

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en derecho, mención derecho administrativo

Procedimiento administrativo sancionador regulado en el Código Orgánico Administrativo (COA)

Trabajo de titulación previo a la
obtención del título en magíster en
Derecho, mención Derecho
Administrativo

Autor:

Pietro Geovanny Piedra Sarmiento

Director:

Álvaro Javier Méndez Álvarez

ORCID: 0009-0008-6221-1539

Cuenca, Ecuador

2023-07-28

Resumen

La potestad sancionadora administrativa le permite al Estado la potestad de imponer sanciones a los ciudadanos que realicen acciones contra lo establecido en la ley o funcionarios que incurrir en faltas al ejercer un cargo público. En el caso de Ecuador, esta potestad está sujeta a leyes que limitan el poder punitivo de la administración, las mismas que a partir del año 2018 se reformaron en un solo cuerpo normativo denominado Código Orgánico Administrativo (COA), que cuenta los cuerpos legales asociados como el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (ERJAFE) y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), donde no se identifican estudios para determinar la efectividad, ante ello surge la presente investigación que tiene como objetivo realizar un análisis crítico y comparativo para evidenciar si las reformas garantizan un proceso administrativo sancionador eficiente. Los resultados muestran que existen grandes avances que evidencian claridad y orden del proceso sancionador, pero que presenta deficiencias relacionadas con la arbitrariedad y contradicciones a la constitución.

Palabras clave: poder punitivo, eficiencia, efectividad, potestad sancionatoria



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Repositorio Institucional: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Abstract

The administrative sanctioning power allows the State the power to impose sanctions on citizens who carry out actions contrary to what established in the law or officials who incur in faults when exercising public office. In the case of Ecuador, this power is subject to laws that limit the punitive power of the administration, the same that as of 2018 reformed into a single regulatory body called the Organic Administrative Code (COA), which has associated legal bodies. such as the Executive Function Administrative Legal Regime Statute (ERJAFE) and the Organic Code of Territorial Organization Autonomy and Decentralization (COOTAD), where no studies are identified to determine the effectiveness, before this arises the present investigation that aims to carry out a critical analysis and comparison to show whether the reforms guarantee an efficient sanctioning administrative process. The results show that there are great advances that show clarity and order in the sanctioning process, but that it presents deficiencies related to arbitrariness and contradictions to the constitution.

Keywords: punitive power, efficiency, effectiveness, sanctioning power



The content of this work corresponds to the right of expression of the authors and does not compromise the institutional thinking of the University of Cuenca, nor does it release its responsibility before third parties. The authors assume responsibility for the intellectual property and copyrights.

Institutional Repository: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Índice de contenido

Introducción	9
Capítulo I Antecedentes históricos de la potestad sancionatoria de la administración	11
1.1. Origen y definición de la potestad sancionatoria de la administración	11
1.2. Alcance de la potestad administrativa sancionatoria	15
1.3. Comparación del ius puniendi administrativo-penal	16
1.4. Necesidad del régimen sancionador en el ámbito administrativo.....	20
1.5. Evolución de la legislación sancionatoria administrativa en el Ecuador	21
Capítulo II Análisis del Procedimiento Administrativo Sancionador en el Código Orgánico Administrativo	25
2.1. Principios	25
2.2. Sujetos del Proceso Administrativo Sancionador	28
2.3. Infracciones y sanciones.....	30
2.3.1. Concepto doctrinario de infracción administrativa	30
2.3.2. Caracterización de las sanciones administrativas	31
2.4. Garantías	33
2.5. Normas generales aplicables	35
2.6. Caducidad y prescripción.....	39
2.7. Impugnación	41
Capítulo III Análisis comparativo e identificación de la efectividad actual del Procedimiento Administrativo Sancionador del Código Orgánico Administrativo con el ERJAFE y COOTAD... 45	
3.1. Síntesis comparativa de los procedimientos administrativos establecidos en el Ecuador 45	
3.1.1. Inicio	45
3.1.2. Medidas provisionales	46
3.1.3. Notificación.....	47

3.1.4.	Caducidad	48
3.1.5.	Prescripción	49
3.1.6.	Impugnación.....	50
3.1.7.	Sección	50
3.1.8.	Principios	51
3.1.9.	Concurrencia.....	52
3.1.10.	Garantías.....	52
3.1.11.	Procedimiento Administrativo Sancionador	53
3.2.	Identificación de aspectos positivos y negativos del Proceso Administrativo Sancionador del Código Orgánico Administrativo frente al ERJAFE y COOTAD.....	55
3.2.1.	Aspectos negativos	55
3.2.2.	Aspectos positivos.....	57
3.3.	Argumentos sobre la efectividad o ineficacia del Proceso Administrativo Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo	57
3.3.1.	Ineficacia del PAS en el Código Orgánico Administrativo.....	57
3.3.2.	Efectividad del PAS en el Código Orgánico Administrativo	59
3.4.	Determinación de problemáticas, deficiencias y posibles soluciones del Proceso Administrativo Sancionador del Código Orgánico Administrativo.....	60
	Conclusiones	62
	Recomendaciones	64
	Referencias.....	65

Índice de figuras

Figura 1 Tipos de control de la Proceso Administrativo Sancionador	14
Figura 2 Derecho administrativo y derecho penal	17
Figura 3 Esquema de proceso sancionatorio en el derecho penal.....	18
Figura 4 Art. 101 ERJAFE	22
Figura 5 Principios de la potestad sancionatoria en la legislación ecuatoriana	23
Figura 6 Sujetos del Proceso Administrativo Sancionador	29
Figura 7 Requisitos formales de la impugnación, art 220 del Código Orgánico Administrativo.	42
Figura 8 Características de la impugnación por apelación	43
Figura 9 Características de la impugnación por apelación	44

Índice de tablas

Tabla 1 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD del inicio del PAS	45
Tabla 2 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de medidas provisionales del PAS	46
Tabla 3 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de notificación del PAS	47
Tabla 4 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de caducidad del PAS.....	48
Tabla 5 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de prescripción del PAS	49
Tabla 6 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de impugnación del PAS	50
Tabla 7 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de la sección del PAS.....	50
Tabla 8 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de los principios del PAS	51
Tabla 9 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de la concurrencia del PAS.....	52
Tabla 10 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de las garantías del PAS	52
Tabla 11 Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD del PAS	53

Dedicatoria

Dedico mi tesis primero a Dios, por darme la fortaleza necesaria para culminar esta meta.

A mis padres, por todo su amor y por motivarme a seguir hacia adelante.

También a mis hermanos y a mi pareja por brindarme su apoyo moral para lograr cada uno de mis objetivos.

Por último, a un gran amigo, quien fue mi mentor en todo el transcurso de esta maestría y demostró no solo su amistad incondicional, también su actuar ético, ejemplar como persona y profesional. Dr. Álvaro Méndez Álvarez.

Introducción

La potestad sancionadora de la administración se le confiere al Estado y a los que actúan en su representación, con ello puede imponer correcciones a los ciudadanos por acciones contrarias a lo establecido y sanciones a funcionarios que incurren en faltas al ejercer cargos públicos, en consideración de que dicha competencia no perjudique la acción de los tribunales de justicia (Marienhoff, 2011). De tal manera que la potestad sancionadora de la administración se subdivide en correctiva y disciplinaria en función a quien está dirigida la sanción.

En este sentido, en la presente investigación se realiza un análisis del Proceso Administrativo Sancionador, en consideración de que en julio del año 2018 en el Ecuador entró en vigencia el Código Orgánico Administrativo, con el que se estableció un cambio sustancial en el derecho administrativo, que previo a ello se regulaba en varios cuerpos legales. Con respecto al Proceso Administrativo Sancionador se reconoce como cuerpos legales asociados al Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (ERJAFE) y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), por lo que el Código Orgánico Administrativo surge con la intención de unificar el Proceso Administrativo Sancionador.

De tal manera el Código Orgánico Administrativo se configura como un instrumento para el ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de la relación jurídica externa de la Administración Pública. A decir de Alvarado et al. (2020) el Código Orgánico Administrativo sirve de referencia para atestiguar de alguna manera un proceso justo, en consideración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución.

La principal manifestación de la investigación se fundamenta en el hecho de la falta de estudios analíticos – críticos que den fe de la efectividad de la unificación del Procedimiento Administrativos Sancionado en el Código Orgánico Administrativo que se realizó en el año 2018. El vacío investigativo hace que no se emitan recomendaciones o posibles soluciones frente a las falencias que se podrían presentar en la práctica, a pesar de que implica un instrumento de referencia para la normativa específica que se expide en cada ente público con potestad sancionadora.

En virtud de lo expuesto, surge el problema de investigación que versa en la falta de un análisis jurídico y doctrinario sobre el Proceso Administrativo Sancionador, al reflexionar, se explica por el tiempo de vigencia, siendo pertinente a razón de que se configura como un referente para los demás estatutos administrativos.

Bajo este escenario, la presente investigación tiene como principal objetivo identificar las particularidades que procedan la efectividad del procedimiento administrativo sancionador del Código Orgánico Administrativo, para ello se utilizó una metodología con un enfoque cualitativo para la recolección de información de diferentes fuentes jurídicas y doctrinarias.

Para cumplir con el objetivo propuesto la investigación se estructura en tres capítulos, en el primero se realiza un análisis de los antecedentes históricos de la potestad sancionatoria de la administración, en el segundo capítulo se realiza un análisis del procedimiento administrativo sancionador del Ecuador, en el tercero se realiza un análisis comparativo con del Código Orgánico Administrativo con el ERJAFE y COOTAD para identificar si con lo establecido puede contemplarse como un Proceso Administrativo Sancionador efectivo, con base al análisis realizado se establecen las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo I

Antecedentes históricos de la potestad sancionatoria de la administración

1.1. Origen y definición de la potestad sancionatoria de la administración

Con la finalidad de comprender la potestad sancionatoria es preciso analizar la lógica de las disposiciones de instituciones públicas caracterizadas por sufrir un proceso constante de cambios. La incorporación de la literatura jurídica data de 1980, comienza con el interés particular al referir la imposición de castigos vinculados a un debido proceso de los marcos regulatorios de la administración pública (Gómez, 2019).

A modo de antecedente histórico, se plantean vinculaciones con el derecho romano sobre la administración pública en lo que era considerado la administración de bienes de dominio público que estaban sometidas a una protección especial bajo lo denominado *res publicae* con situaciones que estaban destinadas al uso público administrados por los gobernadores bajo una protección especial que resulta un antecedente de la potestad sancionatoria (Ponte, 2022).

En este caso, el término latín *ius puniendi* era considerado como la potestad de corrección desde la moral incurrida por el rey como representante del Dios en el gobierno de los hombres (García de Enterría, 1992). Por tanto, hasta la época de la monarquía la sanción administrativa se ejercía por disposición del monarca, una condición que cambió con la instauración de la legalización de poderes en Francia que limitaban la ejecución o aplicación de las funciones atribuidas.

