

La proporcionalidad administrativa en las infracciones ambientales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

Administrative Proportionality in Environmental Infractions in the Ecuadorian Legal System

César Andrés Vélez Andrade
cvelez@casagrande.edu.ec

Resumen

El derecho administrativo sancionador permite a la administración pública ejercer la potestad pública de control y sanción ante una conducta u omisión calificada como infracción administrativa, configurándose los principios de tipicidad y legalidad. Desde la óptica del derecho ambiental, el Código Orgánico de Ambiente ha recogido diversas infracciones ambientales, clasificadas según su impacto en leves, graves y muy graves; cada una de ellas contempla, como consecuencia jurídica por incumplimiento, la imposición de una sanción. Actualmente, en los casos que implican una sanción económica, debe realizarse un cálculo matemático para determinar la multa, el cual se basa en los ingresos brutos generados por el presunto responsable durante el año anterior, conforme a lo establecido por la autoridad competente. La finalidad del presente trabajo es conocer, de manera legal y práctica, cómo funciona lo establecido en la normativa vigente y la afectación al principio de proporcionalidad reconocido en el derecho administrativo. Asimismo, se busca proponer alternativas normativas dirigidas al legislador, que permitan atender la problemática jurídica identificada y contribuir a su solución.

Abstract

The sanctioning administrative procedure allows the public administration to exercise its public authority of control and sanction in response to conduct or omissions classified as administrative infractions, thereby establishing the principles of typicity and legality. From the perspective of environmental law, the Organic Environmental Code has incorporated various environmental infractions, which are classified according to their impact as minor, serious, or very serious. Each category entails a sanction as a legal consequence of non-compliance. Currently, in cases involving an economic sanction, a mathematical calculation must be carried out to determine the fine to be imposed by the competent authority, based on the gross income generated by the alleged offender in the previous year. The purpose of this study is to analyze, from both a legal and practical perspective, how the provisions of the current regulations operate and how they affect the principle of proportionality recognized in administrative law, with the aim of proposing legislative alternatives to address the identified legal issue.

Palabras clave

Derecho administrativo, derecho ambiental, procedimiento administrativo sancionador, infracción, proporcionalidad

Keywords

Administrative law, environmental law, sanctioning administrative procedure, infraction, proportionality

Introducción

El derecho público ha evolucionado paulatinamente en correspondencia con las diferentes temáticas que involucran la relación entre las administraciones públicas y los administrados o ciudadanos. En este contexto, el derecho administrativo se presenta como una ciencia fundamental para concebir y desarrollar la estructura orgánica y dogmática del Estado, así como la de los órganos que integran sus diferentes funciones, los cuales están regidos, de manera general, por los principios de seguridad jurídica y juridicidad.

Asimismo, la administración pública, para lograr el cumplimiento de sus fines, ha sido amparada por la ley para ejercer sus competencias en los distintos ámbitos, al igual que las potestades que la misma norma le concede como actor principal, a través del ejercicio de dichas competencias.

En particular, la potestad sancionadora de la administración constituye una facultad especial que le permite imponer sanciones administrativas a los administrados cuando incurren en una falta. Esta se configura como una conducta u omisión que genera responsabilidad administrativa y que se enmarca en un presupuesto normativo que contiene una consecuencia jurídica expresamente prevista en la ley.

Las sanciones administrativas tienen como finalidad proteger el ordenamiento jurídico, al permitir que la administración controle objetivamente las actuaciones u omisiones que ocurren en el ámbito del derecho público. Este control debe ejercerse sin vulnerar los derechos fundamentales ni implicar un abuso del derecho, ya que las sanciones están debidamente tipificadas en la ley y aprobadas por el legislador.

Por otro lado, la normativa ambiental ecuatoriana, con la entrada en vigencia del Código Orgánico del Ambiente en el año 2017 y su reglamento general en 2019, ha marcado una diferenciación importante respecto de la dispersa normativa ambiental preexistente, permitiendo normar diversos conceptos y establecer mecanismos de protección, prevención y preservación dentro de su ámbito de aplicación.

En efecto, el Código Orgánico del Ambiente contempla un capítulo específico que regula de forma especial el procedimiento sancionador. Esto implica que se han tipificado infracciones administrativas leves, graves y muy graves, debidamente clasificadas según su impacto en el medio ambiente y considerando los criterios que la autoridad pública competente debe seguir para su imposición, conforme al principio de proporcionalidad.

