Producto 2

Proyecto de reglamento general del Código Orgánico del Ambiente:

Potestad sancionadora

Autores:

Tammy Vallejo y Juan Pablo Sáenz

Considerando:

Que el numeral 1 del artículo 397 de la Constitución de la República permite que cualquier persona natural o jurídica, colectivo o grupo humano, independientemente de su interés directo, acuda a las instancias administrativas y judiciales competentes para obtener una tutela efectiva en materia ambiental;

Que el numeral 1 del artículo 397 de la Constitución de la República y el artículo 313 del Código Orgánico del Ambiente dispone que la carga de la prueba sobre la existencia de daño ambiental potencial o real recaerá sobre el operador o gestor de la actividad;

Que el segundo inciso del artículo 396 de la Constitución de la República dispone que la responsabilidad por daños ambientales es de naturaleza objetiva;

Que el inciso final del artículo 396 de la Constitución de la República dispone que las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles;

Que los artículos 24, 26 y 27 del Código Orgánico del Ambiente le otorga a la Autoridad Ambiental Nacional y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados atribuciones específicas para sancionar el cometimiento de infracciones administrativas ambientales;

Que el tercer inciso del artículo 320 del Código Orgánico del Ambiente dispone que *"la obligación de la reparación integral se impondrá en todas las infracciones en la cuales exista la responsabilidad y ocurrencia de daños ambientales"*;

Que el procedimiento sancionador y el procedimiento de ejecución coactiva contenidos en el Código Orgánico Administrativo son de aplicación y uso obligatorio por parte de los organismos que conforman el sector público.

LIBRO SÉPTIMO
DE LA REPARACIÓN INTEGRAL DE DAÑOS AMBIENTALES Y RÉGIMEN SANCIONADOR

TITULO II
POTESTAD SANCIONADORA

CAPÍTULO I
REGISTRO PÚBLICO DE SANCIONES

Art. (301).- Registro Público de Sanciones. El Registro Público de Sanciones es parte del Sistema Único de Información Ambiental y será administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La información será actualizada por la Autoridad Ambiental Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados acreditados.

Art. (301).- Contenido del Registro Público de Sanciones.- El Registro Público de Sanciones es de libre acceso para todas las personas y contiene como mínimo los siguientes datos:

a) Nombre de las personas naturales o razón social de las personas jurídicas, responsables de la infracción.
b) Las infracciones, y un detalle de la responsabilidad por los daños ambientales.
c) La sanción impuesta, incluyendo el monto de la multa y las medidas de reparación integral de los daños ambientales impuesta por la Autoridad Ambiental Competente.
d) Información del expediente, incluyendo el número o identificación de la resolución sancionadora y su estado.

Art. (301).- Actualización del Registro. Es responsabilidad de la Autoridad Ambiental Competente actualizar la información en el Registro Público de Sanciones a medida que ésta se genere.

Art. (304/9.6).- Acceso a la información del Registro Publico de Sanciones y en materia ambiental.- Las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que soliciten acceso a cualquier tipo de información ambiental, incluida la información que sustenta el contenido del Registro Público de Sanciones no requieren justificar interés alguno.

Podrá denegarse una solicitud de información únicamente cuando:

1. La Autoridad Ambiental Competente no disponga de la información solicitada;
2. La solicitud esta redactada en términos demasiados generales;
3. La solicitud se refiera a información de naturaleza confidencial o reservada, en los términos establecidos en la legislación vigente.

En los casos en los que la Autoridad Ambiental Competente no disponga de la información solicitada, informará al solicitante sobre la autoridad a la que puede dirigirse. La denegación total por las causas previstas deberá ser por escrito, motivada y dentro de los plazos correspondientes.

Art. (301).- Promoción del Registro Público de Sanciones. El Registro es público y de libre acceso a todas las personas. Las Autoridades Ambientales Competentes tienen la obligación de promover el conocimiento del contenido del registro por parte de la ciudadanía, informando, por lo menos una vez al año, sobre las sanciones aplicadas y la determinación de responsabilidades ambientales realizadas en el año calendario anterior, con el detalle de sus infractores, ordenadas por fecha, gravedad u otro criterio que determine la Autoridad Ambiental.

CAPÍTULO II
DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA

Art. (304).- Defensa de los derechos de la naturaleza. Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades no necesitarán justificar ningún tipo de interés para solicitar a la Autoridad Ambiental Competente la adopción de medidas para la tutela de los derechos de la naturaleza.