Las condiciones de la potestad sancionatoria van a la par de la administración pública, una condición que tiene origen durante la Revolución Francesa en el siglo XXIII perfeccionada por Napoleón Bonaparte en cuanto a legalidad y orden jurídico con la finalidad de modificar reglas a favor de los derechos de ciudadanos y en busca de agilizar los procesos públicos con respuestas eficientes (Paredes, 2018).

A raíz de la caída de la monarquía con el fin del Estado feudal, se origina una corriente filosófico-cultural social de impacto en todas las actividades humanas de la época denominada ilustración. En esta se primaba la razonabilidad y se promovía el anticlericalismo en la administración del Gobierno. Surge a la noción de libertad e Igualdad referida por filósofos como Voltaire y Jean-Jacques Rousseau. Con todo ello, la revolución francesa establece el Poder Ejecutivo con la potestad administrativa de bienes públicos y cumplimiento de leyes siempre y cuando se respeten los derechos básicos de libertad igualdad y propiedad, delimitando las funciones administrativas en actos jurisdiccionales (Obiol, 2018)

Como refiere Cornejo (2019) a partir del año de 1789 cobró fuerza el término Estado de Derecho dando paso al cumplimiento obligatorio de las reglas de gobierno y respeto de las personas con un conjunto de normas que se aplicaban en autoridades y ciudadanos. En 1971 con la intención de establecer reglas para la relación administración pública-sociedad, se da paso a la separación del ámbito de competencias, por una parte, las autoridades jurisdiccionales y por otra las autoridades administrativas.

Ya en el siglo XX se considera a la administración como ciencia que analiza las relaciones entre la sociedad y los administradores con la finalidad de conseguir acciones eficaces, entendiendo al Derecho Administrativo cuyo objeto resultaba al entendimiento de las leyes positivas mientras que la ciencia administrativa mantenía por objeto la comprensión de los fenómenos sociales que condicionaban las acciones del Estado según la asignación de atribuciones-competencias por los diferentes órganos administrativos (Gómez, 2019)

Frente a lo expuesto, los antecedentes de la potestad administrativa se realizan en función del incumplimiento de las atribuciones establecidas a la administración pública, en concreto actúan en el caso de infracción. Cabe mencionar que la división de poderes efectuados tras la Revolución Francesa permite establecer órganos sancionatorios en un estado para que se pueda aplicar las normas que rigen sobre la administración pública.

A finales del siglo XIX en Alemania se plantea el derecho administrativo en función de principios y regulaciones del derecho a la policía, en esta visión se replantea el Derecho Administrativo (DA) visto como un derecho y una actividad de prevención de riesgos ya que implicaba que las autoridades policiales tenían la posibilidad de adoptar medidas necesarias para rechazar un caso que implica amenaza la seguridad y el orden público, donde se debe analizar si las medidas cumplen con las condiciones necesarias de legalidad (Ramón, 2017). Sin embargo, Albeiro (Albeiro, 2008) refiere que las infracciones del orden incluían vacíos legales al no disponer de mecanismos concretos en la determinación de ilícitos administrativos.

Desde la percepción de Cordero (2013) en el siglo XX surgen nociones sobre el poder punitivo de la administración en lo que se consideraba como sanciones administrativas al referir sobre las omisiones en el ejercicio de las funciones públicas como parte la sustitución de la teoría de la doctrina alemana de derecho penal de policía. Según, García (2008) a medida que se desarrollaba enfoques liberales se planteaban fundamentos sobre la potestad sancionatoria administrativa. A todo ello, se plantea que el Estado y los ciudadanos permanecen en una

posición simétrica, donde se incorpora el *ius puniendi* como la atribución de sancionar a quienes incumplan con las normativas estatales.

Con el paso del tiempo, el *ius puniendi* se considera como el derecho de castigar reconocido a nivel constitucional por parte de los Estados, no obstante, se reconoce la necesidad de establecer limitaciones sobre delitos y obligaciones (Huertas y Leyva, 2016). Para finales del siglo XX se modifica la concepción del Estado desde la teoría administrativa que refiere la organización en la prestación de servicios desde el derecho administrativo (Cabezas y Mayorga, 2016).

En virtud de los antecedentes descritos, la Administración tiene la posibilidad de imponer sanciones al ordenamiento jurídico que se encuentren normadas como infracciones, por ende, la potestad sancionatoria se reconoce que el sistema doctrinario-jurídico como atribución asignada a los tribunales competentes en el *ius puniendi* del Estado; en función de ello, se aplica sobre infracciones con características propias (Cano, 2016).

Con relación a la aproximación conceptual la Potestad Administrativa Sancionatoria es el ejercicio del poder de sanción que ejerce el Estado sobre los administrados para dar cumplimiento a los mandatos ya establecidos. Por medio de los órganos administrativos se busca aplicar el ejercicio del poder, en concreto de aquellos que inobservan la legislación vigente (Alarcón, 2015).

En aproximación al orden jurídico que rige sobre la función administrativa. Bermúdez (2013) refiere que, sobre la existencia de un conjunto de atribuciones, una de ellas es la potestad sancionatoria que permite que la Administración reprima de forma directa sin la necesidad de recurrir a tribunales de justicia a través de sanciones planteadas en el cuerpo jurídico. En consecuencia, las posibles sanciones se reflejan en:

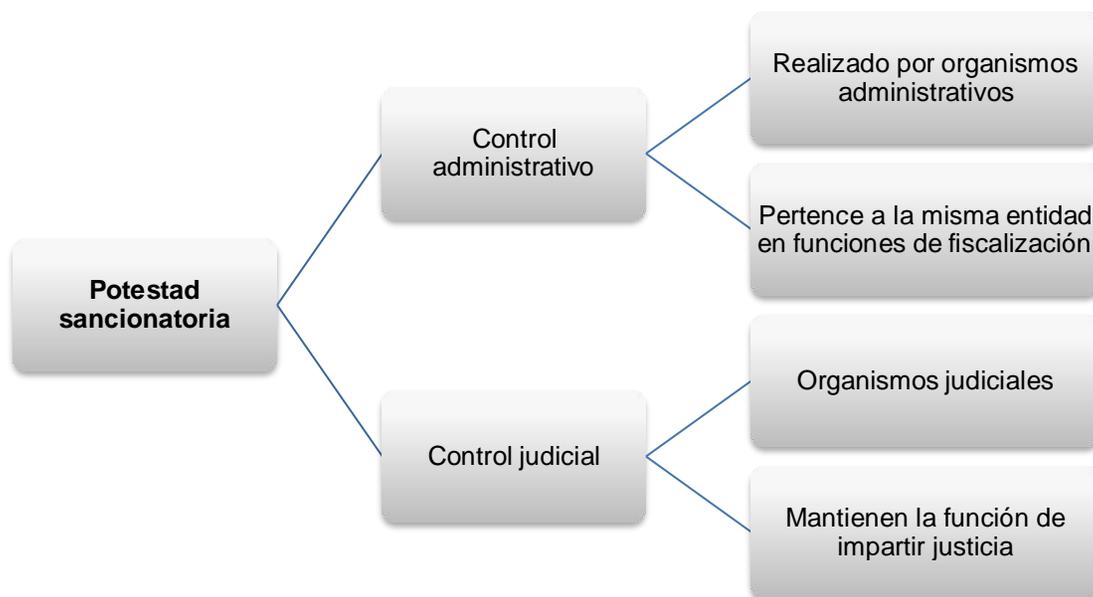
- a) Imposición de multa: condena de pago de infracciones cuyo monto se incorpora en el sector público
- b) Suspensión: revocatoria de títulos habilitantes en la función administrativa

Desde la perspectiva de Nettel y Rodríguez (2018) la potestad sancionatoria es una manifestación de *ius puniendi* del Estado que corresponde a la aplicación de penalidades administrativas reconocidas en el cuerpo legal en respuesta a las infracciones administrativas frente a los tribunales contenciosos administrativos. Esta potestad se relaciona con la potestad disciplinaria de los funcionarios públicos que comente ilícitos en las actividades atribuidas generando inconvenientes en la prestación de los servicios gubernamentales.

Para Espinosa (2019) las acciones inmersas en la administración pública la puesta en práctica de las potestades sancionatorias se centra en los actos administrativos que son acciones cuya fundamentación debe incorporar criterios mínimos de legalidad como parte de la respectiva motivación de las decisiones adoptadas por las mismas. Por tanto, se plantean organismos o cuerpos legales de control administrativo o judicial, con las diferencias que se detallan en la figura 1.

Figura 1

Tipos de control de la Proceso Administrativo Sancionador



Nota. Adaptado de Espinosa (2019)

Conforme a lo expuesto en la figura 1, la potestad sancionatoria en la Administración Pública toma en consideración dos tipos de controles, el primero refiere sobre el control administrativo realizado por la misma institucionalidad como parte de las acciones de fiscalización. En tanto que el segundo refiere al control ejercido por los organismos competentes de la función judicial. Tal como plantea Gómez (2020) al referir que ninguna actividad de la administración pública es ajena al control judicial porque se busca determinar si cumple con los respectivos criterios legales.

En este orden de ideas el Proceso Administrativo Sancionador busca proteger los intereses de la administración pública por medio del buen proceder de los funcionarios públicos, para efectuar las sanciones se aplican en función de la gravedad de las faltas conforme se detalla en el marco normativo al principio de legalidad y proporcionalidad (Jareño, 2018). Frente a lo expuesto, la

potestad sancionatoria genera atribuciones legales para que los órganos de la administración pública impongan sanciones económicas o penalidades en caso de comprobar infracciones administrativas.

1.2. Alcance de la potestad administrativa sancionatoria

La potestad sancionatoria con la que cuentan las naciones para sancionar a los servidores públicos y a cualquier ciudadano, otorga autonomía e independencia al derecho disciplinario y se distingue de otras ramas como la penal, por cuanto la finalidad última de esta categoría del derecho sancionador es reprochar la conducta de un servidor público o particular que realiza funciones a nombre del gobierno, incurre en una falta de forma preexistente, como disciplinaria en el marco de un derecho, deber, omisión o prohibición (Mondragon, 2020).

En el derecho disciplinario se ejerce como instrumento encaminado a enderezar las conductas desplegadas por los servidores públicos en el ejercicio de sus actividades, de tal forma que le permite cumplir con las reglas de sujeción de dicha potestad sancionatoria desde la inspección jerárquica, la sanción normalizadora y su combinación en un procedimiento que le sea específico.

Por su parte Contreras (2020) señala que la potestad administrativa tiene limitaciones propias, puesto que los reglamentos no pueden desnaturalizarlas creando infracciones sin una debida base legal, e indicando que la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos tiene reserva de ley, por consiguiente, es importante la presencia de normas legales que abarquen estos temas y que son complementadas por reglamentos, sin embargo, es fundamental señalar que no es constitucionalmente admisible que se desborden normas legales al referirse a asuntos que no han sido regulados con un mínimo grado de claridad o precisión.

Uno de los alcances de la potestad sancionadora de la administración es la fiscalización que puede ser programada o no, en sede de las instalaciones del implicado, que puede ser una persona jurídica o natural, está legitimado a establecer medidas cautelares o correctivas con la finalidad de evitar un riesgo o establecer la legalidad si un acto irregular está produciendo daño a los bienes jurídicos protegidos de forma respectiva como: clausura, de comisión de bienes, etc., con alcances y límites definidos que deben ser uniformes (Morón, 2020).