A su vez, el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente desarrolla con mayor detalle el procedimiento sancionador y su caracterización, especialmente para la imposición de sanciones de índole económica, sin perjuicio de otras sanciones aplicables en casos específicos, según el tipo de infracción administrativa que se logre identificar.

Por su parte, el Código Orgánico Administrativo, que entró en vigencia en 2018, se ha convertido en la normativa adjetiva general que regula el procedimiento sancionador y los principios aplicables al mismo. No obstante, la normativa ambiental anteriormente descrita se ha alineado con este cuerpo normativo, con la finalidad de configurarse como norma supletoria que permita suplir posibles vacíos legales.

Finalmente, el presente ensayo pretende explicar los conceptos preliminares del régimen sancionador desde un enfoque normativo, doctrinario y jurisprudencial, que permita entender su naturaleza y la aplicación de sus principios rectores dentro del derecho administrativo, así como su extensión a la materia ambiental. Todo ello con el propósito de arribar a una respuesta clara e imparcial sobre la proporcionalidad de las sanciones contempladas en esta normativa especial.

Procedimiento administrativo

De manera general, la definición de la palabra procedimiento es: “el conjunto de actos, diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en una causa”¹. Por lo tanto, son las diferentes actuaciones que se siguen, ya sea, para un trámite judicial o administrativo que tienen un inicio y un fin con consecuencias jurídicas.

En cuanto al procedimiento administrativo podemos establecer que es aquel que se sustancia fuera del poder judicial, por lo que es conocido por órganos administrativos donde sus decisiones son impugnables en la vía judicial. Lo que quiere decir que son sustanciados por las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias bajo un debido procedimiento administrativo y con las garantías establecidas en la Constitución de la República, el cual finaliza con la expedición de un acto administrativo debidamente fundamentado.

Procedimiento administrativo sancionador

La potestad sancionadora que emana del Estado surge de la autoridad que este tiene para administrar y gobernar dentro de un Estado de derecho, donde no se reputan penas ni delitos sino sanciones a los administrados. Dicha potestad radica en el *ius puniendi* o poder de castigar o reprimir el incumplimiento de los deberes de todo individuo con base en las normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico, que le pertenece de manera exclusiva al Estado.

El propósito del procedimiento administrativo sancionador es proteger el interés general de manera indirecta y la finalidad es que los ciudadanos no realicen aquellas conductas que puedan provocar lesión a los derechos de los demás o lesión a los intereses colectivos². En consecuencia, la imposición de una sanción conforme al derecho administrativo sancionador implica un resultado lesivo concreto, ya sea por acción u omisión del administrado.

El ejercicio de la potestad sancionadora del Estado está sujeto al cumplimiento de varios principios constitucionales, unos correspondientes a la propia estructura del sistema sancionador y otros relativos a su dinámica. Como principios relativos a la propia estructura del sistema sancionador, a partir del reconocimiento de la potestad sancionadora a la administración, se encuentran los principios de legalidad, de tipicidad y de seguridad jurídica³.

La doctrina actual coincide en que el ejercicio de la potestad sancionadora está ligado a varios principios, muy próximos a los que rigen el derecho penal. Entre ellos se encuentra el principio de legalidad, en virtud del cual solo puede sancionarse una conducta cuando la ley ha descrito previamente, de forma genérica, las conductas sancionables, sus tipos y las sanciones aplicables a cada caso.

Principio de legalidad

La importancia del principio de legalidad en el derecho administrativo es indiscutible, ya que constituye su fundamento esencial. Todas las autoridades que integran el Estado deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro del marco de las facultades que les han sido atribuidas, con el fin de cumplir los objetivos que de estas se derivan.

“El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa, que preferible pero no necesariamente ha de ser de carácter general. Se trata, desde luego, del sometimiento en primer lugar a la Constitución y a la Ley del Poder Legislativo, pero también al resto del ordenamiento jurídico, por ejemplo, a las normas reglamentarias emanadas de la propia administración,

1. Guillermo Cabanellas, Diccionario jurídico elemental (Buenos Aires: Helastia, 2014), 24.

2. Carlos Gómez, Dogmática del Derecho Disciplinario (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019), 88.

3. Juan Santamaría Pastor, Principios del Derecho Administrativo (Buenos Aires: Astrea, 1978), 93.

lo que ha sido dado en llamar el 'bloque de la legalidad' o principio de juridicidad de la administración. Se ha evocado también la idea, no de un bloque, sino de una pirámide, lo que resulta adecuado en tanto resalta la necesaria jerarquía normativa existente entre las distintas fuentes del derecho que integran el ordenamiento jurídico administrativo y que consagran los diversos sistemas"⁴.