De igual manera, quien presente acción judicial por daños ambientales en representación de la naturaleza en los términos establecidos por el Código Orgánico General de Procesos, no necesitará justificar su interés para hacerlo. La autoridad competente emitirá los criterios para calcular el valor que dicho accionante tiene derecho a percibir.

La presente disposición no le es aplicable a los procesos judiciales por los daños y perjuicios causados a particulares como consecuencia del daño ambiental. Éstos se tramitarán conforme las disposiciones aplicables del Código Civil y el Código General de Procesos.

Art. (302).- Acusación particular en el proceso penal. La Autoridad Ambiental Competente deberá presentar acusación particular dentro de toda instrucción fiscal que se inicie por presuntos delitos ambientales.

TITULO III
DISPOSICIONES AMBIENTALES EN EL PROCEDIMIENTO

CAPÍTULO I
PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Art. (320).- Finalidad del procedimiento sancionador.- El procedimiento administrativo sancionador tiene por finalidad:

1. Determinar y sancionar el cometimiento de infracciones ambientales, y;
2. Determinar la inexistencia o existencia de daño ambiental y, en este caso, identificar a su responsable, y ordenar la ejecución de las medidas de reparación integral correspondientes.

Art. (...).- Fases del procedimiento sancionador. El procedimiento administrativo sancionador consta de dos fases:

1. La fase de instrucción, a cargo del órgano instructor, que culmina con el dictamen de éste, y;
2. La fase de resolución, a cargo del órgano sancionador, que culmina con el acto administrativo que resuelve el proceso sancionador.

Art. (307).- Infracciones flagrantes. En caso de infracciones administrativas flagrantes, el acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador que se entregará a la persona o personas presuntamente responsables de la infracción se incorporará en los formatos establecidos previamente por la Autoridad Ambiental Competente, o en cualquier instrumento disponible, de acuerdo a lo previsto en la norma que regula los procedimientos sancionadores en el sector publico.

Dicho acto de inicio podrá contener, en los casos que sea aplicable, la orden de las medidas cautelares necesarias y aplicables según este reglamento y la ley.

Art. (...).- Cooperación para la identificación del presunto infractor.- Si la información de la persona o personas presuntamente responsables de la infracción está incompleta o contiene errores, el órgano instructor deberá solicitar a las diferentes instituciones públicas competentes información que ayude a identificar al presunto infractor a través de todos los medios disponibles. Se

propiciará la celebración de acuerdos con las distintas entidades con el fin de agilitar la identificación de los presuntos infractores.

Art. (...) Informe técnico.- Cuando del ejercicio de la facultad de control del órgano competente se evidencie el posible cometimiento de una infracción, se remitirá un informe técnico con el detalle de los resultados de la fase de seguimiento y control al órgano instructor para el inicio del procedimiento sancionatorio respectivo. La calificación de los hechos en un tipo de infracción que se haga en el informe técnico, o en cualquier otro documento que de inicio al procedimiento sancionador no es vinculante para el órgano instructor.

Art. (...).- Contenido del informe técnico. El informe técnico al que hace referencia el artículo precedente contendrá al menos:

1. Nombres completos del presunto infractor, en caso de conocerlos, así como su número de cédula de ciudadanía o pasaporte, y en general toda la información que pueda ayudar para identificarlo.
2. Descripción detallada de los hechos relevantes.
3. Elementos adicionales (anexos) que sean útiles en la sustanciación del procedimiento, incluyendo elementos para la identificación de la personas o personas presuntamente responsables de la infracción, tales como fotografías y mapas, o muestras.
4. La identificación de la posible infracción cometida.

Art. (...) Cadena de Custodia.- Todos los elementos que puedan tener valor probatorio serán manejados dentro de una estricta cadena de custodia, acreditando y preservando su identidad y estado original; deberán quedar registradas formalmente las condiciones del elemento, las personas que intervienen en su retención, su recolección, envió, manejo, análisis y conservación.

Son responsables de su aplicación los funcionarios de la Autoridad Ambiental Competente o de otras instituciones que colaboren con las actividades de control y seguimiento.

Art. (...).- Reintroducción de especies de vida silvestre.- En cualquier etapa del procedimiento sancionador en donde se haya ordenado la retención de especímenes de vida silvestre, la autoridad deberá ordenar su reintroducción cuando se determine técnicamente que resulta procedente y adecuado. En este caso se levantarán actas con los respaldos necesarios que dejen constancia del estado y características del espécimen retenido, así como de cualquier otro

elemento que sea relevante para la sustanciación del procedimiento sancionador o el inicio de otras acciones legales.