De igual forma, Magide y Prada (2020) señala que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa se encuentra vinculada con la potestad de los jueces y tribunales de imponer penas por la comisión de infracciones penales, una muestra de dicha vinculación se manifiesta en el irrestricto respeto del derecho al debido proceso que es exigido a la administración y como

consecuencia de la anterior, en la necesaria observancia de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales que lo conforman.

La potestad sancionadora de la administración, calificada como ajena a la facultad de regular y ejecutar la actuación pública en determinadas materias, adquiere mayor sustantividad flexibilidad, sin desvincularse de las reglas constitucionales y penales, de las que no se podía separarse para romper la coherencia de la acción pública, pero sin llegar por ello a ser una emanación o simple manifestación del *ius puniendi* del Estado, ni mucho menos de las potestades penales (Nettel y Rodríguez, 2018). De igual forma, la potestad sancionadora de la administración se caracteriza por una regulación dispersa y en ocasiones de aplicación parcial, por lo tanto, exige una ley que regule de forma completa y general (Martín, 2019)

1.3. Comparación del *ius puniendi* administrativo-penal

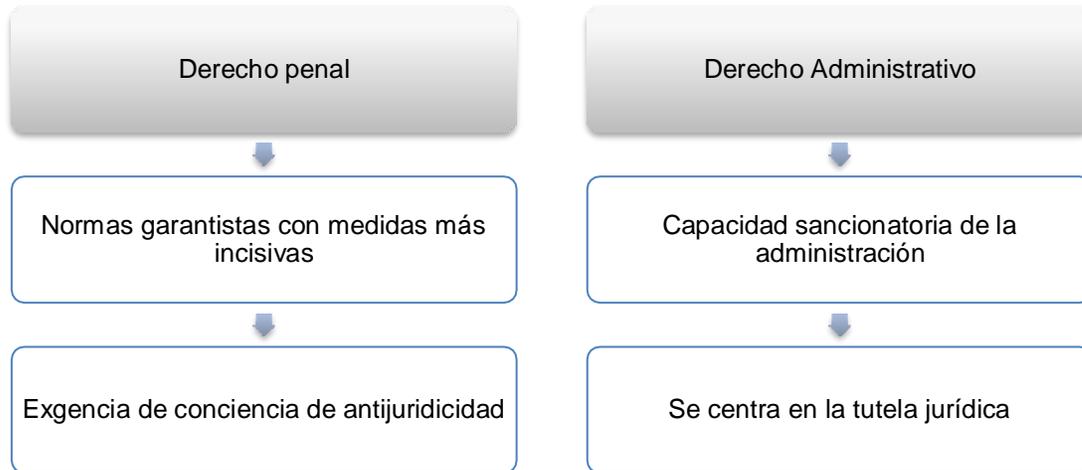
El término *ius puniendi* o también conocido como poder punitivo, es la facultad del Estado en primer lugar de delimitar delitos con las respectivas sanciones, con ello surge la potestad de imponer sanciones por medio de organismos penales y administrativos que se basan en principios de legalidad como non bis in ídem y de culpabilidad (Rodríguez, 2017).

Desde la perspectiva de Galarza (2020) el *ius puniendi* es la rama del derecho que se centra en la penalización del derecho que se origina con el ejercicio del poder en actos penales, así también, la capacidad estatal para realizar acciones en conductas delictivas. Se trata de la función punitiva que se relaciona con corrientes jurídicas como el garantismo abordado en las normas supremas.

Con la finalidad de abordar la comparación de la potestad sancionatoria es necesario incorporar diferencia entre el derecho administrativo y penal desde la potestad sancionatoria, conforme se visualiza en la figura 2.

Figura 2

Derecho administrativo y derecho penal



Nota. Adaptado de Díaz (2022)

Al referir sobre el *ius puniendi* en el derecho penal, Barquin (2020) reconoce que con el afán de proteger el bien jurídico, la acción punitiva del Estado se ejerce por medio de principios que limiten la intervención del poder estatal. Para ello, dispone de dos medidas, la subjetiva que implica la facultad para establecer un castigo amparado en las normas de derecho. En tanto que el aspecto objetivo implica determinar los comportamientos prohibidos y la tipificación de delitos.

Dicho de otro modo, el *ius puniendi* desde el derecho penal determina que el Estado impone normativa ante hechos por lo general criminales que se han identificado en penas y delitos. Por parte de Ovalle (2019) este término refiere a la facultad por parte de la función judicial de un país por medio del marco normativo prohíbe determinados actos con la amenaza de establecer una sanción catalogadas como consecuencia jurídico-criminales. Para ello, se destaca la presencia de los siguientes principios:

- a) Principio de inocencia: expresado en el trato o conducta de la parte imputada hasta que no se establezca la culpabilidad
- b) Principio *non bis in ídem*: nadie será juzgado por un delito por el cual ya haya sido condenado o absuelto mediante una sentencia firme.
- c) Principio de la culpabilidad: pena aplicada al autor de delito previa motivación de la autoridad competente.

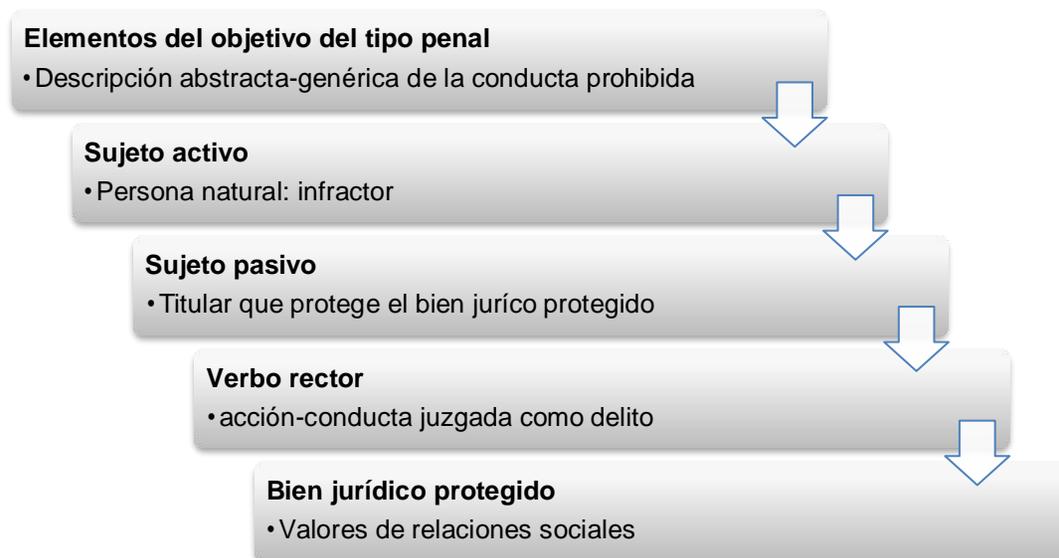
En este orden de ideas, Tixi et al. (2022) plantean que el poder punitivo en el derecho penal recurre al principio de taxitividad o legalidad penalidad como uno de los límites que existen en este marco de atribuciones. Particular, comprende tres aspectos básicos:

- *Nullum crime sine lege previa*: principio de legalidad al momento de imponer la pena conforme al procedimiento-competencias-
- *Nullum crimne sine lege scripta*: conducta que desarrolla el ser humano debe estar acorde a lo que permite la ley.
- *Nullu crimen lege stricta o sine lege certa*: exigencia de certeza vinculada con la seguridad jurídica.

Por parte de Rubio (2015), la acción sancionatoria desde el derecho penal corresponde busca castigar de manera directa la afectación de un bien jurídico, razón por la cual las autoridades fiscales aplican penas privativas de libertad, multas. Así, Cornejo (2016) plantea que las infracciones para ser penalizadas responden a la exigencia de concurrencia de la antijuricidad que no es más que la contradicción de la normativa. Una vez contemplado este criterio se aplica el poder punitivo con el análisis respectivo previo a la sanción. A todo ello, se plantea esquema que interviene en caso de cometer ilícitos, según lo expuesto en la figura 3.

Figura 3

Esquema de proceso sancionatorio en el derecho penal



Nota. Adaptado de Tixi (2022)

Conforme a lo descrito en la figura 3 el poder punitivo en el derecho penal se sirve de la delimitación-descripción de actos prohibidos, que son realizados por el infractor (sujeto activo), por tanto, el sujeto pasivo corresponde al titular (órgano judicial) que figura como titular del bien jurídico protegido (valores de relación social); tales características se relacionan el verbo rector es decir la conducta en contra de la ley.

En virtud de lo expuesto, el *ius puniendi* en Derecho Penal es la aplicación de sanciones en conductas establecidas desde el comportamiento humano. En otras palabras, desde el poder judicial se penalizan acciones que tienen repercusiones en contra de la relación social por tratarse de conductas delictivas.

Por otra parte, la potestad sancionatoria desde el derecho público se aborda como la facultad del Estado para aplicar sanciones-gravámenes en el caso de incumplimientos de normas-decisiones. Sin embargo, la principal diferencia radica en incorporar debido procedimiento en lugar del debido procedimiento ya que no contemplan las mismas garantías que el Derecho Penal. A todo ello, no se busca reformar a los infractores como parte de la reinserción social, ya que prevalecen el interés por cumplir con la norma (Rubio, 2015).

Entonces, la potestad sancionadora de la administración surge por la facultad que se le atribuye para imponer correcciones a los ciudadanos por acciones contrarias a lo establecido y sanciones a funcionarios que incurren en faltas al ejercer cargos públicos, en consideración de que dicha competencia no perjudique la acción de los tribunales de justicia (Marienhoff, 2011). De tal manera que la potestad sancionadora de la administración se subdivide en correctiva y disciplinaria en función a quien está dirigida la sanción.

Al considerar, la naturaleza sancionadora, a decir de Marienhoff (2011) es penal, pero no considera delitos, sino faltas, lo que marca un límite de competencia de lo administrativo, debido a que “no trasciende de lo ilícito administrativo a lo penal sustantivo” (Marienhoff, 2011, p. 264).

A decir de Quinzacara y Aldunate (2012) las sanciones que se emiten en el ámbito administrativo se realizan a infracciones vistas como menores, por lo que no es necesario que el sistema garantista penal intervenga, pues resulta eficaz tomar en cuenta que la potestad sancionadora de la administración surge como herramienta para dar respuesta a las demandas sociales como salubridad pública, urbanismo, tránsito, entre otros.

En los años ochenta tanto Suay (1989) como Garberí (1989) conciben al -poder punitivo- desde diferentes perspectivas, por un lado, se considera como el que confiere a la administración

mediante ley, por otro una más de las funciones; concuerdan al mencionar que permite identificar actos que infringen la normativa administrativa, lo que vislumbra el alcance de la potestad sancionadora.