El autor precitado explica extensamente, y de manera acertada, la concepción del principio de legalidad y el debido respeto, tanto a la Carta Magna como a la ley, en el ejercicio de cualquier actividad administrativa por parte de quienes la integran.

En este sentido, el desarrollo histórico del principio de legalidad se apoya en la seguridad jurídica, en la medida en que ninguna autoridad pública puede sustraerse a la subordinación de sus actos a las leyes vigentes. Podemos decir que:

"El derecho administrativo moderno introdujo cambios sustanciales, que contribuyeron a 'civilizar' al poder. Este ya no puede concebirse como atributo personal de los gobernantes, sino como una función de éstos, función de naturaleza vicaria o comisaria, consistente en ejecutar los mandatos del Pueblo. Por eso, la administración está por definición misma al servicio del interés general"⁵.

En esta línea, se justifica el contenido vigente del artículo 76, numeral 3 de la Constitución de 2008⁶ y su importancia constitucional y normativa que alimenta al ordenamiento jurídico ecuatoriano. Este precepto resulta concordante con la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷ y ha sido ratificado por la Corte Constitucional del Ecuador durante el periodo de transición, mediante sentencia de jurisprudencia vinculante N° 001-10-PJO-CC, dentro del caso N° 0999-09-JP, en el cual se señaló: "El principio de legalidad se sustenta en el respeto a las normas jurídicas y la administración efectiva de las mismas por parte de quienes ejercen autoridad".

En este sentido, el principio de legalidad ha tenido un desarrollo histórico y pragmático dentro del derecho administrativo, especialmente en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los poderes públicos. En el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, dicho principio no puede ser ignorado, ya que constituye un elemento sustancial que coexiste con el derecho administrativo y es fundamental para su aplicación práctica.

Principio de tipicidad

El principio de tipicidad es otro pilar fundamental del procedimiento administrativo sancionador, sin el cual no sería posible determinar infracciones administrativas y su correspondiente sanción. La tipicidad consiste en la adecuación de la conducta u omisión del administrado a un presupuesto normativo que contempla una consecuencia jurídica, esto es, la sanción administrativa.

4. Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2012), 120-121.

5. José Valdivia, Manual de Derecho Administrativo (Madrid: Tirant Blanch, 2018), 55.

6. Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

7. Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad.- Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

“La tipicidad es, pues, la descripción legal de una conducta específica la que se conectará a una sanción administrativa. La especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación (y delimitadas, además, por la representación democrática de pueblo mediante las leyes; y, en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica, que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos. No caben, pues, cláusulas generales o indeterminadas de infracción, que no permitirían al órgano sancionador actuar con un extensivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una especificación normativa”⁸.

Como lo explica acertadamente el autor precitado, la tipicidad permite a la autoridad competente, en un procedimiento administrativo sancionador, determinar si una conducta u omisión se configura como una infracción administrativa que merece sanción. En caso contrario, si la conducta no se adecúa al tipo o existen eximentes de responsabilidad debidamente demostrados, no corresponderá la imposición de una sanción administrativa.

El principio de tipicidad deviene de una concepción constitucional que también es reconocida en el artículo 76, numeral 3 de la Carta Magna, al igual que en el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo, que reza:

“Artículo 29.- Principio de tipicidad. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley.

A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.

Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva”.

Como se describe, este principio se traduce en que no habrá una sanción sin una ley previa en la cual se encuentre especificada una conducta atípica por parte del administrador o del administrado.

Junto al principio de tipicidad se encuentra el principio de irretroactividad, que, a su vez, forma parte del procedimiento administrativo sancionador jugando un rol fundamental donde se deberá aplicar la norma que más favorezca al administrado. Esto es, la sanción menos grave o no sancionar cuando no se tipifique la infracción. Bajo esta premisa, ningún administrado podrá ser sancionado por una infracción administrativa que, al momento de su comisión, no se encontraba tipificada en el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha conducta haya sido tipificada con posterioridad. El Código Orgánico Administrativo en su artículo 30 señala:

“Artículo 30.- Principio de irretroactividad. Los hechos que constituyen infracción administrativa serán sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”.

