conforme datos establecidos en el Informe de Rendición de Cuentas del año 2021, de la Coordinación Zonal 6 del MAATE, se resolvieron 83 procesos administrativos sancionatorios, de los cuales 72 procesos administrativos sancionadores corresponden al área de bosques y vida silvestre, de los cuales se tomó un muestreo para la presente investigación, y fueron 5 los casos seleccionados que presentan aspectos relevantes para su análisis y posterior confrontación con el marco normativo que regula la adopción de medidas provisionales preventivas, dentro del procedimiento administrativo ambiental sancionador, así como con el criterio jurídico-teórico y la postura científica, adoptadas para el desarrollo de este proyecto.

- De los 5 casos seleccionados:

- ✓ 4 se encuadran dentro de la infracción por movilización.
- ✓ 1 se encuadra dentro de la infracción por tenencia o almacenamiento.

Los casos escogidos corresponden a los trámites:

Tabla 1. Identificación de casos seleccionados

Nº EXPEDIENTE	INFRACCIÓN
Nº MAATE-DZA-OTC-049-2021	Transporte de material forestal maderable, sin contar con guía.
Nº MAATE-DZA-OTC-058-2021	Transporte de material forestal maderable, sin contar con guía.
Nº MAATE-DZA-OTC-065-2022)	Transporte de material forestal maderable, que excede el volumen de la guía.
Nº MAATE-DZA-OTC-034-2021	Transporte de material forestal maderable, sin contar con guía.
Nº MAATE-DZA-OTC-035-2021	Almacenamiento de material forestal maderable

Fuente: Elaboración propia

### Ámbito circunstancial

De los 5 casos analizados, todos corresponden a una presunta infracción flagrante, registrada durante controles de rutina efectuados por personal de la UPMA (Policía Nacional de Medio Ambiente) y funcionarios del MAATE, en los cuales se juzga la presunta falta de autorización de movilización o transporte y tenencia de producto forestal. En los 4 casos relacionados con el transporte de producto forestal maderable, se adoptan las medidas provisionales preventivas de: retención y posteriormente en resolución se ordena el decomiso del producto. En el caso relacionado con el almacenamiento, se impone el decomiso únicamente del producto forestal.

### Relevancia de los casos seleccionados

Si bien todos los casos corresponden a infracciones de tipo flagrante, por lo que, el análisis con respecto a la validez de la adopción de medidas provisionales preventivas exhibiría anticipadamente como vano e insustancial, no es así; ciertamente, se identificó alrededor de 83 casos de procedimientos administrativos ambientales

sancionadores, dentro del período del año 2021, al que se circunscribe el presente estudio, de los cuales, 72 casos correspondían a procedimientos por infracciones ambientales relativos al ámbito forestal.

De entre estos, todos correspondían a situaciones similares a las presentadas en los casos seleccionados, es decir, se trataba de infracciones flagrantes, cuyas medidas provisionales preventivas fueron adoptadas en el acto mismo de verificación por parte de la autoridad ambiental del cometimiento de la infracción, la misma que se produjo como fruto de los 139 operativos de control forestal efectuados por la autoridad ambiental con colaboración de la UPMA, en cumplimiento de su misión de colaborar con la autoridad ambiental en el ejercicio de sus potestades de control.

Entonces, aunque parecería que la selección de casos, respondió a un proceso sin sustento académico analítico, en efecto, dada la excesiva similitud encontrada en la gran mayoría de casos identificados y que respondían a las características de los que fueron seleccionados, de hecho permitió arribar a una primera conclusión la misma que fue corroborada luego del análisis casuístico detallado, en el sentido de la ligereza y automatismo con los que se tramita en general este tipo de procedimientos, al margen de procesos reflexivos y analíticos, que legitimen la validez de las actuaciones que conforman todo el procedimiento administrativo respectivo.

Sobre esta base, es posible argumentar que, si bien se trata de una muestra cuantitativa muy pequeña en relación a los casos identificados en la Dirección Zonal de Azuay del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, no se diga con respecto a los casos que pudieren existir en todo el territorio ecuatoriano, y en otras carteras de Estado, esta muestra reporta gran relevancia, pues ha permitido identificar y corroborar la hipótesis planteada, consistente en la ilegitimidad e invalidez de la actuación administrativa con relación a la adopción de medidas provisionales preventivas, y que constituye uno de los objetivos planteados con el presente proyecto.

La justificación de esto viene dada por las características propias y especiales de los 5 casos escogidos, los cuales en conjunto presentan diversas circunstancias que aportaron al enriquecimiento del análisis, además, de ser un ejemplo concreto de las incoherencias e inconsistencias en las que incurre la autoridad ambiental al momento de imponer las medidas preventivas provisionales, lo cual, constituye la forma más común y frecuente en la que se desenvuelven este tipo de procedimientos administrativos.

En consecuencia, a continuación, se presenta una descripción sucinta de cada caso, resalta sus aspectos especiales, los cuales se han considerado como adecuados, no solo para evidenciar las falencias de la autoridad administrativa ambiental al momento de adoptar medidas preventivas provisionales, sino, además, para justificar los criterios objetivos que se considera observar la Administración en estos casos y que corresponden a la propuesta del presente trabajo investigativo:

- 1) **Expediente N° MAATE-DZA-OTC-034-2021; Transporte de material forestal maderable, sin contar con guía:** Este caso posee la característica especial de haber argumentado el administrado que sí contaba con la guía respectiva, al momento de haber sido abordado por la autoridad ambiental en el respectivo operativo y, de hecho, la presenta como prueba en la etapa procedimental oportuna; sin embargo, la autoridad ambiental no revoca la medida provisional preventiva y espera hasta el momento de emitirse la resolución para hacerlo, es que si lo dispondría en la etapa probatoria; inclusive antes, de haberse aplicado el artículo 310 del Código Orgánico del Ambiente, de considerarse las circunstancias concretas del caso, lo que hubiera justificado que ni siquiera se dé por iniciado formalmente el procedimiento administrativo. Adicionalmente, en función de dichas circunstancias, bien pudo haberse prescindido de la medida de retención del vehículo, lo cual es evidenciado más adelante.
  
- 2) **Expediente N° MAATE-DZA-OTC-035-2021; Tenencia o almacenamiento de material forestal maderable:** Este caso es similar al anterior, pero se trata de una

infracción por tenencia o almacenamiento de material forestal maderable, es decir, el administrado sí contaba con la guía respectiva y la presenta como prueba; de igual manera, en este caso la Administración pudo haber aplicado el artículo 310 del Código Orgánico del Ambiente, y haber evitado inclusive el inicio formal del procedimiento administrativo.

- 3) ***Expediente N° MAATE-DZA-OTC-049-2021; Transporte o movilización de material forestal maderable, sin contar con guía:*** En este caso, se considera el reconocimiento del cometimiento de la infracción como circunstancia atenuante y, por lo tanto, se dispone una rebaja del monto al que asciende la multa, lo cual no presenta mayor complicación aparentemente, salvo si se lo considera en función del siguiente caso.
- 4) ***Expediente N° MAATE-DZA-OTC-058-2021; Transporte o movilización de material forestal maderable, sin contar con guía:*** En este caso, en cambio, no se considera el reconocimiento del cometimiento de la infracción como circunstancia atenuante y se impone el total de la multa prevista por la ley.
- 5) ***Expediente N° MAATE-DZA-OTC-065-2022; Transporte o movilización de material forestal maderable, que excede el volumen de la guía:*** En este caso, el administrado contaba con la guía y la presentó el momento del operativo, con la salvedad que el producto transportado excedía el volumen autorizado; aunque actualizó la guía respectiva durante el desarrollo del procedimiento y la presentó como prueba dentro del período respectivo, nunca se hizo referencia por parte de la Administración, al artículo 253 del Código Orgánico Administrativo y menos aún se aplicó la facultad de revocar las medidas en cualquier tiempo, por parte de la autoridad instructora, es que se pudo revocarlas durante el período de prueba en que el administrado demostró su adecuación de conducta con el mandato legal, sin perjuicio de la imposición de la multa.

Todo lo expuesto hasta este momento, representa el resultado del proceso inductivo de análisis empleado, para arribar a la conclusión preliminar expuesta en el párrafo anterior. En consecuencia, a través del enfoque dinámico y dual de los métodos inductivo y deductivo que supone el carácter mixto de los métodos de investigación científica propuestos y adoptados para el desarrollo del presente proyecto, de la inducción producida con el análisis casuístico, para concluir que estas falencias se presentan en la generalidad de procedimientos administrativos ambientales sancionadores, en relación a la adopción de medidas provisionales preventivas, de la misma manera se arriba a más conclusiones, esta vez emplea el método deductivo.

Ciertamente, con el resultado obtenido del análisis casuístico, se arriba a una conclusión preliminar de tipo general, en función del método inductivo; inversamente, con el empleado esta vez el método deductivo, se partiría de lo general, representado por el criterio doctrinario, que consiste en postular la existencia real de criterios objetivos para limitar el ejercicio de las potestades discrecionales, concordante con el contenido del artículo 18 del Código Orgánico Administrativo, permitió conseguir otro de los objetivos planteados con este proyecto, lo cual se encuentra reflejado en la propuesta presentada en un apartado posterior y que consiste en la presentación de 9 criterios objetivos concretos, 5 de tipo normativo y 4 de tipo fáctico.