En los años noventa, la percepción mencionada no cambia, porque se percibe como un poder que hace que la administración imponga sanciones en el caso de que se incumpla con la ley, se orienta como un mecanismo que previene infracciones administrativas, pero que reprime en el caso de vulnerarlas. Para el 2000, se confiere la materialización del poder punitivo que tiene la administración, siendo necesario que se establezca en la ley para legitimar las infracciones y sanciones; incluye la atribución de la administración de modificar o crearlas conforme a lo establecido en la ley.

1.4. Necesidad del régimen sancionador en el ámbito administrativo

La importancia de contar con un régimen sancionador en el ámbito administrativo versa en que rige el principio de responsabilidad personal que impide que un servidor público pueda ser sancionado por hechos ajenos, que desde el punto de vista jurídico es una derivación de la legalidad que dota de protección constitucional. Bajo este contexto, la necesidad de un régimen sancionador permite el cumplimiento de las obligaciones por parte de las personas implicadas, que deberán responder de forma solidaria a las infracciones y sanciones que se le haya impuesto (Laguna de Paz, 2020).

Por su parte, Morón (2020) indica que el régimen sancionador en el ámbito administrativo se ha visto afectado por la administración concertada, bajo esta necesidad se han desarrollado figuras particulares, incorporando acuerdos con los administrados/infractores como: compromiso de cese, acuerdo de exoneración de responsabilidad a cambio de información importantes para detectar infracciones mayores o complejas, así como el acuerdo transaccional sobre la sanción a aplicarse previa declaración de responsabilidad.

De igual forma, Santiago (2017) señala que la necesidad del régimen sancionador recae en que busca reparar el daño a la naturaleza de la relación entre el Estado, el servidor público y la sociedad, es decir, va más allá de una pena privativa de la libertad o una simple destitución, en este sentido, busca restaurar la confianza que la sociedad le confiere al servidor público, como miembro de la administración pública del Estado.

El régimen sancionador busca el cumplimiento de las actividades y funciones al servicio de la sociedad, para ello debe tener un poder propio, inclusive coercitivo, para ejercer autoridad y

control sobre aquello que obstruye el cumplimiento de los fines, esa potestad es atribuida como una prerrogativa del Estado hacia la administración pública para el ejercicio y cumplimiento de las funciones (Taipa, 2021).

Así mismo, Molina (2021) indica que el régimen sancionador tiene como propósito procurar la satisfacción de ciertas finalidades consideradas como valiosas, de tal forma que sujeta el comportamiento de los particulares a un conjunto de parámetros, cuya inobservancia habilitará el comportamiento de los particulares a un conjunto de parámetros, cuya inobservancia habilitará a la autoridad administrativa a adoptar las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de las finalidades que justifican el establecimiento de deberes, obligaciones y prohibiciones.

La necesidad del régimen sancionador administrativo radica en la incorporación de convencionalidad como un elemento de consolidación de la seguridad jurídica, que busca alcanzar el cabal cumplimiento de los preceptos, principios y valores de ordenamiento jurídico dentro del ejercicio de la actividad administrativa en todos los niveles, para ello es fundamental observar los criterios o estándares establecidos en los instrumentos jurídicos y las exigencias de protección y eficiencia de los derechos administrados (Guarderas, 2020).

Desde el punto de vista de Villacreses (2019) el régimen sancionador en el ámbito administrativo lo que pretende es el cumplimiento de la fuerza de lo dispuesto en lo mismo con el fin de restablecer el imperio de la juridicidad y el orden público de manera inmediato, los cuales son activados cuando en el plazo o termino otorgado, el infractor siga sin cumplir.

Según, la finalidad del procedimiento sancionador se divide en dos, en primer lugar, es considerado un procedimiento especial que ejerce la potestad sancionadora de la administración a través de un debido procedimiento administrativo, esto en consecuencia, de que el servidor público al verse sometido en un procedimiento que acarrea una sanción, por lo tanto, le resulta necesario y obligatorio acudir a mecanismos de fácil acceso. En segundo lugar, de haberse comprobado la responsabilidad o culpabilidad administrativa genera su segundo fin el que resulta ser, establece la sanción adecuada en proporción a aquello que se ha logrado comprobar en el momento procesal oportuno (Yancha, 2020).

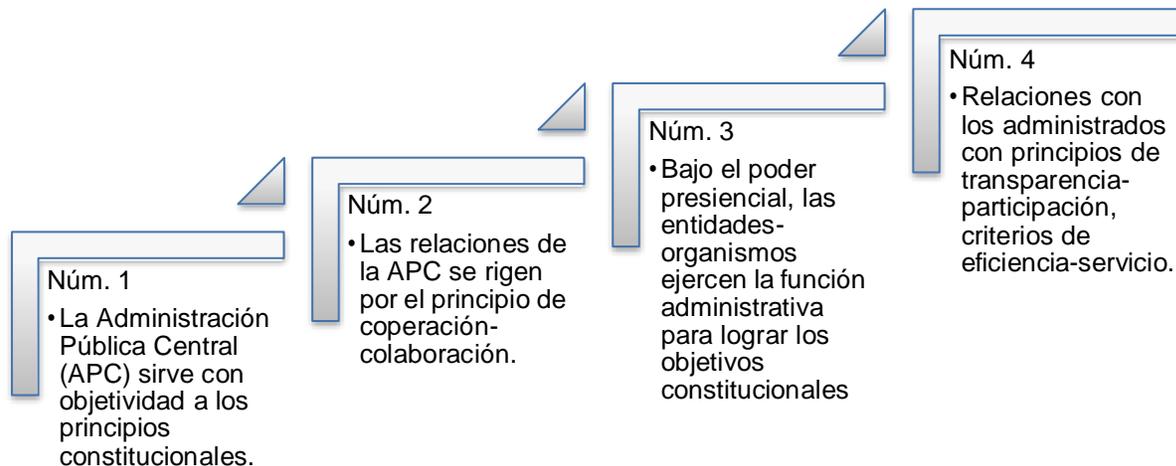
1.5. Evolución de la legislación sancionatoria administrativa en el Ecuador

A modo de antecedente en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo (en adelante ERJAFE) (2002) que fue incorporado en la legislación nacional en 1994, en 2002 recaba nociones que genera el primer marco normativo sancionatorio administrativo del país. En el art. 101 menciona

que el ámbito del procedimiento administrativo común de la función del poder ejecutivo cuenta con principios generales establecidos en cuatro numerales, los mismos que se detallan en la figura 4.

Figura 4

Art. 101 ERJAFE



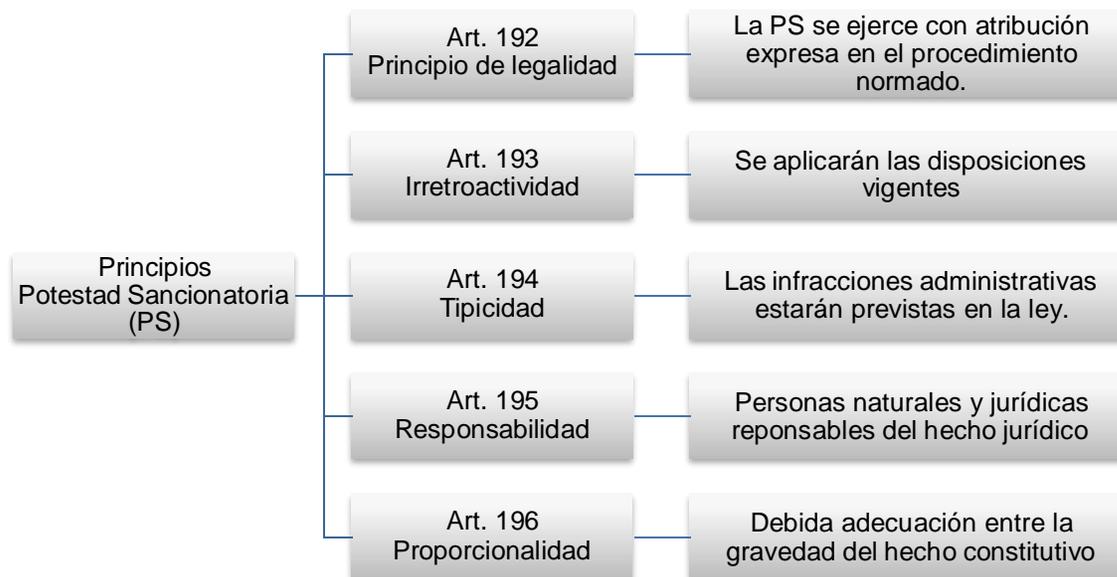
Nota. Adaptado de ERJAFE (2002)

Según lo expuesto en la figura 4, en el sistema legal ecuatoriano tiene por antecedentes de la sanción administrativa, para ello dispone los principios generales que se refieren a las acciones de la APC se vinculan con la constitución de la época con énfasis en la legalidad, eficiencia, jerarquía y coordinación. En este punto, se reconoce que la presidencia de la república se encarga del direccionamiento de la administración pública; en tanto que las relaciones de los administrados donde se vincularía la sanción corresponden al principio de transparencia y al criterio de eficiencia-servicio de los administrados.

En la misma norma, se plantean los principios de la potestad sancionatoria, conforme se detalla en la figura 5.

Figura 5

Principios de la potestad sancionatoria en la legislación ecuatoriana



Nota. Adaptado de ERJAFE (2002)

Los principios que referentes en el marco legal, reconoce que la potestad administrativa se realizará siempre y cuando exista una norma expresa en la norma suprema. Razón por la cual, es pertinente que durante los procesos sancionatorios se aplique el principio de irretroactividad en el marco de las tipificaciones establecidas. En este orden de ideas, la responsabilidad en lo denominado jurídico corresponde a establecer consecuencias jurídicas para las personas naturales o jurídicas que han sido señaladas como responsables en el marco de la ley bajo el principio de proporcionalidad.

Parte de la legislación se relaciona con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004) en el título sexto refiere sobre las sanciones a funcionarios/empleados públicos que incurrieren en actos u omisiones en el caso de la entrega de información. De hecho, se plantea la imposición de multa, suspensión temporal y destitución definitiva en función de las atribuciones de los organismos competentes.

Adicional, en la ley suprema (2008) en el art. 226 se reconoce la obligatoriedad que tienen las instituciones gubernamentales de coordinar acciones para el cumplimiento efectivo de los

preceptos legales. En el art. 227 se determina que la administración pública es un servicio a favor de la colectividad con enfoque en principios de eficacia, eficiencia y calidad por nombrar algunos. Es por ello, que en el art. 234 con la finalidad de evitar omisiones de las normas, refiere a la garantía de la formación y capacitación continua del personal que labora en el sector público como proceso disciplinario.

En la línea de la administración pública, en el Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralizado (2010) que se aplica en los diferentes niveles de los gobiernos autónomos descentralizados cuyo propósito versa en garantizar la autonomía de gobernanza y la institucionalidad responsable de la administración. En el art. 155 al referir sobre las sanciones de los funcionarios públicos se debe aplicar el procedimiento administrativo correspondiente para la sanción de una infracción administrativa.

En el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF) (2014) que mantiene por objeto regular el sistema financiero y los regímenes de valores y seguros del país con miras a garantizar el cumplimiento de la respectiva regulación. En el art. 112 refiere sobre las sanciones para los funcionarios que incumplan tales consideraciones.