“Por otro lado, llama la atención el último inciso del artículo 30 que establece la posibilidad de aplicar retroactivamente las disposiciones sancionadoras en cuanto favorezcan al presunto infractor”⁹. La prohibición de la aplicación retroactiva de la norma jurídica, no solo

8. Eduardo García de Enterría y Fernández, Curso de Derecho Administrativo (Bogotá: Temis, 2008), 163.

9. Andrés Moreta, Procedimiento Administrativo Sancionador en el COA (Quito: Ediciones Continente, 2019), 260.

en materia sancionadora sino en todas las ramas del derecho, constituye una regla general, al tratarse de un principio ampliamente reconocido por la doctrina y el ordenamiento jurídico. Su sola invocación basta para que sea aplicable de forma directa, sin trabas de por medio.

Principio de proporcionalidad

Existen antecedentes del principio tanto en el pensamiento griego y romano como en el iusnaturalismo, el derecho inglés, el derecho americano y en los tribunales prusianos del siglo XVIII, los cuales buscaron limitar la potestad discrecional de la administración. También se encuentran antecedentes en los juristas alemanes del siglo XIX y principios del XX, quienes forjaron el derecho público de su país como una forma de proteger los derechos públicos subjetivos. Se sostiene, además, que fueron los tribunales alemanes, luego de la Segunda Guerra Mundial, quienes dieron forma definitiva al principio de proporcionalidad¹⁰.

En esta línea, el principio de proporcionalidad ha ido ganando espacio en el marco del derecho público, con el fin de proteger al administrado frente a posibles abusos que pudieran generarse por parte de la administración pública, lo cual se refleja en su desarrollo histórico.

En este contexto, resulta relevante comprender la noción de proporcionalidad, entendida como la exigencia de que la severidad de la sanción se adecúe a la gravedad de la infracción. Consecuentemente, para apreciar la proporcionalidad de una sanción, no solo debe analizarse la gravedad de la falta, sino también los objetivos de la sanción, considerando la importancia de los intereses que esta pretende proteger en cada caso concreto¹¹.

Es posible identificar la evolución maleable de este principio rector del procedimiento administrativo sancionador, ya que inicialmente se consideraba aplicable únicamente al ámbito penal. Sin embargo, los aportes jurisprudenciales del derecho continental europeo —particularmente del Consejo de Estado francés— facilitaron su incorporación al ámbito administrativo, en el ejercicio de las potestades estatales.

La doctrina ha contribuido a definir la pauta de la proporcionalidad como “aquello que guarda concordancia o equilibrio, es decir, que hay una correspondencia entre dos cosas”.¹² Dichas “dos cosas”, pueden entenderse como el hecho cometido y la sanción establecida como resultado directo de la infracción.

De esta manera, “el principio de proporcionalidad exige la existencia de un marco punitivo coherente y basado en una armónica articulación del total sistema de penas y medidas de seguridad en el estado que jacte de ser democrático de derecho y aspire a mantener el respeto a la constitucionalidad”¹³.

En el marco constitucional, nuestra Carta Magna en su artículo 76, numeral 6 establece:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.

El Código Orgánico Administrativo en su artículo 16 preceptúa:

10. Pedro Jorge Corviello, El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo, (Buenos Aires: Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina, 2011), 11.

11. Jacques Petit, “La proporcionalidad de las sanciones administrativas”, *Revista Digital de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia* 22, (2019): 367–397, [.https://www.redalyc.org/journal/5038/503860786014/html/102](https://www.redalyc.org/journal/5038/503860786014/html/102).

12. Josefa Fernández Nieto, J, El principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una visión desde el sistema europeo (Madrid: Dykinson, 2009), 95.

13. José Luna Castro, La proporcionalidad como principio limitador en la determinación e imposición de las penas, (Ciudad de México: UNAM, 2016) 12.

"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".

La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia No. 2137-21-EP/21, se ha manifestado sobre la proporcionalidad:

"El principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo, tanto al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones, como en el de su aplicación durante el ejercicio concreto de la potestad sancionadora. En tal sentido, la proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general".