Esta propuesta que tiene como finalidad determinar un límite preciso y eficaz para el ejercicio de las potestades discrecionales y cuya aplicación resulta pertinente y factible para la generalidad de supuestos en donde se otorgue potestades discrecionales a un funcionario público para el ejercicio de sus competencias, así como para el caso específico del presente proyecto, es decir, para el caso de las potestades discrecionales otorgadas a la autoridad ambiental de control, para adoptar medidas provisionales preventivas, en caso de infracciones ambientales.

## **Posición adoptada**

En tres de los casos analizados, el administrado ejerce su derecho a la defensa, y justifica los hechos con la presentación de la autorización de movilización y de almacenamiento respectivas, (Nº MAATE-DZA-OTC-065-2022; Nº MAATE-DZA-OTC-034-2021; Nº MAATE-DZA-OTC-035-2021). En 2 de los casos analizados, el administrado reconoce expresamente el cometimiento de la infracción, (Nº MAATE-DZA-OTC-058-2021; Nº MAATE-DZA-OTC-049-2021).

## **El administrado y su derecho a la contradicción**

En uno de los casos se considera que no justifica la obtención de la autorización administrativa, y se sanciona con la imposición de multa y el decomiso del producto, se ordena la devolución del vehículo retenido; sin embargo, se aplica una reducción de la multa impuesta porque, al momento que fue objeto de control por parte de las autoridades, no contaba con los permisos de transporte, aunque durante el desarrollo del procedimiento los presentó como prueba dentro del período respectivo. Cabe mencionar que, nunca se hizo referencia al artículo 253 del Código Orgánico Administrativo y menos aún se aplicó la facultad de revocar las medidas en cualquier tiempo por parte de la autoridad instructora, es que se pudo revocarlas durante el período de prueba en que el administrado demostró su adecuación de conducta con el mandato legal (Nº MAATE-DZA-OTC-065-2022).

En dos de ellos, la autoridad ambiental considera justificado el hecho, en consecuencia, se ordena el archivo del procedimiento, no se impone multa alguna y revoca las medidas provisionales adoptadas, así, se dispone la devolución del vehículo retenido y producto forestal retenido, (Nº MAATE-DZA-OTC-034-2021; Nº MAATE-DZA-OTC-035-2021).

**El administrado y el cometimiento de la infracción.**

En uno de ellos, se considera el reconocimiento del cometimiento de la infracción como circunstancia atenuante y, por lo tanto, se dispone y aplica una rebaja del monto al que asciende la multa, (Nº MAATE-DZA-OTC-049-2021). En el segundo caso, no se considera el reconocimiento del cometimiento de la infracción como circunstancia atenuante y se impone el total de la multa prevista por la ley (Nº MAATE-DZA-OTC-058-2021).

## Resultado comparativo de la investigación

Tabla 2. Comparación descriptiva de normativa vs. casuística

Análisis	Elementos		
	COA <sup>1</sup>	CODA <sup>2</sup>	Casos
Procedencia	1. Medida urgente. 2. Necesaria y proporcionada 3. Motivación no fundamentada en meras afirmaciones	1. Riesgo 2. Certidumbre 3. Flagrancia 4. Evitar infracción 5. Evitar daños 6. Asegurar la intermediación 7. Garantía sanción	Generalmente por ocurrencia flagrante y asegurar intermediación del administrado
Medidas	1. Secuestro 2. Retención 3. Prohibición enajenar 4. Clausura 5. Suspensión actividad. 6. Retiro/ Decomiso 7. Desalojo de personas. 8. Limitaciones/restricciones 9. Otras	1. Paralización o suspensión total o parcial actividades 2. Retención o inmovilización 3. Clausura provisional 4. Otras	Retención y decomiso
Análisis	Elementos		
	COA <sup>3</sup>	CODA <sup>4</sup>	Casos
Tiempo de adopción	Antes de inicio procedimiento	Antes de inicio procedimiento	
Tiempo inicio proceso	10 días desde adopción medidas	10 días desde adopción medidas	Sí cumple
Tiempo revocatoria	Solo en auto de inicio y resolución	Cualquier tiempo	Siempre al resolver
Atenuantes	1. Corregir conducta 2. Reconocer infracción	1. Remediar/ inmediato/oportuno 2. Informar autoridad 3. Cooperación 4. No reincidencia 5. Entrega voluntaria	Sólo se aplica en un caso de los cinco analizados
Agravantes	N/A	1. Sanción antes 2. Perpetrar/ocultar 3. Rehuir/atribuir terceros; 4. Reincidencia 5. Beneficiarse o a un tercero	N/A
Análisis	Elementos		
	COA <sup>5</sup>	CODA <sup>6</sup>	Casos
Prohibición	1. Violación de derechos 2. Causen perjuicio de difícil o imposible reparación.		Se evidenció afectación de derechos

Fuente: elaboración propia

<sup>1</sup> Código Orgánico Administrativo

<sup>2</sup> Código Orgánico del Ambiente

<sup>3</sup> Código Orgánico Administrativo

<sup>4</sup> Código Orgánico del Ambiente

<sup>5</sup> Código Orgánico Administrativo

<sup>6</sup> Código Orgánico del Ambiente

### **3.4. Análisis comparativo-valorativo**

Los resultados obtenidos a través de la presente investigación, en lo que a la técnica cuantitativa se refiere, a través del análisis documental de procedimientos administrativos ambientales sancionadores, es decir, el análisis fenomenológico del objeto de estudio merece varias críticas con respecto a la forma en que las medidas provisionales preventivas fueron aplicadas por parte de la autoridad ambiental en los casos seleccionados.

A pesar de que, el marco espacial de la presente investigación, se circunscribió exclusivamente a la Zonal 6 del MAATE (Dirección Zonal 6 Azuay del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica), inferiría que la forma de aplicación de estas medidas en el resto del país, no varía mucho, al tomar en consideración que, todo el aparato burocrático del Estado viene acompañado del componente socio-cultural que se presenta en el ciudadano ecuatoriano en general; es decir, responde a la idiosincrasia de la población.

A esto, se añade una falta de cultura ciudadana, para el ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva, en toda su extensión, que se refleja en la aceptación con respecto a la actividad estatal y la apatía ciudadana para reclamar en la vía administrativa, frente a los abusos y atropellos perpetrados por el Estado a través del ejercicio de la función pública, al considerar que, gran parte de la población ni siquiera es consciente de la existencia de esta alternativa.

Sobre esta base y remitiéndose específicamente al objeto de la presente investigación, se evidencia un ejercicio cuasi mecánico por parte de la autoridad competente para la adopción de medidas provisionales preventivas en el caso de infracciones administrativas de tipo ambiental, si bien los cinco casos analizados tienen su origen en la verificación flagrante por parte de la autoridad ambiental del presunto cometimiento de la infracción, a través de controles viales de rutina que efectúa la UPMA, no es menos cierto que, el análisis cabal de cada caso concreto es inexistente,

encontrándose inclusive una “parte motiva” de la adopción de medidas provisionales preventivas, inserta a manera de formulario para que sea llenado por el funcionario de control y justificar así la supuesta legitimidad de su adopción.

Si se considera que, a pesar de la flagrancia que se presenta como elemento común para dar origen a todos los casos analizados, la motivación para adoptar medidas provisionales preventivas en todos ellos se limita a la inserción del articulado que habla sobre la justificación y competencia de la autoridad ambiental para la adopción de estas medidas, sin existir ese ejercicio intelectual característico de la motivación adecuada. En consecuencia, no se garantiza la correcta confrontación de las normas aplicables y los hechos suscitados, con criterios técnico-jurídicos, para determinar que, efectivamente, procede la adopción de las medidas.

Adicionalmente, el funcionario instructor, se limita a ratificar dicha adopción de forma también mecánica en el auto de inicio de instrucción respectivo, es en este momento en el que más bien motivaría y ratificaría conforme a Derecho la adopción de las medidas preventivas provisionales o, en su defecto, revocarlas.<sup>7</sup>

Sobre este punto y no obstante al establecerse en el Código Orgánico Administrativo, la estricta separación entre la competencia instructora y resolutora, para el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, esto no significa de ninguna manera que, la competencia para revocar dichas medidas recae únicamente en la autoridad resolutora, poseyéndola también la autoridad instructora, con la salvedad de que esta potestad solamente resulta aplicable en casos ambientales, lo que se desprende de la comparación entre el artículo 181 del Código Orgánico Administrativo y el 309 del Código Orgánico del Ambiente.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ver *Tabla 2*.

<sup>8</sup> Art. 248, numeral primero; en concordancia con el Art. 181 (Código Orgánico Administrativo, 2019).

En referencia al contenido de los artículos 309 del Código Orgánico del Ambiente y 181 del Código Orgánico Administrativo; esta facultad, al menos en los casos estudiados, nunca fue aplicada por la autoridad instructora a pesar de que en tres de los cinco casos procedía, sea por el reconocimiento expreso del cometimiento de la infracción, sea por la justificación oportuna de la adecuación de la conducta al mandato legal por parte del administrado<sup>9</sup>, evidenciándose que dicha facultad, por alguna extraña razón, al parecer se ha entendido concedida únicamente a la autoridad resolutora.<sup>10</sup>

A esto sumaría el hecho de que, en ninguno de los casos analizados se aplicó el artículo 310 del Código Orgánico del Ambiente, que brinda la posibilidad a la autoridad ambiental de ordenar la comparecencia del administrado infractor, antes de dar por iniciado el procedimiento sancionador, con el fin de que, se establezcan métodos y acciones para el resarcimiento del daño ocasionado con su inconducta o evitarlo en el caso de riesgo de ocurrencia.