Por su parte, Méndez (2019) analizó el estado de la regulación del proceso administrativo en el Código Orgánico Administrativo, para ello realiza un análisis jurídico, doctrinario y comparativo con los aspectos que caracterizan a dicho proceso antes del Código Orgánico Administrativo. Los resultados evidencian que la unificación del procedimiento implica un desafío por la norma dispersa que existía antes del Código Orgánico Administrativo que da como resultado contradicciones que atañen la seguridad jurídica, a lo mencionado se suma que no simplifica el proceso, la exclusión de materias y la falta de consideración de derechos fundamentales.

Capítulo II

Análisis del Procedimiento Administrativo Sancionador en el Código Orgánico Administrativo

En el presente acápite se recopilan las condiciones que se aplican sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador desde el Código Orgánico Administrativo establecido en la legislación nacional desde el año 2017 con la intención de agilizar las acciones relativas a la Administración Pública.

2.1. Principios

En el capítulo primero del Código Orgánico Administrativo (2017) se plantean los principios generales, tal como expresa el art. 2 que garantiza la aplicación de los mismos según lo determinado en la Constitución vigente y los instrumentos internacionales. Las disposiciones incorporadas pretenden hacer efectivo el goce de los derechos-obligaciones de los organismos y funcionarios de la administración pública.

En el art. 3 del Código Orgánico Administrativo (2017) se enfatiza en el principio de eficacia que insta a la administración pública a ejecutar funciones en fiel cumplimiento de cada una de las atribuciones asignadas en la ley en función de las competencias establecidas. De manera que toda actividad ejecutada por los funcionarios de la administración pública debe apegarse al ámbito de atribución asignado.

En aproximación a este principio, Huaca (2017) plantea que los funcionarios deben incorporar la valoración del principio jurídico y tomar una actitud que vaya más allá de la obligación para el cumplimiento de labores. En la práctica de la administración pública, la aplicación de la eficacia corresponde a ejecutar el Proceso Administrativo Sancionador conforme a los parámetros legales como parte de la respectiva motivación.

En efecto, el procedimiento para aplicar sanciones ante las infracciones administrativas, la eficacia representa una de las condiciones fundamentales sobre la seguridad jurídica en la administración pública, sobre todo porque los lineamientos vigentes deben articularse con el marco formal que evite las arbitrariedades por parte del Estado. Así, el principio de eficacia involucra ejercer acciones sancionatorias con las condiciones que no genere vulneración de responsabilidades-obligaciones en las instituciones gubernamentales.

En el Código Orgánico Administrativo (2017) en el art. 4 se menciona que la función administrativa aplica el principio de eficiencia con alusión al proceder de las entidades estatales basados en medidas en que aporten el cumplimiento de derechos y obligaciones de las personas. Se plantea la prohibición de realizar acciones que den origen a retrasos en los procesos administrativos o la exigencia de formalidades que no se contemplen en la ley.

La eficiencia administrativa como principio se refiere a la potestad constitucional que se expide sobre la administración pública para aplicar las potestades asignadas con la máxima celeridad, presteza y productividad, donde se utilicen los medios públicos para el alcance óptimo de los objetivos del Estado en articulación con los demás preceptos para lograr el nivel máximo de efectividad que implica cumplir con administración pública de manera exitosa (Wunder y Gabardo, 2018).

Con relación al Proceso Administrativo Sancionador implica que los organismos además de actuar conforme la ley, agilicen cada una de las etapas con la máxima eficiencia para los administrados, sin duda se relaciona con el principio de calidad que según el Código Orgánico Administrativo en el art. 5 (2017) refiere a la satisfacción oportuna-adeuada de las necesidades y expectativas de las personas frente al manejo de los recursos públicos, a ello se suman el criterio de objetividad y eficiencia.

De manera que, durante el Proceso Administrativo Sancionador la calidad se relaciona en dos ámbitos, sobre los funcionarios públicos es una garantía para que, durante los procesos de sanción con los parámetros y derechos correspondientes. En segunda instancia, a la administración pública que involucra la prestación de servicios públicos con repercusión en la colectividad razón por la cual la falta de eficiencia y objetividad disminuye la percepción sobre la administración pública frente a las infracciones de los servidores del Estado.

Otro de los aspectos que conviene detallar es el principio de jerarquía, en el art. 6 del Código Orgánico Administrativo (2017) se detalla que la organización de la administración pública en el país recurre a una estructura escalonada, de manera que los organismos superiores tienen atribuciones de dirección y control de los subordinados, en ello se apunta como potestad la resolución de conflictos entre los mismos.

Desde la perspectiva de Riofrío (2020) la jerarquización en la implementación de diversos niveles de mandos en el poder que busca determinar un orden aplicable con superioridad e inferioridad. Al deliberar sobre este principio y el Proceso Administrativo Sancionador, los niveles de los

organismos de la administración pública representan el ejercicio del poder sancionatorio, dicho de otro modo, la ley determina los tribunales encargados para efectos del proceso en cuestión.

En el mismo Código Orgánico Administrativo (2017) se plantean los principios de desconcentración que en el art. 7 que apunta a la delegación de funciones para descongestionar la administración pública, por otra parte, en el art. 8 se determina que el principio de descentralización que se refleja en la división objetiva de funciones. De la misma manera, los principios de coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación contemplado en los art. 9-13 de la mencionada norma tiene por finalidad aplicar las prácticas de la administración pública de manera ordenada con la incorporación de mecanismos de organización, bajo la garantía de acceso a la información con miras a mejorar la satisfacción de las personas frente al servicio público recibido.

A la par se presenta el principio de juridicidad que en el art. 14 del Código Orgánico Administrativo (2017) se vincula con los principios establecidos a la legislación nacional e internacional. De ello, se destaca que en el Código Orgánico Administrativo se recaban las condiciones para la legalidad, según Ponte (2022) es el vínculo que recubre a la ley siendo uno de los principios fundamentales en la administración pública que implican reducir las probabilidades de arbitrariedades frente al cuerpo normativo. En cambio, Huertas (2022) considera que la legalidad es un límite del Estado expresado en normas válidas para el ejercicio del poder del Estado.

De igual manera en la administración pública en el país, se plantea el principio de responsabilidad que en el art. 15 del Código Orgánico Administrativo (2017) expresa que el Estado asumirá los daños ocasionados por las deficiencias en la dotación de servicios públicos a causa de las omisiones dolosas o culposas de los funcionarios públicos, de hecho, se plantea que no hay funcionario libre de responsabilidad.

Para Pemberthy (2019) la responsabilidad como principio genera que la administración pública es un medio para que el Estado responda a las necesidades sociales, por tanto, asumir las consecuencias legales en el ámbito de corresponsabilidad con la comunidad desde los diferentes niveles de la administración pública.

El principio de racionalidad contemplado en el art. 23 del Código Orgánico Administrativo (2017) plantea que todas las motivaciones del Proceso Administrativo Sancionador deben ser motivadas desde la administración pública, con conexión al CRE que en el art. 76, núm. 7 lit. I.-) que define que las resoluciones del poder público serán motivadas con los parámetros legales expresados

en principios relativos a la administración pública, caso contrario se determinaría la nulidad de los fallos, incluso aquellas decisiones de órganos sancionatorios.

Cabe mencionar el principio de presunción de inocencia que según la CRE en el art. 76 num. 2 plantea que toda persona será tratada como inocente hasta que una sentencia ejecutoriada determine lo contrario. Al respecto en el Código Orgánico Administrativo (2017) en el art. 248 con alusión a las garantías del procedimiento incorpora la figura de la presunción de inocencia como el estatus jurídico que prevalece hasta que no se presente un acto administrativo que demuestre lo contrario.

Unos de los principios que se aplica en el Proceso Administrativo Sancionador corresponde al principio *Non Bis In Idem* contemplado en la CRE (2008) en el art. 76, núm. 7 lit. i.-), que corresponde a que nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. En concreto con el Código Orgánico Administrativo (2017) se plantea en el art. 259 que menciona la prohibición de concurrencia de sanciones que afirma que la sanción administrativa no se ejecuta dos veces con apreciación en identidad del sujeto, objeto y causa.

En este orden de ideas, en el Proceso Administrativo Sancionador se acredita la presunción de inocencia como parte de las garantías del procedimiento a favor de los funcionarios que incurrieron en la omisión de la normativa de la administración pública, condición que prevalece hasta que el organismo sancionador analice los medios probatorios y determine la culpabilidad de los hechos denunciados.

2.2. Sujetos del Proceso Administrativo Sancionador

Los sujetos que intervienen en el Proceso Administrativo Sancionador corresponden a las partes que intervienen en el Procedimiento Administrativo General que según Soto (2016) corresponde a la noción de aplicación y cumplimiento, con un grupo que se encarga de hacer cumplir con la regulación con base a las normas preexistentes y en segunda instancia se refiere a quienes en el ejercicio de la administración pública mantienen conductas vinculadas con la administración pública. En consideración al ámbito subjetivo de la administración pública en el art. 43 del Código Orgánico Administrativo (2017) según se plantea en la figura 6.

Figura 6*Sujetos del Proceso Administrativo Sancionador*

Nota. Adaptado de Código Orgánico Administrativo (2017)

En la figura 6, se recaban los sujetos del Proceso Administrativo Sancionador, la Administración corresponde a los organismos que cuentan con la potestad sancionatoria representada por la máxima autoridad administrativa conforme versa en el art. 47 del Código Orgánico Administrativo (2017) interviene en todos los actos-contratos según las competencias asignados.

Para Arguello (2018) en todo procedimiento administrativo el sujeto activo también conocido como administrador es la parte que inicia el procedimiento administrativo con la intención de verificar el cumplimiento de la ley, de ello la decisión se toma con base a los elementos probatorios, donde se tiene que garantizar el derecho a la defensa a los administrados apegados a las medidas de seguridad jurídica. En consideración al criterio de Sánchez et al. (2019) considera que el sujeto activo es el Estado en los procedimientos de la administración pública con capacidad decisoria porque responde a los regímenes jurídicos dispuestos para ello, que busca determinar consecuencias jurídicas.

En lo que atañe al administrado corresponde a las personas naturales o jurídicas que mantienen derechos-obligaciones con la administración pública (Asamblea Nacional, 2017). Por consiguiente, el sujeto pasivo corresponde a las personas naturales y jurídicas en quienes recaen las consecuencias jurídicas identificadas por los organismos estatales competentes (Sánchez et al., 2019).

Desde la perspectiva de Mondragón (2021) los administrados se refiere a los servidores públicos que son sujetos a las potestades del Estado, quienes deben cumplir con las funciones asignadas en los cargos que ocupan, el proceder corresponderá a la norma Constitucional y garantizar el cumplimiento de los servicios públicos en beneficio de la colectividad.

2.3. Infracciones y sanciones

Desde el punto de vista de Calle y Ortega (2022) la infracción es una violación a la norma jurídica tipificada, por parte de un agente (infractor), el cual actúa al margen de la ley, la misma que es de cumplimiento obligatorio para los ciudadanos que se encuentran dentro de un determinado territorio. Por su parte, Cano (2016) indica que la infracción es la acción antijurídica y personalmente imputable castigada por la ley con una sanción administrativa.