De lo anterior se desprende que el principio de proporcionalidad exige, necesariamente, una correspondencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta. Esto puede graficarse en el caso de una infracción leve, que debe conllevar una sanción de igual gravedad; imponer una sanción grave por una infracción leve resulta desproporcionado y contraviene tanto la línea jurisprudencial del máximo órgano de interpretación constitucional como la normativa previamente citada.

La proporcionalidad en la normativa ambiental ecuatoriana

El objeto del Código Orgánico del Ambiente es garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o *sumak kawsay*¹⁴.

En consecuencia, el ejercicio de la potestad sancionadora busca el fortalecimiento de la gestión ambiental prevista en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, así como la correcta aplicación de la política pública ambiental. Para ello, se determinarán las infracciones administrativas, sus respectivas sanciones y el procedimiento administrativo que corresponda.

El artículo 300 del Código Orgánico del Ambiente dispone:

"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" (*énfasis añadido*).¹⁵

El artículo precedente dispone la aplicación directa de la proporcionalidad en las sanciones administrativas que derivan del régimen sancionador en materia ambiental. Adicionalmente, abarca otras variables como: impacto o magnitud de la infracción, capacidad económica del infractor y atenuantes o agravantes que procedan. La discrecionalidad de la administración queda reducida y, en estos casos ambientales, el órgano que ejerza la potestad sancionadora debe considerarlas para la imposición de las sanciones predefinidas en el propio cuerpo legal.

En este punto, se torna necesario comprender la metodología que se aplica por parte del funcionario sancionador al momento de dictar un acto administrativo donde se reconozca la responsabilidad administrativa ambiental. Para ello, deberá considerar los siguientes aspectos:

14. Ecuador, Código del Ambiente, Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017, art. 1.

15. Ecuador, Código del Ambiente, Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017, art. 1.

1. Tipo de infracción: leve, grave o muy grave.
2. Correlacionar la sanción administrativa procedente con el tipo de infracción administrativa imputable.
3. Conocer la capacidad económica del presunto responsable mediante consulta en línea al Servicio de Rentas Internas (SRI), para conocer los ingresos brutos correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior del supuesto cometimiento de la infracción.
4. Valorar atenuantes o agravantes contemplados en la misma ley.

Las infracciones administrativas ambientales son toda acción u omisión que implique violación a las normas ambientales contenidas en este código. La propia normativa orgánica ha clasificado las infracciones administrativas en leves, graves o muy graves.

A saber, de manera ejemplificativa citamos lo señalado en el artículo 318, numeral 11:

“Art. 318.- Infracciones muy graves. Las siguientes infracciones se considerarán muy graves y se les aplicará, además de la multa económica, las siguientes:

11. El incumplimiento de los límites permisibles sobre vertidos, descargas y emisiones. Para esta infracción aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del artículo 320”.

El artículo 320, numeral 4 *ibídem* establece:

“Art. 320.- Sanciones. Son sanciones administrativas las siguientes:

4. Suspensión temporal de la actividad o del aval oficial de actuación”.

En el caso *sub examine*, se identifica que el administrado u operador de la actividad habría incumplido la normativa específica sobre los límites establecidos en el marco de vertidos, descargas y emisiones. Cabe puntualizar que esto va a depender de la actividad productiva que realice el operador y, en función de ello, y de lo determinado en su autorización ambiental, se verifica el posible incumplimiento.

La Autoridad de Control (autoridad ambiental competente) realiza el análisis técnico correspondiente y emite un informe, el cual es puesto en conocimiento del operador para que presente los descargos oportunos y adopte las medidas correctivas que correspondan. De igual manera, dicho informe se remite al funcionario instructor para valorar el posible inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

En supuesto de que se inicie dicho procedimiento, deberán aplicarse las reglas especiales contenidas en el Código Orgánico del Ambiente y su reglamento. De manera supletoria, se podrá recurrir al procedimiento general previsto en el Código Orgánico Administrativo, con el fin de solventar posibles vacíos normativos y asegurar el cumplimiento de las solemnidades y garantías propias del debido procedimiento administrativo.

Durante la sustanciación del procedimiento sancionador, la administración pública deberá garantizar el derecho a la defensa y la seguridad jurídica del administrado. El desarrollo de cada etapa procesal —desde la comparecencia hasta la etapa probatoria y la expedición del dictamen— no debe vulnerar ni transgredir los derechos que le asisten.