Efectivamente, en el caso de infracción por almacenamiento, esta norma debía aplicarse y solicitar la comparecencia del administrado, antes de emitir el auto de inicio de instrucción, es que el ciudadano contaba con la autorización de almacenamiento, pues la presenta como prueba y argumenta que siempre contó con ésta, aunque no la tenía en su poder el momento de la inspección, lo cual fue corroborado en el informe técnico que antecede a la resolución, es decir que, de haberse aplicado la norma mencionada, inclusive antes de emitir el auto de inicio de instrucción, se pudo haber revocado adopción de la retención dispuesta y disponer el archivo del trámite<sup>11</sup>.

La razón de este aserto, viene dado por el principio de proporcionalidad, considerado desde su órbita teleológica, la misma que, en suma, proscribire a la Administración la imposición de cargas y gravámenes desmedidos e innecesarios al administrado, al

---

<sup>9</sup> Art. 253 Código Orgánico Administrativo

<sup>10</sup> Ver puntos 3.2.4.2. y 3.2.4.3.

<sup>11</sup> Caso N° MAATE-DZA-OTC-035-2021)

tomar en consideración que la finalidad de las normas ambientales, no es el incremento de las arcas estatales a través de la imposición injustificada de sanciones especialmente económicas, sino la conservación y preservación del medio ambiente como derecho fundamental de los ciudadanos.

Entonces, en los casos analizados, se considera que era perfectamente viable la aplicación de esta figura, con el fin de ser consecuente con los fines del Derecho Ambiental, es más, a pesar de que nunca se aplicó el artículo 310 del Código Orgánico del Ambiente, en las resoluciones de los procedimientos administrativos analizados, tampoco se evidenció consideración alguna de las circunstancias atenuantes<sup>12</sup>, ni tampoco del supuesto establecido en el artículo 835 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, en concordancia con el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo y que tiene como objetivo otorgar al administrado ciertos beneficios y rebajas de la sanción correspondiente mediante el reconocimiento de su infracción y la corrección de su conducta para ajustarse a los supuestos previstos por la norma.

Dichos artículos, en su orden, establecen:

Art. 310.- De la comparecencia previa del infractor. La Autoridad Ambiental Competente promoverá, previo al inicio del procedimiento sancionador, la comparecencia del presunto infractor, con la finalidad que presente un plan de acción frente a los daños ambientales producidos, de conformidad con la normativa que rige estos procedimientos en el sector público. (Código Orgánico del Ambiente, 2017)

Art. 855.- Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario.- El reconocimiento de la responsabilidad en el cometimiento de una infracción y en la ocurrencia de daños ambientales por parte del infractor,

---

<sup>12</sup> Resulta muy curioso que, en un caso de reconocimiento de la infracción por el administrado —de los dos que se presentan—, se aplica la reducción de multa y en otro no sucede lo mismo. Sin embargo, más sorprendente resulta el hecho de que en uno de los casos en que se ejerce el derecho de contradicción, se aplica una reducción. Ver puntos 2.3.4.2 y 2.3.4.3.

pone fin al procedimiento sancionador y da lugar a la imposición de las sanciones aplicables con la reducción correspondiente establecida en el Código Orgánico del Ambiente, siempre que el pago se realice dentro del plazo establecido, sin perjuicio de la obligación de ordenar las medidas de reparación integral necesarias y otros elementos que contiene la resolución que pone fin al procedimiento sancionador, conforme lo previsto en este Reglamento. (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019)<sup>13</sup>

Art. 253.- Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario. Si la o el infractor reconoce su responsabilidad, se puede resolver el procedimiento, con la imposición de la sanción. [...] En caso de que la o el inculpado corrija su conducta y acredite este hecho en el expediente se puede obtener las reducciones o las exenciones previstas en el ordenamiento jurídico.[...] El cumplimiento voluntario de la sanción por parte de la o del inculpado, en cualquier momento anterior a la resolución, implica la terminación del procedimiento. (Código Orgánico Administrativo, 2019)

Especialmente en uno de los casos en que el administrado ejerce su derecho a la defensa, al presentar una autorización administrativa de movilización de productos forestales maderables que correspondía al volumen y especie de producto que transportaba, posteriormente a la verificación de la infracción por parte de la autoridad ambiental, pero antes de que culmine el procedimiento sancionador, es decir, corrigió su conducta.

---

<sup>13</sup> Existe un error en la numeración del cuerpo normativo citado; como se observa, el artículo se encuentra numerado como "855", pero si se sigue el orden secuencial respectivo, corresponde al 835, razón por la cual se ha hecho constar el número secuencialmente correcto en el presente proyecto investigativo.

Sin embargo, no fue considerado por la autoridad instructora para revocar las medidas provisionales preventivas, a pesar de estar facultado legalmente para hacerlo, sin perjuicio de la imposición de la multa respectiva, la cual, dicho sea de paso, fue objeto de rebaja.<sup>14</sup>

En definitiva, se consideraría no solo la función garantista del Estado con respecto a los derechos constitucionales y el equilibrio que existiría entre el principio “*in dubio pro natura*” con el “*in dubio pro administrado*”, sino también lo manifestado en párrafos anteriores y que hace relación a los criterios objetivos propuestos en la presente investigación para la adopción de medidas provisionales preventivas en procedimientos administrativos sancionadores.

### **Propuesta de criterios objetivos**

En virtud de lo expuesto y relacionado con: los principios del Derecho Ambiental; los criterios objetivos (normativos y fácticos), para delimitar el ejercicio de las potestades discrecionales otorgadas a la Administración en el caso concreto para la adopción, revocatoria, confirmación o levantamiento de las medidas provisionales preventivas y, el equilibrio que procuraría la autoridad ambiental, el momento de ejercer la potestad sancionatoria en caso de infracciones ambientales, se presenta la siguiente propuesta, como cumplimiento de los objetivos planteados en el presente proyecto.

Para esclarecer el motivo del título de este apartado, considérese que, al hablar de criterios objetivos normativos, se hace referencia a presupuestos establecidos en la Constitución y la Ley, que se consideran como la delimitación del campo de discrecionalidad dentro del cual ejercerse la Actividad Administrativa de Policía. Por otra parte; al hablar de criterios objetivos fácticos, se hace referencia a propuestas propias del investigador, que se recomienda sean adoptadas por los funcionarios

---

<sup>14</sup> Ver nota al pie N° 14.

públicos en su obrar, en su comportamiento, el momento en que se efectúan los controles respectivos.

### **Criterios objetivos normativos**

Para empezar, es necesario establecer que, el deber más alto del Estado es respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, garantizar su goce y efectiva vigencia, de acuerdo con el artículo 11 numeral 9, en concordancia con el numeral primero del artículo 3 ibidem. Para lograr este objetivo, debe atenderse a las disposiciones contenidas en los artículos 424 al 427 ibidem, que ratifican inclusive su carácter de norma suprema, así como la sujeción a sus disposiciones, principios y a su ordenamiento jurídico en general, a la que se encuentran sometidas todas las personas, incluidas las autoridades e instituciones públicas, al considerar la jerarquía normativa establecida.

De tal manera que, esta sujeción implica la obligación impuesta a todo el sector público, de guiar su actividad al aplicar directa e inmediatamente el sistema jurídico constitucional, al establecer como norte la sujeción a los principios de aplicación determinados en el artículo 11, sobre la base de un criterio integral del ordenamiento jurídico y valiéndose de los principios de interpretación constitucional, en caso de duda. Es así como, esta aproximación preliminar, permite definir el **primer criterio objetivo** que limita la actividad de la Administración para evitar la arbitrariedad y al cual, podría denominarse fundamental. En consideración del campo tan amplio de acción y decisión que conceden las potestades discrecionales al funcionario público, la inobservancia de este primer criterio degeneraría en actuaciones arbitrarias, que vulneren o desconozcan los derechos constitucionales al administrado, especialmente el de seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 del Texto Constitucional.

El **segundo criterio objetivo**, se lo denomina *de legalidad*, y sitúa su área de influencia para el caso específico de la actividad administrativa, a través del artículo 226 de la Constitución que, además, restringe el ejercicio de la actividad estatal

exclusivamente al marco de las competencia y facultades otorgadas por la Constitución y la Ley:

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por su parte, el Código Orgánico Administrativo, complementa el contenido de la norma constitucional al referirse a que, dicha actividad se ejerza a través de potestades inherentes a los argos, las cuales se encuentran de por sí limitadas por el primer criterio detallado en líneas anteriores.

Art. 14.- Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código[...]. La potestad discrecional se utiliza conforme a Derecho. [...] Art. 18.- Principio de interdicción de la arbitrariedad. Los organismos que conforman el sector público emitiría sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no realizarían interpretaciones arbitrarias. [...] El ejercicio de las potestades discrecionales observa los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad. (Código Orgánico Administrativo, 2019).

Por lo tanto, el principio de juridicidad no es simplemente una obligación que la administración pública debe acatarla, sino que, además, define los límites de las actuaciones administrativas, y que todo servidor público debe observar, a fin de garantizar la vigencia de los derechos garantizados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los Derechos Humanos, tanto de los administrados, como los de la Administración Pública.