Si la retención es ordenada como parte de una acción civil o penal, la Autoridad Ambiental Nacional solicitará al fiscal o juez el levantamiento de la medida para proceder a la reintroducción del espécimen, acompañando los respaldos técnicos correspondientes y ofreciendo su colaboración para el levantamiento de las actas mencionadas en el inciso precedente.

Art. (...).- 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, pone fin al procedimiento sancionatorio y da lugar a la imposición de las sanciones aplicables con la reducción especificada en el artículo 328 del Código Orgánico Ambiental, sin perjuicio de la obligación de ordenar las medidas de reparación integral necesarias y otros elementos que debe contener la resolución que pone fin al procedimiento sancionador, conforme lo previsto en este reglamento.

Art. (...).- Notificación a fiscalía. Los órganos instructor y sancionador tienen la obligación de remitir a Fiscalía copia del expediente sancionador, junto con la denuncia correspondiente, en cualquier momento en el que presuman que los hechos puestos a su conocimiento puedan ser constitutivos de delito o contravención penal. Esto no suspenderá ni influirá de manera alguna en el proceso administrativo sancionador, el que deberá continuar con normalidad.

Sin perjuicio de lo estipulado en el párrafo que antecede, todo funcionario de las Autoridades Ambientales Competentes tiene la obligación de informar inmediatamente a la fiscalía cuando haya llegado a su conocimiento el posible cometimiento de un delito o contravención penal.

Art. (...).- Existencia de daño ambiental. La inexistencia de daño ambiental deberá ser probada por el presunto infractor en la fase de instrucción del procedimiento sancionador.

Art. (...).- Valor de las actuaciones de la Autoridad Ambiental Competente. Los hechos constatados por la Autoridad Ambiental Competente, informes o cualquier otro elemento que haya servido como base para el inicio del procedimiento sancionador, inclusive los provenientes de actuaciones realizadas por sujetos a los que la Autoridad Ambiental Competente encomendó tareas de colaboración en las fases de control y seguimiento, tienen valor probatorio dentro del procedimiento sancionador.

Art. (...).- Contenido del dictamen. El dictamen del órgano instructor en materia ambiental contiene, además de los elementos determinados en el Código Orgánico Administrativo, lo siguiente:

1. El señalamiento de inexistencia o existencia de daño ambiental y, en este caso, identificar a su responsable.
2. El señalamiento de las medidas de reparación integral que deben ser implementadas por el responsable del daño ambiental o, los costos de las medidas implementadas en el caso de que estas se hubiesen ejecutado por la Autoridad Ambiental Nacional. Los valores recaudados pasaran a formar parte del Fondo Nacional para la Gestión Ambiental.
3. El cálculo de todos los gastos en que hubiere incurrido la Autoridad Ambiental Competente en todas las fases del procedimiento sancionador, incluyendo aquellas medidas provisionales preventivas que se hubieren dictado, relativos a gastos por almacenamiento, reembarque, transporte, y otros.

Art. (305) Caducidad.- Los procedimientos administrativos sancionadores caducarán en los términos señalados por el Código Orgánico Administrativo, lo cual no impedirá el inicio de un nuevo procedimiento que guarde identidad subjetiva y objetiva. En este caso, se abrirá un sumario administrativo sancionador en contra del funcionario responsable de dicha caducidad.

Art. (...).- Contenido de la resolución. La resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionador contendrá, además de los elementos determinados en el Código Orgánico Administrativo, lo siguiente:

1. La determinación de inexistencia o existencia de daño ambiental y, en este caso, identificar a su responsable.
2. La orden de las medidas de reparación integral que deben ser implementadas por el responsable del daño ambiental o, los costos de las medidas implementadas en el caso de que éstas se hubiesen ejecutado por la Autoridad Ambiental Nacional. Los valores recaudados pasarán a formar parte del Fondo Nacional para la Gestión Ambiental.
3. El plazo en el que el responsable debe implementar las medidas de reparación integral ordenadas.
4. El cálculo y orden de pago de todos los gastos en que hubiere incurrido la Autoridad Ambiental Competente en todas las fases del procedimiento sancionador, incluyendo aquellas medidas provisionales preventivas que se hubieren dictado, relativos a gastos por almacenamiento, reembarque, transporte, y otros.

Art. (303).- Ejercicio de la jurisdicción coactiva. La Autoridad Ambiental Competente ejerce su potestad de ejecución coactiva de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código Orgánico Administrativo.