Culminada la fase instructora, corresponde al órgano o autoridad sancionadora analizar y evaluar todo lo actuado, con el fin de estructurar su criterio jurídico respecto al procedimiento. En virtud de ello, podrá expedir el acto administrativo que imponga, o no, una sanción al administrado.

El funcionario sancionador, en los casos de imposición de multa económica —aplicable en la mayoría de las infracciones ambientales—, debe realizar un cálculo matemático utilizando una fórmula sencilla, pero de obligatorio cumplimiento, para determinar el valor económico de la sanción una vez reconocida la responsabilidad administrativa. A continuación, se explica brevemente:

1. El funcionario sancionador considera que existe responsabilidad administrativa.
2. La infracción administrativa imputada es haber sobrepasado el límite de parámetros en la descarga de efluentes de la actividad productiva, con sustento en el informe técnico correspondiente.
3. En este caso, son aplicables la multa económica y, de ser procedente, la suspensión de la actividad. Se trata, por tanto, de sanciones administrativas concurrentes.
4. Para el cálculo de la multa económica, el funcionario sancionador deberá aplicar los criterios de proporcionalidad establecidos en el artículo 300 del Código Orgánico del Ambiente. No existe margen para la discrecionalidad administrativa, ya que el legislador ha previsto que, en materia ambiental, la potestad sancionadora sea de carácter reglado. En este sentido, deberá:
 - a. Valorar el impacto de la infracción y la sanción correspondiente.
 - b. Clasificar al operador dentro de un grupo económico, según su capacidad económica, calculada en función de los ingresos brutos del año anterior al cometimiento de la infracción, conforme a la fracción básica gravada. Esta información será proporcionada por el Servicio de Rentas Internas (SRI), mediante los servicios en línea disponibles para cada caso.¹⁶
 - c. Considerar los atenuantes y agravantes que pudieran corresponder en el caso concreto. De manera general, estos se configuran al verificar si existe reincidencia en la infracción o si esta ha sido cometida por primera vez. En caso de proceder un atenuante, se reducirá el valor de la multa económica inicial en un 50%; en cambio, si se aplica un agravante, se incrementará en un 50 % dicho valor.

Consiguientemente, el funcionario sancionador tiene un rol fundamental en la motivación del acto administrativo que impone la sanción en materia ambiental, ya que debe seguir los lineamientos descritos en líneas anteriores para cumplir con la proporcionalidad. Para ello, debe estructurar sus argumentos de manera que el presupuesto fáctico guarde una relación coherente y directa con el presupuesto normativo, permitiendo así fundamentar jurídicamente su decisión.

El Reglamento al Código Orgánico del Ambiente en su artículo 830 dispone:

"Art. 830.- Finalidad del procedimiento sancionador.- El procedimiento administrativo sancionador tiene por finalidad:

a) Determinar y sancionar el cometimiento de infracciones ambientales, y;

b) Determinar la inexistencia o existencia de daño ambiental y, en este caso, ordenar la ejecución de las medidas de reparación integral necesarias".

16. Art. 323.- Capacidad económica. La capacidad económica se determinará en base de los ingresos brutos obtenidos por las personas naturales o jurídicas, registradas en la declaración del Impuesto a la Renta del ejercicio fiscal anterior al del cometimiento de la infracción y se ubicarán en alguno de los siguientes cuatro grupos:

1. Grupo A: cuyos ingresos brutos se encuentren entre cero a una fracción básica gravada con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.
2. Grupo B: cuyos ingresos brutos se encuentren entre una a cinco fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.
3. Grupo C: cuyos ingresos brutos se encuentre entre cinco a diez fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.
4. Grupo D: cuyos ingresos brutos se encuentren en diez fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales, en adelante.

Las personas naturales que no tengan la obligación legal de presentar la declaración del impuesto a la renta, serán parte del Grupo A.

El reglamento complementa de manera eficaz la normativa orgánica y, en la práctica, facilita la comprensión del mecanismo de aplicación de las multas económicas como sanciones administrativas en una materia tan específica y poco explorada. Además, permite entender de manera sucinta las consideraciones básicas para el cálculo de la multa por infracciones ambientales, a partir del artículo 840 y siguientes.