Ahora bien, los dos criterios hasta el momento presentados no alcanzan la suficiencia requerida para limitar eficazmente la potestad discrecional que se otorga a los funcionarios públicos en general, ni específicamente, a la autoridad administrativa ambiental de control para adoptar, ratificar, levantar y revocar las medidas provisionales preventivas, previstas para el caso de infracciones ambientales.

Por lo que, resulta menester definir un **tercer criterio objetivo**, al cual se denomina *de equilibrio o de proporcionalidad*, que guarda estrecha relación con los principios “*in dubio pro natura*” e “*in dubio pro administrado*” y la influencia que tienen dentro del procedimiento administrativo sancionador, especialmente al imponer cargas innecesarias al administrado.

Para esto, primeramente, consideraría uno de los presupuestos establecidos en la Constitución, que implica la implementación real del concepto “buen vivir”, alrededor del cual giran, no solo los derechos de las personas, sino también los de la Naturaleza; sin embargo, este punto es desarrollado más adelante.

Por consiguiente, el numeral 7 del artículo 83 de la Constitución, obliga a todos los ecuatorianos incluidos los funcionarios públicos a “promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: En igual sentido, se manifiesta el artículo 37 del Código Orgánico Administrativo. Sin embargo, el numeral 2 del artículo 85 de la Constitución, permite una cierta flexibilidad de dicha obligación siempre que el objetivo de otorgar prevalencia al interés general produzca o amenace con producir afectaciones particulares, en cuyo caso debe redirigirse la actividad estatal, guiada por el principio de equidad y, principalmente, por el principio de proporcionalidad:

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:  
[...] 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés

particular, al momento que los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación debe reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Esto implica la obligación de considerar los elementos que caracterizan al concepto de proporcionalidad y que, se encuentran en el numeral 6 del artículo 76 de la Constitución y en el artículo 16 del Código Orgánico Administrativo. Obligación que es aplicable a toda actividad estatal, pero especialmente al tratarse de Actividad Administrativa de Policía, manifestada, entre otras formas, a través del procedimiento administrativo sancionador.

Art. 76.- En todo proceso en el que, se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegura el derecho al debido proceso que incluya las siguientes garantías básicas: [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. 7. El derecho de las personas a la defensa (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Art. 16.- Principio de proporcionalidad. Las decisiones administrativas, se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico. (Código Orgánico Administrativo, 2019).

En el caso específico del procedimiento administrativo ambiental sancionador, se encuentra el Art. 300 del Código Orgánico del Ambiente, que ordena:

Art. 300.- Proporcionalidad de las sanciones administrativas. 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. (Asamblea, 2017)

Efectivamente, las medidas preventivas provisionales al constituir cargas para el administrado, es necesario analizar cada caso concreto, para determinar si aquéllas resultan proporcionadas, en función del fin que persigue la norma y en función también de la garantía de motivación, sobre la cual se efectuó un análisis en páginas anteriores. A pesar de que el artículo 824 de Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, prescribe la elaboración de formatos predeterminados para agilizar la adopción de las medidas provisionales preventivas, no puede prescindirse de la obligación de motivar dicha acción, aún en el caso de infracciones flagrantes (como la casuística analizada en este proyecto).

Art. 824.- Formato de las medidas provisionales preventivas. - La Autoridad Ambiental Competente emitirá los formatos de aquellos sellos, adhesivos, y demás instrumentos que sean necesarios para viabilizar la ejecución de estas medidas por parte de la Autoridad Ambiental Competente. (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019)

Es así como, este artículo coadyuva con la adopción injustificada de medidas provisionales preventivas en el caso de infracciones ambientales, sin embargo, la administración pública está en la obligación de establecer la garantía de la motivación de la adopción de dichas medidas, al tener en cuenta ciertos parámetros, primeramente reflexionaría respecto del carácter provisional que la norma le atribuye, en segundo lugar obedecería a su finalidad que es restringir el posible daño o impacto ambiental y evitar que se cometan nuevos, asegurar la comparecencia del presunto infractor al proceso, lo cual es comprensible pues de esta manera, se garantiza el

juzgamiento de la presunta infracción ambiental, y finalmente garantiza el cumplimiento de una posible sanción y se evita la impunidad.

Con este criterio se plantea entonces, la imperiosa necesidad de realizar un examen analítico previo, por parte del funcionario público en el procedimiento sancionador, previo a la adopción de las medidas provisionales preventivas, lo cual convierte al procedimiento en una garantía, y no sólo en un mecanismo puesto a disposición de la Administración para ejercer la potestad sancionadora.

Art. 309.- Medidas provisionales preventivas. 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, medidas de carácter provisional destinadas a interceptar el progreso del acto ilícito, prevenir y evitar nuevos daños o impactos, asegurar la inmediación del presunto responsable y garantizar la ejecución de la sanción.[...] Son procedentes como medidas provisionales preventivas las siguientes: 1. La orden de inmediata paralización o suspensión total o parcial de actividades; 2. La retención o inmovilización según sea el caso de la vida silvestre, especímenes o sus partes, elementos constitutivos o cualquier material biológico, productos y derivados, equipos, medios de transporte y herramientas; y, 3. La clausura provisional de centros de almacenamiento, transformación y comercialización. 4. Las demás previstas en el ordenamiento jurídico nacional. [...] Las medidas provisionales deben ser confirmadas, modificadas o extinguidas al iniciarse el procedimiento administrativo, lo que debe ocurrir dentro del término de diez días siguientes a su adopción, queda de plano sin efecto, si vencido dicho término no, se dio inicio al procedimiento, o si el auto inicial no contiene un pronunciamiento expreso al respecto. [...] Las medidas provisionales serían modificadas o revocadas durante la tramitación del procedimiento administrativo, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. [...] En todo caso, se extinguirán

con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente o que dicho proceso no se tramite en el tiempo establecido en el presente título. El incumplimiento de la presente disposición acarreará la responsabilidad de los funcionarios, quienes serán sancionados y responderán de conformidad con la ley. (Código Orgánico del Ambiente, 2017)

Por otra parte, el artículo 181 del Código Orgánico Administrativo, resulta un tanto más flexible al respecto; sin perjuicio de que en todos los casos se atenderían a la motivación obligatoria prescrita por la Constitución y en la forma determinada por el criterio de la Corte Constitucional en la sentencia citada, lo que permite, con este criterio objetivo, delimitar mucho el campo de libertad que posee el funcionario público con las potestades discrecionales

Art. 181.- Procedencia. El órgano competente, cuando la ley lo permita, de oficio o a petición de la persona interesada, ordenaría medidas provisionales de protección, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, siempre y cuando concurren las siguientes condiciones:

1. Que se trate de una medida urgente.
2. Que sea necesaria y proporcionada.
3. Que la motivación no se fundamente en meras afirmaciones. Las medidas provisionales serán confirmadas, modificadas o levantadas en la decisión de iniciación del procedimiento, término que no sería mayor a diez días desde su adopción. Las medidas provisionales ordenadas quedan sin efecto si no se inicia el procedimiento en el término previsto en el párrafo anterior o si la resolución de iniciación no contiene un pronunciamiento expreso acerca de las mismas. Las medidas provisionales de protección se adoptarán garantizando los derechos amparados en la Constitución. (Código Orgánico Administrativo, 2019)

Resulta imprescindible el hecho de que, la garantía de motivación, así como el principio de proporcionalidad, forman parte del concepto continente que implica el derecho a la

tutela judicial efectiva, el mismo que, en virtud de los principios de interpretación constitucional y los de aplicación de los derechos, analizados líneas arriba, es perfectamente trasladable hacia el procedimiento administrativo, por lo que su cumplimiento, goce y efectiva vigencia, también serían exigidos en éste, con mayor razón, en uno de tipo sancionador.

Sobre la base de esta premisa, se concluye que la proporcionalidad de la carga impuesta al administrado no se limita al momento de adoptarla con o sin justificación, sino que la exigencia de su observancia se extiende durante el desarrollo de todo el procedimiento. Aunque el artículo 181 del Código Orgánico Administrativo no prevé esta posibilidad, el artículo 309 del Código Orgánico del Ambiente, por el contrario, si posibilita la revocatoria o modificación en cualquier etapa del procedimiento administrativo previo a que se emita la resolución correspondiente, por lo cual, resulta totalmente válido asegurar que, tanto el funcionario instructor, como el funcionario resolutor, tienen competencia para revocar o modificar las medidas provisionales preventivas, es esto un poco discutible para el caso de otros ámbitos jurídico-administrativos, pero no con respecto al procedimiento administrativo ambiental sancionador.

Debe ser considerado lo que, se expresó en el apartado correspondiente al análisis descriptivo de la casuística, llama la atención que en ninguno de los casos, se haya ejercido esta competencia por parte de la autoridad instructora, inclusive en los tres casos que procedía a todas luces. Si se retoma el tema, resulta muy claro que el tercer criterio objetivo presentado, limita eficazmente el ejercicio de las potestades discrecionales y que sería observado no solo en el caso de imposición de cargas al administrado entendiéndose sanciones o medidas provisionales preventivas sino durante todo el desarrollo del procedimiento administrativo.

La Actividad Administrativa propiamente dicha, se manifiesta en la regulación funcional, estructural y ejecutiva, de las competencias requeridas para cada sector de la Administración, en función de su campo de especialización; para el caso del

Derecho Ambiental, la regulación consiste en una serie de requisitos y condiciones, cuyo cumplimiento verificarse por parte del administrado, previo a obtener autorizaciones, permisos y demás instrumentos relacionados con esta rama de Derecho.