Artículo (...).- Ejecución forzosa. En caso de incumplimiento, la resolución administrativa que ordena la ejecución de las medidas de reparación integral de los daños ambientales será objeto de ejecución forzosa, en los términos previstos para el efecto por el Código Orgánico Administrativo.

TITULO IV
INFRACCIONES Y SANCIONES

CAPITULO I
DE LOS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD

Art. (307).- Fuerza mayor o caso fortuito. Para todo lo relativo al procedimiento administrativo sancionador, y demás trámites y procedimientos en asuntos ambientales, se observará la definición de fuerza mayor y caso fortuito contenida en el artículo 30 del Código Civil.

Art. (308.1).- Intervención de terceros. Para que el presunto infractor se pueda beneficiar de la eximente de responsabilidad consistente en la intervención de un tercero, deberá probar que entre ellos no existe vínculo contractual alguno, ya sea oral o escrito.

Art. (...).- (315) Prácticas de subsistencia, culturales y ancestrales.- La regularización de las cuotas de uso según cada región, prevista en el Código Orgánico Ambiental, debe realizarse a través de instrumentos generados con las comunas, comunidades y nacionalidades, o a través de normas técnicas específicas en los casos en los que no se requiera de instrumentos de manejo. Dichas normas o instrumentos observarán los siguientes lineamientos:

1) Enfoque de sostenibilidad: a través del establecimiento del equilibrio entre la determinación de la cantidad de especímenes requeridos (oferta) y la cantidad de especímenes existentes en el ecosistema (demanda), permitiendo el mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos de las especies.
2) Responsabilidad intergeneracional: el uso y aprovechamiento de las especies no debe poner en riesgo la satisfacción de las necesidad de las

generaciones futuras de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades.

3) Vinculación con el territorio: el uso y aprovechamiento de las especies puede realizarse por comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades exclusivamente en sus territorios de posesión comunitaria o ancestral.

En todos los casos, en la fase de instrucción se solicitará el informe de la unidad competente.

CAPITULO II
DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS AMBIENTALES

Art. (...).- (299) Sanciones más rigurosas. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados que ejerzan potestad sancionadora en materia ambiental podrán aplicar sanciones mas rigurosas a las previstas en el Código Orgánico Ambiental o desarrollar nuevas infracciones y sanciones, en el ámbito de su competencia, que sometan otras actividades u sujetos al régimen de control, estableciendo en todos los casos la obligación de reparación integral cuando exista responsabilidad por daños ambientales.

Art. (317.19).- Incumplimiento de las medidas de reparación.- El incumplimiento de las medidas de reparación integral de daños ambientales se configura ante la falta de adopción de las medidas a las que por ley está obligado todo operador, así como frente al incumplimiento de aquellas medidas aprobadas por la Autoridad Ambiental Competente.

Art. (318.5).- Verificación de la información por parte de la Autoridad Ambiental Competente.- La Autoridad Ambiental Competente podrá solicitar información a instituciones públicas y/o terceras personas directamente o indirectamente relacionadas con el proceso de obtención de una autorización administrativa, o con los mecanismos de control y seguimiento realizados a un operador, con la finalidad de verificar la veracidad de la información entregada, incluida la presentada por consultores y facilitadores.

Si en el proceso de verificación se evidencia información incorrecta o falsa, se iniciaran el procedimiento sancionador correspondiente.

Art. (318.5) Autorización para la verificación de la información.- Los operadores, al momento de la obtención de la autorización ambiental correspondiente, declararán sobre la veracidad de la información consignada, para lo cual deberán hacer constar en su solicitud el texto correspondiente. Así mismo autorizarán expresamente a la Autoridad Ambiental Competente para que,

en cualquier momento, realice la verificación de la información que sustenta la emisión de cualquier tipo de autorización ambiental, así como de la información consignada durante la realización de las actividades de control y seguimiento.

Art. (318.6) Excepciones en la construcción de infraestructura en áreas protegidas.- Para la determinación de las excepciones previstas en el numeral 6 del artículo 318 del Código Orgánico del Ambiente, el informe respectivo de la unidad técnica competente deberá señalar el nivel de afectación de la funcionalidad y conservación del área protegida.

CAPITULO II
DE LAS SANCIONES

Art. (300/320).- Proporcionalidad de las sanciones administrativas. Al momento de aplicar las sanciones previstas en los numerales 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 320, y 321 del COA, la autoridad administrativa sancionadora graduará y determinará la sanción tomando en cuenta la finalidad de la misma, en el marco de un justo equilibrio entre los intereses que se pudieren contraponer, considerando el principio *in dubio pro natura* en caso de duda.