La normativa ambiental vigente contempla un régimen sancionador especial, al que se aplica supletoriamente el previsto en el Código Orgánico Administrativo. Este régimen ha acogido el principio de proporcionalidad como rector en el cálculo de las multas económicas por infracciones administrativas. Dicha determinación ha sido expresamente regulada por el legislador, limitando el ejercicio de la discrecionalidad por parte de la administración pública.

A diferencia de otros ámbitos en los que la autoridad puede elegir, entre varias alternativas, la que mejor satisfaga el interés público, en el régimen sancionador ambiental el cálculo de la multa es reglado. Esta restricción representa una diferencia relevante respecto de otros procedimientos sancionadores.

Conclusiones

El legislador ha precisado una metodología de imposición de sanciones administrativas ambientales no común en comparación a otras materias que norman el procedimiento administrativo sancionador. Esto amerita una preparación técnica y jurídica al funcionario sancionador quien debe desempeñar su cargo de manera precisa y valorar todo el trámite explicado para determinar la multa económica aplicable a cada caso.

En este estado, clasificar a los presuntos responsables en grupos económicos de acuerdo al total de sus ingresos brutos del año anterior del cometimiento de la infracción no es proporcional. Esto se debe a que los ingresos brutos no consideran los gastos, sino que se enfocan únicamente en el monto ingresado por la persona natural o jurídica, sin reflejar de manera adecuada su verdadera situación económica.

Por otro lado, a partir de lo expuesto en este trabajo, resulta remarcable la concepción que adquiere el procedimiento administrativo sancionador dentro del derecho ambiental, al incorporar principios fundamentales como la legalidad y la tipicidad dentro de su estructura normativa, en coherencia con el marco legal vigente y aplicable.

En conclusión, y en respuesta a la interrogante planteada al inicio de este ensayo, se sostiene que el régimen sancionador en materia ambiental no cumple con el principio de proporcionalidad, por las razones que han sido ampliamente desarrolladas y fundamentadas a lo largo del presente trabajo.

Por tanto, esta problemática invita a realizar precisiones jurídicas que permitan avanzar hacia reformas legislativas orientadas a corregir los desequilibrios identificados, especialmente tras siete años de vigencia del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento. Si bien ambos cuerpos normativos han sido bien concebidos, la experiencia práctica demuestra que ha llegado el momento de reforzar el cumplimiento efectivo del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 300 del Código Orgánico del Ambiente.

Referencias

- Cabanellas, G. *Diccionario jurídico elemental*. Helastia, 2014.
- Castro, L. *La proporcionalidad como principio limitador en la determinación e imposición de las penas*. 2016. http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20160408_03.pdf.
- Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlD-GE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1NDAzMjFkOC00Y2MwLTQwMWQtOGM5Ni01MTU-2YWY2ZmVjZWUucGRmJ30=
- Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-PJO-CC de 21 de diciembre de 2010. Ecuador, Código Orgánico Administrativo. Suplemento No. 31 del Registro Oficial, 07 de julio de 2017.
- Ecuador, Código Orgánico del Ambiente. Suplemento No. 983 del Registro Oficial, 12 de abril de 2017.
- Ecuador, Constitución de la República del Ecuador. Suplemento No. 449 del Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador, Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. Suplemento No. 507 del Registro Oficial, 12 de junio de 2019.
- García de Enterría y Fernández, Eduardo. «Curso de Derecho Administrativo.» 163. Bogotá: Temis, 2008.
- Gómez, Carlos. *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.
- Gordillo, Agustín. *Fundación de Derecho Administrativo*. 1 de Julio de 2024. https://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc5/despues6.pdf.
- Jorge Corviello, Pedro. «El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo.» Buenos Aires: Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina, 2011.
- Moreta, Andrés. «Procedimiento Administrativo Sancionador en el COA.» 260. Quito: Ediciones Continente, 2019.
- Fernández Nieto, J. *El principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una visión desde el sistema europeo*. Madrid: Dykinson, 2009.
- Petit, Jacques. «Revista Digital de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.» 2019. <https://www.redalyc.org/journal/5038/503860786014/html/>.
- Santamaría Pastor, Juan. *Principios del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea, 1978.
- Valdivia, José. «Manual de Derecho Administrativo.» 43. Madrid: Tirant Blanch, 2018.