De este presupuesto surge el **cuarto criterio objetivo**, al cual se denomina *criterio técnico*. Efectivamente, constituye un límite eficaz y más preciso, es decir, que resulta aplicable para todo tipo de Actividad Estatal, pero implica siempre la implementación de criterios técnicos, ajenos a lo jurídico, atinentes a las distintas ciencias que abarca la competencia del órgano administrativo como la Ecología, Psicología, Economía, Cultura, entre otras.

En la rama científica específica dentro de la cual, se enmarca el presente estudio, estos criterios objetivos vienen dados por los diferentes instrumentos técnico-jurídicos relacionados con el Medio Ambiente y que consisten en permisos, planes, estudios, auditorías, entre muchos otros que, con su contenido altamente técnico proporcionan igualmente criterios objetivos especializados sirven, tanto a la Administración para legitimar sus actuaciones, como para el administrado para ejercer sus derechos.

Los Títulos I, II y III, del Libro Tercero, del Código Orgánico del Ambiente (2017), así como todo el Libro Tercero de su Reglamento (2019), dedican la totalidad de su contenido a la regulación de todos los instrumentos de carácter técnico para la gestión ambiental, en general.

Sistemas de registro de operaciones que abarquen dentro de su actividad el tema ambiental; de registro de áreas y especies protegidas, así como del material genético existente en el país; procedimientos de autorización y control para el ejercicio de actividades que, se encuentren registradas con motivo de su vinculación con la gestión ambiental, que incluyen: estudios de impacto ambiental, auditorías, informes de cumplimiento, planes de manejo y remediación ambiental, regulaciones técnicas sobre

cada actividad registrada, así como regulaciones técnicas de tipo general, informes de actualización que emitiría la autoridad ambiental, entre muchos otros más.

En fin, se trata de un abanico realmente extenso de instrumentos técnicos y regulaciones, a los que debe remitirse el funcionario público para determinar y motivar de forma técnica-jurídica el ejercicio de las potestades discrecionales conferidas para la adopción de medidas provisionales preventivas y que consisten en verificar y demostrar la configuración de los requisitos establecidos en el artículo 309 del Código Orgánico del Ambiente, para la adopción, ratificación, modificación, revocatoria y levantamiento de dichas medidas.

Este criterio, explicado dentro del contexto de la rama Ambiental, resulta perfectamente trasladable hacia cualquier otra rama en la cual, se enmarque la actividad estatal y que incluya el ejercicio de sus competencias, a través de potestades discrecionales. Efectivamente los cuatro criterios objetivos presentados hasta aquí, *per sé*, constituyen un mecanismo de limitación suficiente y adecuado para evitar la actividad administrativa arbitraria, en función del deber más alto del Estado.

No obstante la suficiencia de estos 4 criterios objetivos, por último pero no por eso menos importante, se plantea un quinto criterio objetivo que tiene que ver con aspectos axiológico-teleológicos, inclusive deontológicos, que impiden la configuración de la arbitrariedad en la actividad administrativa, y no solo esto, contribuyen a un ejercicio de ésta, con el propósito de alcanzar los objetivos previstos en la Constitución y que constituyen todo el concepto de Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, sobre el cual descansa todo el fundamento del sistema jurídico ecuatoriano.

Con este antecedente, se presenta el **quinto criterio objetivo**, que se ha denominado *criterio teleológico* y que reviste de mucha importancia, pues se considera que sería aplicado como un instrumento final de análisis para determinar el límite de las potestades discrecionales, con un enfoque integrador de todos los criterios presentados anteriormente.

Conviene resaltar el hecho que, al menos en el caso materia de la presente investigación, el cumplimiento del deber más alto del Estado, se vincula con los derechos de los ecuatorianos, pero también con los derechos de la Naturaleza, previstos en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución, que tienen que ver, en general, con el derecho de la “*Pacha Mama*”<sup>15</sup> de ser protegida, conservada y preservada, remediada y reparada; de aquí que estos constituyen los fines últimos del Derecho Ambiental.

Sobre la base de esta premisa y de acuerdo con lo manifestado acerca de la relación estrecha entre este y los demás criterios objetivos presentados, debe considerarse el alcance del principio de proporcionalidad, establecidos en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, citados en párrafos anteriores.

Ciertamente, estas dos normas, determinan en su conjunto que la proporcionalidad implica la prohibición de limitar derechos constitucionales del administrado, mediante la imposición de cargas desmedidas, por lo gravosas, con atención al objetivo o fin perseguido previsto en el ordenamiento jurídico.

Ante esto, cabe reflexionar acerca de la Actividad Administrativa de Policía, la misma cuyo ejercicio propendería al objetivo expresado en el párrafo anterior. En consecuencia y en el caso concreto materia del presente estudio, la imposición de sanciones al administrado en caso de infracción a las normas ambientales, no implica que el fin último de la Actividad Administrativa de Policía sea de carácter punitivo.

Al contrario, esta actividad, lejos de constituir un fin como tal, constituye un medio para alcanzar los fines establecidos por el ordenamiento jurídico para cada caso particular, a través de la sanción ante los incumplimientos del administrado, pero siempre vigilar

---

<sup>15</sup> Preámbulo de la Constitución, 2do considerando. (2008)

si dichas sanciones, a la larga, contribuyen a materializar la finalidad última y fundamental que compone el ámbito teleológico de cada institución y figura jurídica.

Se considera que, si bien el numeral 17 del artículo 24 del Código Orgánico del Ambiente, otorga a la autoridad ambiental la facultad sancionatoria, para el caso de infracciones ambientales, es necesario remitirse a los artículos:

- 3; 10; 11; 14; 71; 275, 276, 277; y, numeral 2 del artículo 85, todos de la Constitución (2008); y,
- 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 9 del Código Orgánico de Ambiente (2017)

En esta larga lista de normas, se resumen los fines últimos de la gestión ambiental en el Ecuador, los que sería interpretados en conjunto e integralmente, con los postulados expresados en el presente capítulo. De acuerdo con el concepto del Buen Vivir, considerar los derechos otorgados a la Naturaleza (*Pacha Mama*) y los objetivos establecidos para cada uno de estas instituciones sociológico-jurídicas, la gestión ambiental garantiza a la Naturaleza, su derecho a la conservación, preservación, remediación, reparación y respeto, y forjar así los fundamentos teleológicos de sistema ambiental.

Sumado a esto, en función del principio de aplicación integral del ordenamiento jurídico y el de proporcionalidad, que obliga en definitiva a contrastar la actividad y las políticas estatales que persigue el bien común, anteponiéndolo al interés particular, con la salvedad dispuesta en el numeral 2 del artículo 85, que radica en la consideración especial que podría tener al momento que alcanzar interés general, signifique de alguna forma la vulneración de derechos a uno o un grupo de individuos, en cuyo caso, reformular esta actividad para equilibrar esta situación.

Ahora bien, los artículos: 71 de la Constitución; y, los mencionados hace un momento, que se encuentran en el Código Orgánico del Ambiente, en ningún momento establecen como fin del sistema ambiental, el de constituir un sistema punitivo. Sin perjuicio de la facultad sancionadora otorgada a la autoridad ambiental y las

regulaciones de actividades, conductas y consecuencias en caso de causar perjuicio a la Naturaleza, se desprende que esta actividad es subsidiaria, para garantizar los fines de la gestión ambiental.

En atención a estos fines y a los argumentos expuestos a lo largo de este apartado, se concluye que, la imposición de cargas al administrado, por la causa que fuere, no responde a un ejercicio mecánico de aplicación de la ley, al contrario, la actividad estatal debe siempre responder a criterios axiológico-teleológicos, para ejercer el *ius puniendi*, en general, que implica la Teoría del Contrato Social.

En consecuencia, además, del ejercicio de motivación que antecedería sus manifestaciones de voluntad, es necesario siempre y en todo momento que el funcionario público del que se trate, especialmente los que ejercen Actividad Administrativa de Policía, concretamente, a través del procedimiento administrativo sancionador, antes de emprender cualquier acción, respondería a las preguntas reflexivas:

El ejercicio de mi actividad, ¿constituye una carga excesiva para el administrado?; y, la imposición de esta carga, ¿contribuye a la finalidad última que implica el campo dentro del cual ejerzo mis competencias, o simplemente constituye una manifestación déspota del ejercicio arbitrario del poder otorgado que no se justifica o que debe relajarse, en función de esa finalidad última?

En el caso de las infracciones administrativas ambientales, el fin perseguido por la normativa relacionada a este tema, ciertamente no radica en la persecución, tampoco en el castigo al administrado, indudablemente la conducta sería escarmentada en pos de su enmienda. El fin último que busca la normativa ambiental es garantizar el goce y vigencia efectiva de los derechos de la Naturaleza, razón por la cual, se explica el contenido del Art. 310 del Código Orgánico del Ambiente, cuya aplicación no fue constatada en ninguno de los casos analizados, lo que permite concluir, tal vez de

forma un tanto apresurada, que esta aplicación constituye la excepción, antes que la regla.

En conclusión, estos son los criterios objetivos que se considera, limitan eficazmente el ejercicio de la actividad estatal, constituyen herramientas concretas y adecuadas, para determinar si la actuación administrativa ha sido o no arbitraria y, por lo tanto, nula.