En el caso de infracciones administrativas vinculadas a vida silvestre, la autoridad administrativa sancionadora ordenará siempre el decomiso de los especímenes de vida silvestre materia de la infracción.

Art. (320).- Vigencia de la suspensión temporal. Cuando la autoridad administrativa sancionadora ordene la sanción de suspensión temporal de actividades, dicha suspensión estará vigente hasta que las circunstancias que la motivaron hayan cesado.

Art. (329).- Oportunidad para informar sobre daño ambiental. Para ser considerada como atenuante, la información que el presunto infractor entregue a la Autoridad Ambiental Competente sobre daños ambientales que genere una actividad, deberá darse dentro de las 24 horas contadas desde la verificación del daño efectivo o potencial.

Art. (...).- (330) Registro Público de Sanciones y reincidencia. La autoridad administrativa sancionadora se remitirá al contenido del Registro Público de Sanciones para verificar si existe reincidencia en el cometimiento de la infracción administrativa.

Art. (...).- (330.3) Legítima defensa. El presunto infractor podrá utilizar todos los medios lícitos contemplados en el ordenamiento jurídico para ejercer su

legítima defensa. El hacer uso de estos medios no podrá ser considerado como rehuir la responsabilidad para efectos del numeral 3 del artículo 330 del Código Orgánico del Ambiente.

CAPITULO II
DEL DECOMISO Y RETENCION

Art. (...).- (332) Retención de bienes y productos forestales. En los procesos administrativos por las infracciones contempladas en el Código Orgánico del Ambiente habrá un funcionario responsable en cada Autoridad Ambiental Competente, del control de los bienes y productos forestales que hayan sido retenidos, en caso de haberlos, hasta la culminación del proceso correspondiente.

Luego de la retención deberá levantarse un acta, cuyo contenido será establecido por la Autoridad Ambiental Nacional.

La Autoridad Ambiental Nacional emitirá las normas necesarias para regular la custodia de los bienes y productos retenidos.

Art. (...).- (332). Gastos de la retención. Los gastos que demande la custodia de los bienes o productos retenidos serán determinados mediante resolución de la Autoridad Ambiental competente, y serán sufragados por el responsable de la infracción.

Art. (...).- (332) Definición de decomiso. Se entiende por decomiso la incautación de carácter definitivo del bien o producto previamente retenido como parte de la sanción impuesta por la Autoridad Ambiental Competente, luego de determinarse la responsabilidad correspondiente dentro del proceso administrativo sancionador por las infracciones contempladas en el Código Orgánico del Ambiente.

Art. (...).- (332) Destino de los productos decomisados. La Autoridad Ambiental Nacional establecerá los criterios y normas técnicas para la liberación o traslocación de especies de vida silvestre a su hábitat natural, así como normas técnicas sobre la destrucción o eutanasia de las mismas en caso de que la liberación o traslocación no sea posible o recomendable desde un punto de vista técnico.

De igual manera, la Autoridad Ambiental Nacional establecerá los criterios y procedimientos para viabilizar la donación de los productos maderables y no maderables decomisados a grupos de la economía popular y solidaria o entidades con fines sociales. Los criterios y procedimientos contemplarán una fase de

calificación previa de los grupos y entidades interesadas, con la finalidad de agilitar la donación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición Transitoria Primera: En un plazo no mayor a tres meses desde la entrada en vigencia del presente reglamento la Autoridad Ambiental Nacional pondrá en funcionamiento dentro del Sistema Único de Información Ambiental un modulo con el Registro Público de Sanciones, con su norma técnica de funcionamiento respectivo.

Disposición Transitoria Segunda: Hasta antes de la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo la Autoridad Ambiental Nacional ajustará su Reglamento del ejercicio de la Jurisdicción Coactiva a las disposiciones establecidas en la referida norma.

Disposición Transitoria Tercera: En un plazo no mayor a noventa días desde la entrada en vigencia del presente reglamento la Autoridad Ambiental Nacional emitirá las normas que regulan las actividades de aprovechamiento por motivos de subsistencia, practicas culturales o medicinales en los ámbitos previstos en el artículo 315 del mismo.

Disposición Transitoria Cuarta: En un plazo no mayor a 90 días la Autoridad Ambiental Competente emitirá las norma técnicas con el protocolo de cadena de custodia.

Disposición Transitoria Quinta: Los procedimientos administrativos sancionadores contenidos en leyes que hayan sido derogadas por el Código Orgánico del Ambiente, que se inicien antes de la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo, se sustanciarán según las disposiciones pertinentes del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

***