De acuerdo al Código Orgánico Administrativo (2017) en el Art. 29 señala que las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva. Adicional, señala que las denuncias por infracciones administrativas expresarán la identidad de la persona que la presente, el relato de los hechos que pueden constituir infracción y la fecha de su comisión y cuando sea posible la identificación de los presuntos responsables.

Desde el punto de vista jurídico la sanción es una reacción positiva o negativa frente a ciertas conductas establecidas por el derecho, sin embargo, la sanción se utiliza para los casos de incumplimiento de las normas y estas forman parte principal de las razones por las cuales los individuos las obedecen, en otras palabras, las sanciones hacen referencia a lo que el derecho impone a los individuos que no obedecen sus normas (Pulido, 2019). En este sentido, la sanción se denomina a la pena que se establece en una ley o norma para el sujeto que la viole o la incumpla, en derecho es la consecuencia que tiene la conducta que constituya una infracción para la norma jurídica, la cual depende del tipo de infracción. Bajo este contexto, en el Art. 29 de la Código Orgánico Administrativo señala que cada infracción administrativa le corresponderá una sanción.

2.3.1. Concepto doctrinario de infracción administrativa

Moreno (2016) señala que la infracción administrativa se relaciona con la acción de hacer o dejar de hacer, de tal forma que altera la paz, el orden o la armonía social. En este sentido, cada nación tiene sus leyes, reglamentos y bandos municipales que establecen y sancionan diferentes

infracciones administrativas, cometer un delito o una infracción administrativa acarrea consecuencias negativas (penas y castigos) para quienes las cometen.

Por otro lado, Galarza (2016) indica que las infracciones administrativas describen los actos u omisiones de los administrados y que conllevan a una contravención de alguna disposición administrativa y para lo cual está prevista una determinada sanción. La tipificación de las infracciones administrativas debe atenerse a los principios jurídicos y penales, así nadie podrá ser sancionado por actos u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa.

2.3.2. Caracterización de las sanciones administrativas

Según Manayalle y Zúñiga (2016) las sanciones administrativas previstas en el marco legal tienen como finalidad la protección de intereses públicos sustentados en el poder del Estado, donde la ley establece cuales son los intereses públicos que debe proteger el Estado y por ello tipifica las sanciones.

Dentro del régimen jurídico de las sanciones administrativas se han convertido en un farragoso y espinudo tópico para los penalistas como para cultores del derecho administrativo, desde este punto de vista, es un fenómeno en el cual confluyen dos aspectos principales, por un lado, está la consciente y continua abulia del legislador por regular de manera abstracta o general este tópico, y por otro, está la jurisprudencia que frente a casos concretos busca construir el sistema jurídico de las sanciones administrativas (Letelier, 2017).

La finalidad del procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas, es que una vez constatado el incumplimiento del acto administrativo sancionador, el cual puede usar herramientas mediante las cuales obligue a la fuerza al infractor a que adecua o corrija su conducta y cumpla con lo dispuesto en la resolución, así ello implique imponer cargas con las cuales se afecte su libertad y propiedad, el cual es legítimo, porque está permitido por la ley anteponer el interés general de los afectados por la conducta ilegal del mismo sobre su interés particular (Villacreses, 2019).

La sanción administrativa hace referencia a cuando los particulares incumplen o transgreden el sistema jurídico, siempre y cuando su cumplimiento este tipificado en el mismo, en este sentido, la imposición de las sanciones administrativas está a cargo del Estado, sin embargo, también puede descentralizar su poder y derivarlo a municipios, distritos, etc., las cuales también se denominan autoridades administrativas independientes, bajo este contexto, es necesario señalar

que las sanciones administrativas son competencia de las autoridades administrativas, no del sistema de justicia, ni de los tribunales (Torres, 2019).

Dentro del ámbito de la sanciones administrativas pierde sentido y justificación la persecución estatal y la ejecución de sanciones al transcurrir un periodo razonable, es de vital importancia la oportunidad de ejercer la acción punitiva, al considerar que su fundamento se centra en la existencia de relaciones sociales complejas que exigen una actuación eficaz, eficiente y oportuna por parte de las instituciones públicas, sin embargo, esa misma complejidad es la que lleva a las administraciones a justificar plazos más extensos para reprimir dichas conductas (Cordero, 2020).

Por otro lado, el libro tercero de la Código Orgánico Administrativo (2017) sobre los procedimientos sancionadores con relación a la caducidad de la potestad sancionador y sobre la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora, se establece en el Art. 245, los plazos de prescripción:

- Al año para las infracciones leves y las sanciones
- A los tres años para las infracciones graves y las sanciones
- A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones

Con relación a lo mencionado en el párrafo anterior, es necesario mencionar que las sanciones van a depender de las instituciones públicas, es decir cada entidad planteará sus sanciones de acuerdo a la gravedad del acto administrativo, en este sentido, es importante señalar que la Constitución (2008) en el art. 76 numeral 7.- indica que las leyes establecerán la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones administrativas, penales o de otra naturaleza, de tal forma que la sanción sea de acuerdo a la gravedad de las infracciones. De acuerdo con Galarza (2016) el principio de proporcionalidad establece barreras a la potestad sancionatoria, puesto que es importante que se regule las sanciones de forma flexible, al otorgar un cierto margen de apreciación a la administración para la regulación de la sanción al individuo que cometido la infracción, para ello es necesario considerar la gravedad de la infracción y las condiciones económicas y sociales del infractor, para establecer la sanción.

Bajo este contexto, es vital señalar que el Código Orgánico Administrativo es considerado una norma general que se utiliza como referencia en los procesos administrativos, la cual tiene validez en la aplicación de sanciones por el consentimiento de faltas disciplinarias. Por lo tanto, existen varias normativas que establecen las sanciones administrativas, sin embargo, el Código

Orgánico Administrativo posee como objeto la regulación de las actuaciones de la administración pública, al regular los procedimientos administrativos, consolidándose como la segunda norma a considerar después de la Constitución, dentro del proceso administrativo (Gutiérrez, 2019).

En virtud de lo expuesto, se evidencia el rol fundamental que cumple el Estado al establecer las sanciones administrativas, para aquellas personas que han cometido una infracción, es relevante señalar, que las sanciones surgen como una forma de prevenir el comportamiento de los ciudadanos que conllevan a un mal ajeno, puesto que tienen un propósito retributivo, es decir, son una forma de castigo para los ciudadanos por sus actos cometidos, además adoptan una forma pecuniaria, es decir, la sanción administrativa suele ser el pago de una multa.

2.4. Garantías

El procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo (2017) cuenta con diferentes garantías, siendo la principal la establecida en el art. 18 que refiere sobre la legalidad al referir como principio la interdicción de la arbitrariedad que implica que los servidores públicos tienen que motivar los actos a través de normativa pertinente, la que deberá interpretarse de forma imparcial en consideración de juridicidad e igualdad, con ello la razonabilidad debe ser parte fundamental en las decisiones.

Al respecto, Wunder y Gabardo (2021) refiere que la legalidad de los actos administrativos se vincula con el cumplimiento de lo establecido en la Constitución y tiene estrecha relación con el principio de eficiencia, siempre que estos tengan disonancia con la conveniencia y oportunidad, de lo contrario se plantearían contrario a la eficiencia; por tal razón se debería analizar no solo la legalidad, también la eficiencia del acto administrativo.

De forma específica, se establecen garantías del proceso administrativo, así, el art. 248 refiere que en el ejercicio de la potestad sancionadora se tiene que considerar los siguientes aspectos:

- Separación entre la función instructora y sancionadora, que será realizada por distintos funcionarios públicos.
- No hay sanción si no se tramita el debido proceso necesario.
- Se debe notificar al posible responsable sobre los hechos e infracción que implica, así como la sanción que podría ser sujeto y la identidad del servidor público, en la que se explicará la competencia que tiene para imponer sanciones.
- Todo individuo se considera como inocente, hasta que no se realice un acto administrativo que demuestre lo contrario.

De acuerdo con la primera garantía implica una regla en el proceso administrativo que impone que se separe al órgano instructor y resolutor, con ello se busca garantizar la imparcialidad a razón de que el instructor es el encargado de investigar los hechos y sustente el procedimiento, mientras que el resolutor analice el expediente de los hechos establecidos por parte del instructor, con ello establecer la sanción administrativa correspondiente.

Si se compara este proceso con lo establecido en la parte penal, se tiene que la parte instructora es la fiscalía, mientras que el juzgador cumple con la función de sancionar, la única diferencia es que fiscalía y el juez son de diferentes entidades, mientras que, en el acto administrativo, el instructor y resolutor son de la misma entidad administrativa.

A criterio de Villablanca (2020) la imparcialidad es cuestionable cuando la función de investigar o fiscalizar y de juzgamiento son separadas, pero están a cargo de organismos que no están funcionalmente separados, debido a que el garantismo social resulta insuficiente, para ello refiere que en países como Inglaterra, Estados Unidos y Chile se encargan de dividir no solo las funciones de investigar y formular cargos, también lo hacen a través de órganos separados; en el caso de Chile se realizó una reforma de libre competencia en la que se divide el proceso administrativo en dos entes: fiscalía y tribunal de acuerdo a la materia administrativa, así en el ámbito ambiental existe la Superintendencia del medio ambiente y el tribunal ambiental.

En concordancia, Díaz y Aguado (2018) analizaron el proceso sancionador en cuanto al acto administrativo que se lleva en el caso de infracciones tributarias en México, encontró que se lleva un proceso unitario de fiscalización y sanción, por dos servidores públicos diferentes, pero que esto no garantiza que la decisión será objetiva y no se verá influenciada por los datos de la investigación, dado que los dos funcionarios pertenecen a un mismo ente administrativo, con ello se estaría vulnerando la seguridad jurídica de los administrados, por tanto se debería dotar de autonomía al proceso de investigación y sanción en todo acto administrativo.

Bajo este contexto, es evidente la necesidad de diferenciar el proceso instructivo y resolutorio en el Ecuador, no solo en cuanto a los funcionarios que intervienen, también en la autonomía de instituciones públicas, es decir, debe existir un ente autónomo para investigar los hechos administrativos que se imputan al acusado y otro independiente que analice los documentos investigativos y toma decisiones pertinentes.

La segunda garantía que se tiene como referencia en el Código Orgánico Administrativo para el proceso sancionador comprende que toda sanción debe ser resultado de un proceso

administrativo, lo que resulta positivo dado que se brinda al administrado la seguridad jurídica de que la decisión administrativa no fue arbitraria, sino que goza de legalidad, ya que al existir un proceso legal se asegura que antes de la sanción el ciudadano pudo ejercer los derechos establecidos como parte del debido proceso en el art. 76 de la Constitución del Ecuador.