### **Criterios objetivos fácticos**

Resulta importante tener en cuenta ciertas consideraciones preliminares que fundamentan los criterios fácticos propuestos, su pertinencia y eficacia. En primer lugar, la base de esta propuesta la constituyen los principios generales de presunción de inocencia, de proporcionalidad y el de buena fe; de igual manera, se ha considerado pertinente apoyarse en el principio general del Derecho Laboral, denominado principio de la primacía de la realidad. En segundo lugar, se parte desde el fin último del Derecho Ambiental, en función del criterio teleológico esbozado en el apartado anterior.

Así también, en tercer lugar y relacionado con lo anterior, el contexto dentro del cual se establecen los criterios fácticos está constituido por el contenido del primer inciso del artículo 309 del Código Orgánico del Ambiente, y por último relacionado con el tipo de infracción que ha de jugarse. Ahora bien, sobre esta base, la pertinencia y eficacia de los criterios fácticos está determinada por la información que la Administración está obligada a mantener en los registros respectivos, en virtud de las normas que componen los Títulos I, II y III, del Libro Tercero, del Código Orgánico del Ambiente (2017), así como todo el Libro Tercero de su Reglamento (2019).

Finalmente, en caso de que el administrado pretenda ejercer de forma abusiva sus derechos o manifieste conductas antijurídicas tendientes a sustraerse a las

consecuencias de sus infracciones, se considera adecuada la puesta en acción del aparato judicial penal, de acuerdo con el tipo dentro del cual se encuadre la conducta del administrado, según lo dispuesto en los artículos 270, 272, 282 y 284 del Código Orgánico Integral Penal (2021).

Una vez esclarecido el fundamento básico de los criterios objetivos fácticos, éstos son:

- 1) **Características del producto forestal.**- En el caso de que se verifique por parte de la autoridad ambiental, que se trate de producto que no se encuentre considerado como especie nativa que esté en alguna categoría de amenaza, condicionada o restringida; o, que se trate de exceso de volumen autorizado siempre que se trate de especies nativas que no estén en alguna categoría de amenaza, condicionadas o restringidas, la autoridad ambiental prescindiría de la adopción de medidas provisionales preventivas, asegurándose de obtener, en cambio, información suficiente del administrado que garantice su identificación, medio de contacto y comparecencia, además, de prevenirle acerca de la responsabilidad de tipo penal que acarrearía cualquier conducta de su parte.
- 2) **Argumentos del administrado.** - De acuerdo con los hechos en los expedientes analizados y, si bien demuestra un alto grado de irresponsabilidad de parte del administrado, el no haber obtenido previamente la autorización administrativa o no portar dicha autorización, o no respetar el volumen transportado; al ejecutar actividades que así lo exigen, no es menos cierto que, este tipo de situaciones suelen suscitarse en virtud de la imperfección intrínseca del ser humano. Entonces, si se presente el caso en que el administrado manifieste a la autoridad ambiental, el momento en que es objeto de control, que se trata de alguno de estos supuestos, la Administración prescindiría de la adopción de medidas provisionales preventivas, y otorgar un término prudencial al administrado para que justifique sus argumentos expuestos.
- 3) **El caso especial del artículo 310 del Código Orgánico del Ambiente.**- Estrechamente relacionado con el criterio anterior, así como en casos análogos,

en virtud del fin último del Derecho Ambiental y la normativa correspondiente, se considera de suma relevancia que la autoridad ambiental tenga presente el contenido del artículo mencionado, y ordenar la comparecencia del administrado, previo a dictar el respectivo auto de inicio de instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio, otorgándole al administrado la oportunidad de justificar su conducta, lo que, a su vez, responde efectivamente a los principios de equidad y proporcionalidad, sin contar el hecho del ahorro de tiempo y recursos que resultaría de todo esto, claro está, en caso de que el administrado actúe de buena fe.

- 4) Con el fin de complementar los criterios anteriores, se plantea un **cuarto criterio objetivo, relacionado con el tipo de infracción que se pretende juzgar**, pues la administración pública previo a la adopción de las medidas provisionales preventivas, está en la obligación de analizar los presupuestos facticos que motivan el inicio del juzgamiento de la presunta infracción cometida, a fin de que el funcionario instructor luego de analizar los elementos facticos tenga la certeza para determinar el tipo de infracción que corresponde que de conformidad con el Art. 319 del Código Orgánico del Ambiente puede ser, leve, grave o muy grave.

En este sentido, si se trata de un juzgamiento de infracción leve, se hace referencia a presuntas inobservancias administrativas que no ponen en riesgo la integridad de los recursos naturales, ni menoscaban los servicios ambientales protegidos, por lo que, no existe la necesidad de generar una carga o imposición al administrado, en efecto al considerarse leve, pues no se trata de producto forestal en veda o prohibido de comercializarse, consecuentemente, la Administración prescindiría de la adopción de medidas provisionales preventivas también en estos casos.

Finalmente, resulta evidente que estos criterios fácticos serían considerados como contradictorios con el objetivo de limitar la actuación discrecional de la Administración; sin embargo, tener presente que éstos serán considerados por parte de la autoridad ambiental, conjuntamente con los criterios normativos propuestos, pues de este modo

se ha concebido que resultarían eficaces para ejercer la potestad sancionatoria, pero respetar plenamente los derechos constitucionales del administrado.

### **Análisis crítico**

En los casos seleccionados, se evidenció la ligereza para adoptar medidas provisionales preventivas, la falta de ejercicio de la facultad de revocarlas en cualquier momento antes de emitirse la resolución respectiva, a pesar de que también la autoridad instructora posee esta facultad. Finalmente, se evidenció y comprobó el pernicioso y perenne raigambre de este *modus operandi* que caracteriza a la actividad pública y que ha motivado el conformismo y apatía mencionadas al inicio de este capítulo, traducido en el desprestigio que otorga el administrado, de forma mayoritaria, a la Administración Pública.

No se evidenció que la imposición de las sanciones, en los casos así resueltos hayan contribuido en absoluto a la consecución de los fines del Derecho Ambiental y, por el contrario, vulneraron los derechos de los administrados infractores, especialmente el derecho al trabajo, cuyo ejercicio pleno fue impedido temporalmente mediante el decomiso de vehículo, al considerar que todos los casos seleccionados tuvieron una duración aproximada de 3 meses; es decir, durante este tiempo se limitó arbitrariamente al administrado el goce y efectiva vigencia de su derecho al trabajo, lo que resulta cuestionable e inconcebible.

En definitiva, la argumentación presentada se considera coherente con el ordenamiento jurídico y consecuente con los fines del Derecho Ambiental.; y, en caso de ser acogida por parte de la Administración en el ejercicio de sus funciones y competencias, significará, sin lugar a duda, un incremento muy importante de legitimidad para la adopción de medidas provisionales preventivas.

Para culminar, los argumentos presentados desvirtúan totalmente ese aparente dilema que existe entre los principios "*in dubio pro natura*" e "*in dubio pro administrado*" es

perfectamente compatibles entre sí, si se interpreta y aplica de forma integral el ordenamiento jurídico, no se puede concluir sino que, la autoridad administrativa ambiental aplica y adopta las medidas provisionales preventivas con incuria y de forma mecánica, pero sobre todo, arbitraria y antijurídicamente, en detrimento de los derechos constitucionales de los administrados y sin obtener siquiera con ésta, la consecución de los objetivos reales que persigue la normativa ambiental, esto es, la protección, conservación y preservación, remediación y reparación del medio ambiente.

## CONCLUSIONES

- La fundamentación de las medidas provisionales preventivas, permiten identificar que, su adopción está prevista para el desarrollo y trámite del procedimiento administrativo en general y del procedimiento administrativo sancionador específicamente, tanto en el Código Orgánico del Ambiente y en el Código Orgánico Administrativo, y a su vez otorgan un amplio rango de discrecionalidad al funcionario público competente para su aplicación, lo que no debe entenderse como una puerta abierta para el ejercicio arbitrario y abusivo de la actividad administrativa de policía, por lo tanto resulta necesario el estudio doctrinario que sostiene su naturaleza eventual, y no de generalidad, así también es necesario la determinación de criterios objetivos, que delimiten el ejercicio de la potestad discrecional.
  
- La comparación de las medidas provisionales preventivas establecidas en el Código Orgánico del Ambiente y en el Código Orgánico Administrativo, demuestra que poseen varias similitudes, como sería el término de 10 días que otorga la ley al funcionario público competente para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, so pena de que opere la caducidad de dichas medidas; de igual manera, ambos cuerpos normativos establecen la necesidad de que estas medidas sean adoptadas de forma motivada y en casos taxativamente señalados en las normas respectivas, si bien dichos casos difieren en uno y otro Código.
  
- Por otro lado, presentan algunas diferencias como es el caso del Código Orgánico Administrativo que no contempla circunstancias agravantes; solamente existe una causa atenuante, que sería descompuesta en dos, pero establece expresamente la prohibición de adoptar estas medidas en violación de los derechos constitucionales o si dicha adopción generaría daños de difícil o imposible reparación; mientras que el Código Orgánico del Ambiente, establece 5 causas atenuantes y 5 causas agravantes, pero no consta la prohibición que consta en el Digesto Administrativo General.

- Se debe tener en cuenta que, los casos analizados en la presente investigación, se originan en la verificación por parte de la autoridad ambiental del presunto cometimiento flagrante de la infracción ambiental y, por lo tanto, su adopción se encuentra permitida, es necesario considerar que, salvo la flagrancia del cometimiento de los demás requisitos, como son los de necesidad y la debida motivación, ni siquiera son tomados en cuenta para su adopción.
- En el estudio de casos analizados se determina que, las medidas provisionales preventivas adoptadas por el MAATE en los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de movilización forestal en la Provincia del Azuay no se justifican, ya que, en el ejercicio de la actividad administrativa de policía por parte de la autoridad ambiental, no se evidencia la consideración y mucho menos la aplicación de alternativas previstas por la misma ley para atenuar la carga impuesta al administrado, que se traduce en la sanción correspondiente; sumado a esto, tampoco se verificó la revocatoria de las medidas provisionales preventivas en algún otro momento procedimental que no sea el correspondiente a la resolución, es que la autoridad instructora también tiene esa facultad; por el contrario, lo que se evidenció fue una aplicación irreflexiva, cuasi mecánica de dichas medidas y, prácticamente en la totalidad de los casos, violación de los derechos constitucionales de los administrados y cargas de difícil o imposible reparación, lo que va en contra de la prohibición legal expresa sobre este tema.
- A pesar de la discrecionalidad que se otorga al funcionario público para adoptar las medidas objeto de la presente investigación y el supuesto pero inexistente, según se determinó en párrafos anteriores dilema entre el principio "*in dubio pro natura*" y el "*in dubio pro administrado*", se cumple el planteamiento de criterios objetivos suficientes para garantizar la debida adopción de las medidas provisionales. Criterios de tipo axiológico-normativo, como son el principio de proporcionalidad y la garantía del debido proceso, entre otros; así como criterios

de tipo técnico, que determinarían el límite impuesto a la Administración para el ejercicio de las facultades discrecionales y que vienen dados por el plan de manejo, estudio de impacto y auditoría ambiental.

## RECOMENDACIONES

- ❖ Resulta imperiosa, la capacitación constante y adecuada del aparato burocrático estatal sobre temas concernientes al aspecto técnico-jurídico del Derecho Administrativo y el ejercicio de la actividad administrativa de policía.
- ❖ Debe capacitarse constantemente a los funcionarios públicos, acerca de la dimensión axiológica y teleológica de los principios del Derecho Ambiental, Administrativo y Constitucional que, lejos de perseguir la imposición de cargas innecesarias al administrado motivadas de forma escueta o carentes totalmente de motivación, persiguen la efectiva vigencia de los derechos fundamentales de los administrados; en el caso específico del Derecho Ambiental, la protección, preservación y conservación del medio ambiente.
- ❖ Se recomienda, de igual manera, fomentar en el aparato burocrático estatal el abandono del ejercicio mecánico de sus competencias y, por el contrario, promover la racionalización del ejercicio de sus actividades y la reflexión constante e individualizada sobre los casos concretos sometidos a su conocimiento, con el objetivo de que sus acciones sean legítimas y válidas, con el evidente enriquecimiento de la casuística, el desarrollo y perfeccionamiento del ejercicio de la función pública, en pos de la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la actividad estatal.
- ❖ Resulta de vital importancia el fomento en la ciudadanía de una cultura de exigencia saludable y pacífica del respeto de sus derechos a través de los medios contemplados por la Ley y que tiene que ver con el acceso a la tutela efectiva de sus derechos, no solo a través de la vía judicial, sino también de la vía administrativa.

- ❖ Finalmente, se debe fomentar y procurar que los funcionarios públicos pongan en actividad las herramientas legales previstas en el ordenamiento jurídico y que propenden al uso óptimo de los recursos públicos económicos y técnicos, promover la aplicación de estas alternativas como medios eficaces para el ejercicio razonable de la actividad administrativa de policía y la efectiva vigencia de los derechos constitucionales de los administrados. Para el caso específico del objeto de la presente investigación, el derecho a un medio ambiente sano y sostenible, como medio para la realización personal del individuo, y el respeto plenamente la dignidad humana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alviar Garcia, H. (2016). *Nuevas Tendencias del Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Arias, F. (2012). *El Proyecto de Investigación: Introducción a la metodología científica*. Caracas: Episteme.
- Asamblea Constituyente, 2. (2008). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Montecristi: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018, 16 octubre). *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*. Registro Oficial Suplemento 353 de 23-oct.-2018.
- Asamblea Nacional, d. I. (2017). *Código Orgánico Administrativo, última reforma 31-12-2019*. Quito: Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.
- Asamblea, N. d. (2017). *Código Orgánico del Ambiente*. Quito: Registro Oficial Suplemento 983 de 12-abr.-2017.
- Ávalos Eduardo, Buteler Alfonso; Massimino Leonardo; (2021) *Derecho Administrativo* 1, 3RA. Edición. Alveroni Ediciones.

Bejerano, E. V. (2009). *Fundamentos históricos y filosóficos de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. EUMED.NET*, 4.

Bustos Lombana A, Amezquita Marroquín, D., Mahecha Rojas, K., Tafur Moya, Z., & Hernández Franco, J. (2015, febrero 20). *Epistemología, objetivos, utilidades y ramas de la Epistemología*. Retrieved junio 19, 2022, from prezi.com: [https://prezi.com/obm\\_gimfv6pp/epistemologia-objetivos-utilidades-y-ramas-de-la-epistemol/](https://prezi.com/obm_gimfv6pp/epistemologia-objetivos-utilidades-y-ramas-de-la-epistemol/).

Carbo, Y. J. (junio de 2016). *Constitucionalización del Derecho Administrativo, El Debido Proceso en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios*. Repositorio de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Cassagne, J. C. (1998). *Derecho Administrativo* (Vol. Sexta edición). Buenos Aires.

*Código Orgánico Integral Penal*. (2021). R.O. No. 180, Sup.; 10 de febrero de 2014; última modificación R. O. No. 392, Sup.; 17 de febrero de 2021.

Congreso, E. d. (31 de diciembre de 1993). Ley de Modernización del Estado. Quito: Registro Oficial 349.

Consultores, A. (02 de diciembre de 2020). Alteco Consultores. Obtenido de <https://www.aiteco.com/modernizacion-administrativa/#:~:text=Modernizaci%C3%B3n%20Administrativa%20Modernizaci%C3%B3n%20administrativa>

%20significa%20adaptaci%C3%B3n%20al%20entorno.,a%20cualquier%20tipo%20de%20organizaci%C3%B3n%20p%C3%ABblica%20o%20priv.

Del Valle, M. R. (marzo de 2021). *Repositorio de la Universidad Católica Santo Toribio de Morgrovejo*. Obtenido de: [https://tesis.usat.edu.pe/bitstream/20.500.12423/3809/1/TL\\_DelValleMerinoRonnyJeanpierre.pdf](https://tesis.usat.edu.pe/bitstream/20.500.12423/3809/1/TL_DelValleMerinoRonnyJeanpierre.pdf)

*Diccionario filosófico abreviado*. (1959). *filosofia.org*. Retrieved junio 19, 2022, from Fundación Gustavo Bueno: <https://www.filosofia.org/enc/ros/ra3.htm>

Dromi, R. (1999). *El Procedimiento Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina Buenos Aires 1999.

Escola, H. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo* (Vol. Tomo 1). Buenos Aires, Argentina: Desalma.

Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. Mexico: Editorial Porrúa.

García Amado, J. A. (1994, enero 1). *La Filosofía de Derecho y sus temas, sobre la necesidad de la "Teoría de Derecho" como sucedáneo*. Retrieved junio 19, 2022, from Knowledge Media Institute, The Open University, United Kingdom: <https://core.ac.uk/download/pdf/83564646.pdf>

García de Enterría, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Civitas 2001.

García de Enterría, E. (2008). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. II Tomo II). (Ed. Temis, Ed.) Bogotá.

García de Enterría, E. G. (2008). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. Tomo II). (Ed. Temis, Ed.) Bogotá.

García Falconí, J. (2012). *Principio de Legalidad*. Derecho Ecuador.

García Fernández, D. (2015). *La metodología de la investigación jurídica en el siglo XXI*.

Retrieved junio 19, 2022, from Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México: [https:// archivo s. .unam. mx/www/bjv/libros/8/3983/24.pdf](https://archivo.s.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/24.pdf)

Gordillo, A. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. Tomo 8 capítulo XIII). Buenos Aires.

Habermas, J. (1986). *Conocimientos e interés en la ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Tecnos.

Habermas, J. (1988). *La lógica de las Ciencias Sociales*. Madrid: Tecnos.

Jalvo B. (2007). *Medidas Provisionales en la Actividad Administrativa*. Editorial Lex Nova S.A.

Jaramillo, V. (2012). Repositorio Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de:  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3192/1/T1173-MDE-Jaramillo-Los%20principios.pdf>

Lévano Castro, S. (2016, septiembre). *La ontología, epistemología y los estudios en traducción*. Retrieved junio 18, 2022, from Repositorio de la Universidad Ricardo Palma:  
<https://repositorio.urp.edu.pe/bitstream/handle/URP/2281/a17.%20Sofia%20Levano%20Castro%2C%20La%20ontolog%C3%ADa%20y%20epistemolog%C3%ADa%20y%20los%20estudios%20de%20traducci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=La%20ontolog%C3%ADa%20se%20encarga%20d>

*Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. (2009). R. O. N° 52, Sup. de 22-10-2009. Última reforma, R.O. N° 134, Sup., de 3-02-2020.