En lo referente a la notificación al presunto infractor, refiere sobre el hecho de que el acto administrativo inicia y se formaliza por el órgano instructor administrativo al dar a conocer al infractor sobre los hechos e infracción que se le acusan, la sanción que se imputa y la identidad del servidor público, en la que se explicará la competencia que tiene para imponer sanciones. Lo mencionado en la garantía se replica en el art. 251 del Código Orgánico Administrativo al referir que el inicio del acto administrativo tiene como contenido mínimo dichas características, adicional se refiere sobre la posibilidad de adoptar medidas cautelares, de ser el caso.

Al respecto, Vásquez (2021) sostiene que el acto inicial del proceso administrativo es correcto, dado que es el informe emitido por la parte instructora y tiene como finalidad dar a conocer sobre los hechos que se le imputan, con ello puede prepararse para ejercer el derecho a la defensa, ante ello refiere que todo proceso que implica una sanción inicia con la decisión del ente competente, con el objetivo de separar funciones con la parte sancionadora.

Si bien se identifica que, en la notificación del acto administrativo, resulta poca información, en consideración de la falta de motivación para emitir la posible sanción, resulta solo una fase informativa y distinguir los dos procesos que se llevan a cabo dentro del proceso sancionador, con ello se evita la injerencia del instructor en el sancionador, dado que se limita a establecer los hechos y posibles sanciones pero no relaciona con normativa o interpretación que puede dar lugar a subjetividades.

Por último, se establece como garantía el hecho de que todo individuo es considerado ante la ley como inocente, siempre que no exista un proceso administrativo que determine lo contrario. Lo mencionado se vincula con la notificación dado, que, si bien se notifican sobre los hechos y la sanción, todavía se considera inocente al implicado porque no existió un proceso administrativo como tal, sino solo se realizaron investigaciones previas.

2.5. Normas generales aplicables

El procedimiento administrativo como se plantea en el Libro II del Código Orgánico Administrativo (2017) establece las normas generales, en el art. 134 refiere que las reglas dictaminadas serán aplicadas en los procedimientos de la administración pública, sin afectación a las normas

especiales que rigen en el control de recursos públicos. En el mismo artículo, se detalla que para efectos de la potestad sancionatoria se revise en el Libro III. No obstante, al indagar sobre los preceptos normativos en el Libro III del Código Orgánico Administrativo (2017), se observa que no consta de manera clara la normas acerca del Proceso Administrativo Sancionador, por tanto, se infiere que son aplicables las normas generales.

Tal como propone Cordero (2019) es pertinente realizar la distinción entre la normativa que aplica sobre los actos formales de los organismos administrativos, así como la distinción frente a otros reglamentos. A pesar de que las normativas tienen un carácter secundario en ley, las formulaciones legales de los organismos de la función administrativa deben garantizar la legalidad en los procesos administrativos.

En consideración a lo expuesto, el Proceso Administrativo Sancionador mantiene una contradicción ya que por un lado se refieren a reglas especiales, pero carece de un artículo que formule las misma, de tal forma que los organismos administrativos deberían brindar soluciones para evitar contradicciones porque solo se ubicaría como parte de un procedimiento administrativo común.

Ante la ausencia de normativa específica para el Proceso Administrativo Sancionador, se toma en consideración la normativa general de los procesos administrativos comunes, en el art. 135 Código Orgánico Administrativo (2017) se plantea la dirección de procedimiento enmarcado en el ejercicio de las competencias de la administración pública. Según Guzmán (2005) los actos de oficio de la administración pública parten de un proceso de evaluación previa, en efecto la norma apunta que la autoridad competente debe realizar el trámite necesario para la resolución de los procedimientos administrativos y superar cualquier obstáculo con la adopción de medidas para reducir las irregularidades.

El direccionamiento del proceso se relaciona con la responsabilidad de la administración pública para actuar por oficio, ya que, en el art. 139 Código Orgánico Administrativo (2017) se detalla que la administración pública impulsa el procedimiento administrativo en los términos establecidos por los otros organismos competentes. Dichas instituciones mantienen la potestad de corregir las omisiones o derechos de las partes que interviene en el proceso administrativo.

A decir Jiménez (2011) la administración pública actúa por medio del principio de impulso de oficio que busca una solución jurídica en casos donde los administrados no actúen de forma adecuada y situaciones de atipicidad. Con ello, se determina que el seguimiento del proceso a

partir de la solicitud hasta la respectiva resolución, una condición sujeta a la práctica de actos necesarios para el esclarecimiento de las omisiones incurridas.

En consideración con lo descrito, el impulso del direccionamiento de Proceso Administrativo Sancionador es competencia de la administración pública, la misma que debe dar inicio al respectivo procedimiento, ya que por oficio le corresponde determinar las responsabilidades por medio de los lineamientos normativos vigentes. A criterio de Gutiérrez (2019) en Código Orgánico Administrativo vigente se advierte que los procesos sancionatorios se ejercen por oficio del Proceso Administrativo Sancionador al evidenciar la ocurrencia en faltas disciplinarias por parte de los administrados. Así, los organismos con potestades administrativas tienen apertura para actuar en el marco de las competencias atribuidas.

De manera que, en un Estado de Derecho, resulta favorable incorporar la potestad sancionaría de la administración pública que obliga a la toma de decisiones en función de las atribuciones establecidas en la norma jurídica. No obstante, se plantea la articulación con otros principios para impedir arbitrariedades (Cardenas, 2020). Por tanto, en el art. 136 del Código Orgánico Administrativo (2017) se determinan los formularios y modelos a disposición de las partes interesadas por medio de los canales institucionales. La importancia de contar con dichos formatos es garantizar los criterios de admisión y la respectiva valoración en las dependencias administrativas.

Otra de las normativas generales según el art. 137 del Código Orgánico Administrativo (2017) alude a las actuaciones orales y audiencia para garantizar el procedimiento administrativo, plantea que estas competencias son de carácter facultativo cuya duración depende de los plazos establecidos para cada procedimiento. A criterio de Moreta (2019) el planteamiento del Código Orgánico Administrativo es incoherente, por una parte, garantiza la relación directa con el organismo sancionador para el desarrollo de audiencias, sin embargo, se estipula que las audiencias sean facultativas, en consecuencia, se incumple el principio de inmediación porque cabe la posibilidad de que el administrado no acceda al derecho a la defensa.

Conforme se sustenta en la ley vigente, la normativa aplicable sobre el Proceso Administrativo Sancionador no garantiza que el administrado mantenga contacto directo con el organismo sancionador, una condición necesaria para las decisiones sancionatorias de la administración pública. Conforme a lo señalado el criterio de facultativo implica que las audiencias orales o escritas no sea obligatorias y con ello se transgreda los derechos del administrado en la fase probatoria, entonces la problemática se traduce con la falta de obligatoriedad.

Otro de los aspectos que conviene señalar, es que las actuaciones orales y audiencias como parte del procedimiento de acuerdo al art. 248 del Código Orgánico Administrativo (2017) alude la separación entre la fase instructora y la sancionadora. Se determina que los servidores con funciones instructoras son aquellos que realizan la recopilación de pruebas, hechos e información que visibilizan la existencia de responsabilidad por parte de los administrados, por otra parte, los funcionarios decisores se encargan de revisar los hechos constitutivos para emitir una resolución administrativa (Cornejo, 2017).

Al respecto, Caicedo (2021) considera que la administración pública dispone de un número limitado de funcionarios públicos, por tanto, desde la practica en el Proceso Administrativo Sancionador la ejecución de informes y la toma de resoluciones son realizadas por el mismo funcionario. Pese a que en el Código Orgánico Administrativo se manifiesta la separación entre instrucción y resolución, se advierte la transgresión del principio de imparcialidad porque el funcionario actúa de juez y parte.

Como parte de las otras normativas planteadas en el Código Orgánico Administrativo (2017) en el capítulo primero del libro II por medio del art. 149 plantea sobre las partes interesadas en la administración pública, definidas como los sujetos titulares de derecho quienes mantienen un interés legítimo invocado, individual o colectivo que dan origen a sujetos activos y pasivos. En lo que respecta a la capacidad de ejercicio, la norma considera que toda persona es capaz de comparecer ante la ley. A partir del art. 152 se refiere sobre la representación de las partes interesadas para actuar en la administración pública, en el art. 158 de la misma norma se apunta a los plazos y términos y las notificaciones se visibilizan en el art. 164 con las formalidades vinculadas al proceso administrativo.

Al respecto, Méndez (2019) plantea que la normativa actual precisa de actualización, por una parte, se plantea que el inicio de Proceso Administrativo Sancionador parte del conocimiento de las faltas de administrado, por lo que no se considera la figura de que un tercero denuncie la existencia de este tipo de hechos. Por otro lado, en el caso de las notificaciones, se considera que la norma refiere a medios de comunicación tradicional, pero frente al avance tecnológico se deberían implementar medios de notificaciones por medio de canales digitales.

Otra de las normas generales que se aplican en el Código Orgánico Administrativo (2017) es la legitimación activa, que parte de lo establecido en el art. 229 de la ley en mención se establece que por regla general todos los actos administrativos se presumen como legítimos y se deben ejecutar una vez que se notifican, no obstante, se puede suspender si puede causar algún tipo

de perjuicio de difícil reparación para el administrado o si se ampara en una causal de nulidad de pleno derecho.

Por otra parte, en el capítulo segundo del Código Orgánico Administrativo (2017) se establecen las medidas provisionales de protección como parte de un procedimiento administrativo, entre las que se distingue: “secuestro, retención, prohibición de enajenar, clausura de establecimiento, suspensión de la actividad, retiro de productos, documentos, desalojo de personas, limitaciones restricciones de acceso y otra que este prevista en la ley” (Asamblea Nacional, 2017, p.24.) En lo referente a otras medidas provisionales se refiere a las que se plantean en la Constitución, siempre que el órgano judicial tenga la competencia de esa medida.

En virtud de lo expuesto, se determina que no existen normas generales explícitas sobre el Proceso Administrativo Sancionador, no obstante, se pueden aplicar las normas de los procedimientos administrativos, a pesar de ello se visualizan aspectos que deberían ser abordados por la función legislativa para lograr la ejecución de procedimientos sancionatorios apegados a la ley, en concreto la falta de obligatoriedad de las audiencias orales y audiencias implican la trasgresión de los derechos del administrado.

2.6. Caducidad y prescripción

Con relación a la caducidad en el Art. 103 del Código Orgánico Administrativo (2017) sobre las causas de la extinción del acto administrativo, señala en el numeral 4 que la caducidad se genera al verificar la condición resolutoria o se cumple el plazo previsto en el mismo acto administrativo o su régimen específico. Así mismo en el Art. 179 señala que, una vez iniciadas las actuaciones previas sobre algún asunto determinado, donde el inicio del procedimiento administrativo será notificado a la persona interesada en un plazo de seis meses contados, desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas, a cuyo término caduco el ejercicio de la potestad pública sancionadora. La declaración de caducidad será obtenida en vía administrativa o a través de un procedimiento sumario.

Por último, el Art 244 del Código Orgánico Administrativo señala sobre la caducidad de la potestad sancionatoria, donde indica que caducara cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador en el plazo previsto por el código, sin embargo, este no impide la iniciación de otro procedimiento mientras no opere la prescripción.