Libardo, R. (2005). *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Obtenido de [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Limpías, J. L. (2012). *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, SciElo.gob.bo. Retrieved junio 19, 2022, from *El método del estudio de casos como estrategia metodológica para desarrollar habilidades investigativas en la formación del jurista*: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2070-81572012000100005](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572012000100005)

López, N., & Sandoval, I. (2013, 10 1). *Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa*. Retrieved junio 18, 2022, from UNISONTV: [https://pics.unison.mx/wpcontent/uploads/2013/10/1\\_Metodos\\_y\\_tecnicas\\_cuantitativa\\_y\\_cualitativa.pdf](https://pics.unison.mx/wpcontent/uploads/2013/10/1_Metodos_y_tecnicas_cuantitativa_y_cualitativa.pdf)

Luciano Parejo, A. (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Valencia: TIRANT LO BLANCH.

Martínez, M. (2014). *Ciencia y arte de la metodología cualitativa*. México: Trillas.

Martínez, M. A. (2019). *El Nuevo Marco Jurídico en Materia Ambiental en el Código Orgánico del Ambiente*. Actualidad Jurídica Ambiental, 25.

Mejía Patiño, O. (2008). Repositorio de la Universidad de Ibagué. Revista Novum Jus, 2 (1), 259.

Merino, C. (2005). *Metodología cualitativa de la investigación*. España: UNAM.

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2021). *Informe de rendición de cuentas*. Dirección Zonal 6. Azuay.

Morales, A. (2012). *Derecho Administrativo 1*. México: Eduardo Duran Valdivieso.

Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Quito: Ediciones Continente.

Nieto, A. (2011). *Derecho Administrativo Sancionador* (Vol. IV Edición). Madrid.

Parella, S., & Martins, F. (2010). *Metodología de la investigación cuantitativa*. Caracas: FEDEUPEL.

Paredes Martín, M. d. (2004). *Fenomenología y ontología*. Azafea, revista de Filosofía(6), 113-138.

Pascuas, R. (2019). *Metodología de la investigación*. Bogotá: UDLA.

Patiño, O. M. (2021). Repositorio de la Universidad de Ibagué. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/17734/1/Reseña%20histórica%20del%20derecho%20administrativo%20sancionador.pdf>

Perez, E. (2020). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporacion Estudios y Publicaciones.

Pozo, A. M. (2017). *El Derecho Administrativo sancionador y el debido proceso en materia de libre competencia en el Ecuador*. (T. d. Posgrado, Ed.) Quito: Universidad San Francisco de Quito.

Parella, S., & Martins, F. (2010). *Metodología de la investigación cuantitativa*. Caracas: FEDEUPEL.

Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. (21 de mayo de 2019). Decreto Ejecutivo N° 752, R.O. N° 507, Sup.,12-06-2019.

Resolucion N.- 91-2010, Corte Nacional de Justicia del Ecuador, Resolucion N.- 91-2010 (Sala de lo Contencioso Administrativo del 18 de marzo de 2010).

Rodriguez, L. (2005). *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Obtenido de archivos juridicas. una m.m x/ww w/bjv/libros/4/1594/16.pdf

Rojas, B. (2020). *Investigación Cualitativa. Fundamentos y praxis*. Caracas: FEDEUPEL.

Sentencia 042-17SEP-CC, 2010, 042-17 SEP -CC, 1830-13. EP (Corte Constitucional 15 de septiembre de 2010).

Sentencia No. 1158-17-EP/21, Caso No. 1158-17-EP, (Caso garantía de motivación) (Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador 20 de octubre de 2021).

Tataje, J. C. (2012). *El debido procedimiento administrativo y la jurisprudencia del Tribunal*. Lima, Peru: Gaceta Constitucional.

Torres, K. N. (2019). *Revista San Gregorio*. Obtenido de <http://201.159.222.49/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/1029>

## ANEXOS

### ANEXO 1



GUILLERMO LASSO  
PRESIDENTE

**Oficio Nro. MAATE-DZ6-2022-2743-O**

**Cuenca, 21 de septiembre de 2022**

**Asunto:** Remitiendo respuesta a solicitud de acceso a información pública, constante del oficio s/n de fecha 09 de septiembre de 2022, presentado por el abogado Leonardo Barros Sigüenza

Abogado  
Javier Leonardo Barros Sigüenza  
En su Despacho

De mi consideración:

Esta Dirección Zonal 6, da atención al requerimiento información constante del oficio s/n de fecha 09 de septiembre de 2022, presentado por el abogado Leonardo Barros Sigüenza, y se lo hace, en base a la información y datos constantes de los memorandos presentados por los Responsables de las Oficinas Técnicas de Cuenca, Azogues y Morona

1. MAATE-OTCU-DZ6-2022-1077-M, 15 de septiembre de 2022:

"PROCESOS SANCIONATORIOS INICIADOS (2021): 54  
PROCESOS SANCIONATORIOS INICIADOS RELACIONADOS CON EL AREA FORESTAL (2021):46  
PROCESOS SANCIONATORIOS EN EL QUE SE DICTAN MEDIDAS PROVISIONALES (2021): 46...".

1. MAATE-OTAZ-DZ6-2022-1071-M, del 20 de septiembre de 2022:

"Procesos administrativos sancionatorios iniciados durante el periodo del año 2021. (20 procesos administrativos sancionatorios iniciados)

Procesos administrativos sancionatorios iniciados correspondientes al área forestal durante el periodo del año 2021. (19 procesos administrativos ambientales).

Procesos administrativos sancionatorios iniciados durante el periodo del año 2021, por movilización forestal en donde se ha resuelto la adopción de medidas preventivas. (19 procesos administrativos sancionatorios ambientales).".



GUILLERMO LASSO  
PRESIDENTE

**Oficio Nro. MAATE-DZ6-2022-2743-O**

**Cuenca, 21 de septiembre de 2022**

1. Memorando MAATE-OTMO-DZ6-2022-0589-M, del 13 de septiembre de 2022.

“... la matriz con los 54 trámites administrativos sancionatorios iniciados en la OT Morona en el año 2021.”.

En lo que respecta a Gestión Jurídica - Zonal en el año 2021, se han expedido 71 resoluciones en procesos sancionatorios (ambiental).

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Mgs. Silvio Benigno Cabrera Rodríguez  
**DIRECTOR ZONAL, ENCARGADO**

Referencias:

- MAATE-OTAZ-DZ6-2022-1071-M

Anexos:

- maate-urh-dz6-2022-1500-e.pdf

Copia:

Señora  
Carmen Cecilia Rivera Pilcorema  
Secretaría de Dirección de la Demarcación Hidrográfica

atcf

## ANEXO 2

**DIRECCIÓN ZONAL DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN  
ECOLÓGICA DEL AZUAY**

Yo, **LEONARDO BARROS SIGUENZA**, con número de cedula 0104663687, ecuatoriano, mayor de edad, abogado, tengo a bien ejercer mi derecho constitucional de petición y acceso a la información pública, para fines netamente académicos, teniendo como sustento la siguiente:

**BASE LEGAL**

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Arts. 18, 66, numeral, 23.

LEY ORGANICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA

Art. 1, 2, 4, 5, 9, 23.

**PETICION**

El compareciente se encuentra en proceso de titulación de la Maestría en Derecho mención Gestión Publica por la PUCE, para este propósito y como tema de trabajo de titulación que trata *"el análisis de las medidas provisionales preventivas adoptadas en el proceso administrativo sancionador"*, enfocado en los cuales se juzga la legalidad de la movilización forestal, por ende a fin de dotar de objetividad al mismo, requiere un soporte cuantitativo y cualitativo en el muestreo del análisis de datos del fenómeno de estudio, por lo que, solicito de manera cordial se entregue información respecto de:


1. Numero de procesos administrativos sancionadores iniciados durante el periodo del año 2021 por la Coordinación Zonal 6 del MAATE.
2. Numero de procesos administrativos sancionadores resueltos durante el periodo del año 2021 por la Coordinación Zonal 6 del MAATE.
3. Numero de procesos administrativos sancionadores en los que corresponden al área forestal durante el periodo del año 2021, por la Coordinación Zonal 6 del MAATE.
4. Numero de procesos administrativos sancionadores en los que se juzgó la movilización forestal por la Coordinación Zonal 6 del MAATE, durante el periodo del año 2021.
5. Numero de procesos administrativos sancionadores por movilización forestal, en los que se resuelve la adopción de medidas provisionales preventivas por la Coordinación Zonal 6 del MAATE, durante el periodo del año 2021.

Por la favorable acogida y colaboración que se dé al mismo anticipo mis agradecimientos.

Notificaciones que me correspondan, recibiré al correo electrónico: [jlbarros@puce.edu.ec](mailto:jlbarros@puce.edu.ec)  
[abogadoleobar@gmail.com](mailto:abogadoleobar@gmail.com)

**Atentamente.**

R: acceso R  
05.09.22  
11:37.

  
**Ab. Leonardo Barros**  
 Mat. 3211, C.A.A

MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA  
 Documento No.: MAATE-URI-DZ6-2023-1500-II  
 Fecha: 2022-09-09 10:15:56 GMT -05  
 Recibido por: Paul Santiago García Maxi  
 Para verificar el estado de su documento ingrese a:  
<https://www.gestiondocumental.gob.ec>  
 con el usuario:0104663687