En este sentido, la caducidad administrativa hace alusión a un modo de extinción anormal de los actos administrativos en razón del incumplimiento por parte del interesado de las obligaciones

que las instituciones les imponen (Flores, 2017), por lo tanto, se entiende por caducidad administrativa la extinción de ciertas situaciones activas que están acompañadas de la necesidad de cumplir con los deberes, cargas o modalidades por el hecho de no haber observado estos últimos.

Con respecto a la prescripción, el Código Orgánico Administrativo (2017) en el Art. 246 señala que las sanciones administrativas prescriben en el mismo plazo de caducidad de la potestad sancionatoria, cuando no ha existido una resolución. Las sanciones también prescriben por el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo ha causado estado. Por su parte, el Art. 247 indica que el plazo de prescripción inicia a contarse desde el día siguiente a aquel acto administrativo, sin embargo, el computo del plazo de prescripción se interrumpe por el inicio del procedimiento de ejecución de la sanción.

Según Baca (2018) la prescripción desde un enfoque general es la institución jurídica mediante la cual, por el transcurso de un tiempo, la persona adquiere derechos o se libera de obligaciones, esta orientación de la prescripción se fundamenta en la necesidad de que pasado cierto tiempo se elimine toda incertidumbre jurídica y se abandone el castigo de quien lleva mucho tiempo viviendo de forma honrada, consagrando de esta manera el principio de seguridad jurídica. En este contexto, el plazo de prescripción constituye una limitación al ejercicio tardío del *ius puniendi*, además, la prescripción tiene un doble fundamento para el procedimiento administrativo sancionador, desde la perspectiva del administrado, el fundamento se encuentra en el principio de seguridad jurídica, esto exige que la amenaza de sanción tenga un término final; desde la perspectiva de la administración este plazo se fundamenta en la eficacia de su actuación.

De acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior, es posible inferir que la prescripción tiene una naturaleza dual, en primer lugar, porque supone seguridad jurídica para el administrado, dado que este tiene derecho a conocer con certeza hasta que momento es perseguible la infracción que cometió, lo cual se traduce en una contigüidad temporal entre el momento en que se cometió la infracción y se impuso la sanción. En segundo lugar, para la administración constituye una exigencia derivada del principio de eficacia administrativa y la consecución del interés público. En este sentido, la prescripción estorba y entorpece la persecución de las infracciones, dado que los plazos establecidos para la prescripción administrativa no permiten mantener vigentes los casos más antiguos (Boyer, 2020).

2.7. Impugnación

Todos los ecuatorianos tienen derecho a impugnar cualquier acto administrativo que sea emitido por una autoridad representante del Estado, ya sea por vía administrativa o a través de la función judicial, tal como lo establece el art. 173 de la Constitución del Ecuador (2008). De esta manera, se impone a la impugnación como mecanismo de defensa frente a la actuación de la administración, que en el caso de que no esté motivado o carezca de eficacia, este puede ser revocado. A lo mencionado se suma lo del art. 127 del Código Orgánico Administrativo que indica que cualquier individuo que perciba afectación por cualquier acto administrativo puede impugnar el accionar de los funcionarios de la administración pública, para ello puede reclamar la reparación que le corresponde como derecho.

En este sentido, en el art. 217 del Código Orgánico Administrativo se establecen reglas que se deben aplicar en la impugnación:

- La impugnación por vía administrativa solo puede ser de actos administrativos.
- La revisión como recurso extraordinario procede sobre el acto administrativo que ha causado estado.
- Si se elige la impugnación por vía judicial no puede realizarlo por vía administrativa.
- Si la parte interesada en impugnar, comete un error al denominar el recurso, esto no impedirá la tramitación, donde la administración es la encargada de dar el recurso que corresponda de acuerdo al contenido de la impugnación.

En lo referente a la primera regla de impugnación implica, que solo actos administrativos se pueden refutar por vía administrativa, a su vez hace referencia que las decisiones por vía judicial no pueden impugnar por vía administrativa, a razón de que no es competencia de la administración analizar los casos de la función judicial, debido a que, si bien se tiene conocimiento sobre la normativa, la revisión de la decisión cumple con diferentes recursos que garantiza el ejercicio de los derechos.

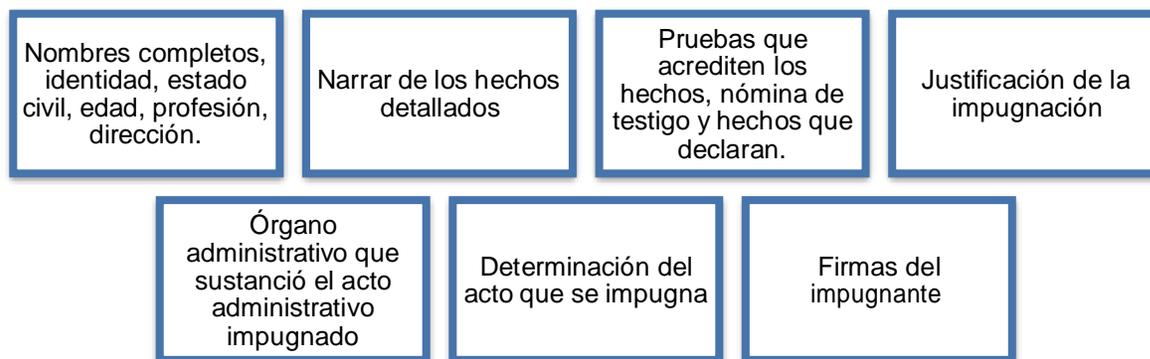
La segunda regla implica la procedencia del acto administrativo, para ello refiere cuando un acto administrativo ha causado estado, que de acuerdo a lo que manifiesta el Código Orgánico Administrativo en el art. 218, nos habla, ha causado estado cuando se expide un acto administrativo producto del recurso de apelación, cuando el plazo para interposición de apelación terminó o cuando se interpuso la acción contenciosa administrativa.

Los actos administrativos si se pueden refutar por vía judicial, dado que en el caso de que se consideren derechos constitucionales vulnerados el administrado puede iniciar un proceso judicial, para ello depende del individuo y de la situación que implique el acto administrativo. Un aspecto a considerar es lo referido en la tercera regla que indica que si se elige la impugnación por vía judicial no puede realizarlo por vía administrativa, con ello si bien el individuo tiene la potestad de decisión, una vez iniciado el proceso judicial no puede realizar por vía administrativa. Es importante mencionar que de acuerdo a lo establecido en el art. 219 del Código Orgánico Administrativo, cuando el acto administrativo es expedido por la máxima autoridad administrativa, solo se puede impugnar por vía judicial.

Es importante referir sobre los requisitos formales de la impugnación, a continuación:

Figura 7

Requisitos formales de la impugnación, art 220 del Código Orgánico Administrativo



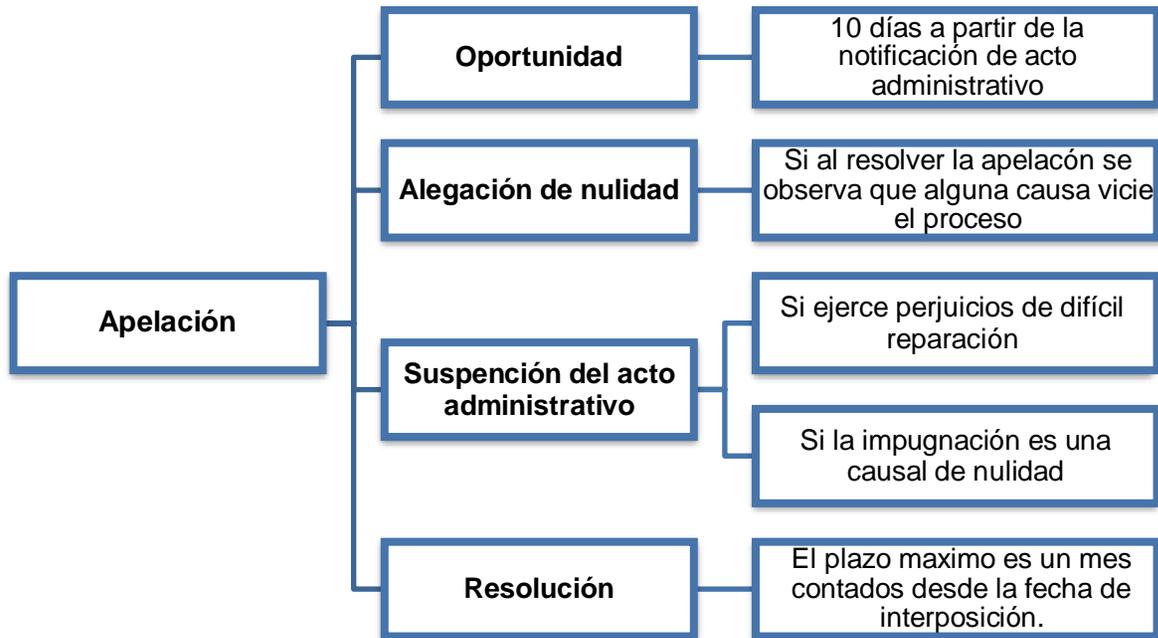
Nota. Adaptado de Código Orgánico Administrativo (2017)

En la figura 7 se observan los requisitos formales que tiene que cumplir el administrado para poder impugnar, entre las que se distinguen diferentes datos sociodemográficos, en cuanto a nombres, apellidos, estado civil, identidad, entre otros. Como siguiente punto implica narrar los hechos de forma detallada, así como las pruebas que evidencien los hechos y si existen testigos que los avalen. Por otra parte, se debe justificar la impugnación, el órgano administrativo que emitió el acto impugnado y detallar el acto administrativo en cuestión.

Por otro lado, la impugnación puede realizarse a través de dos recursos de acuerdo a lo establecido en el art. 219: apelación y extraordinario de revisión. En cuanto a la apelación se refiere las siguientes características:

Figura 8

Características de la impugnación por apelación



Nota. Adaptado de Código Orgánico Administrativo (2017)

En la figura 8 se muestran las características de la apelación, en la que se detalla el tiempo en el que se puede presentar que implican 10 días una vez notificado el acto administrativo. Se distingue que en la apelación se puede alegar la nulidad o suspender el acto administrativo, en el primer caso surge cuando se evidencia una causa que vicia el proceso, mientras que se podrá suspender el acto si este implica un perjuicio difícil de reparar para el administrado o si la impugnación es una causa de nulidad.

En lo referente a la nulidad, en el art. 132 del Código Orgánico Administrativo (2017) se establece que solo la máxima autoridad puede anular un acto administrativo, que debido a la invalidez puede realizar por iniciativa propia o por una parte interesada, donde el plazo para la realizar la revisión de oficio son dos meses.

Por otra parte, el art. 232 establece sobre el otro recurso de apelación que implica el recurso extraordinario de revisión, como causales para recurrir a este recurso se establece los siguientes:

- Error de hecho evidente y de manifiesto que afecte la cuestión de fondo
- Error de derecho evidente y de manifiesto que afecte la cuestión de fondo
- Si aparecen documentos de valor esencial para la resolución.

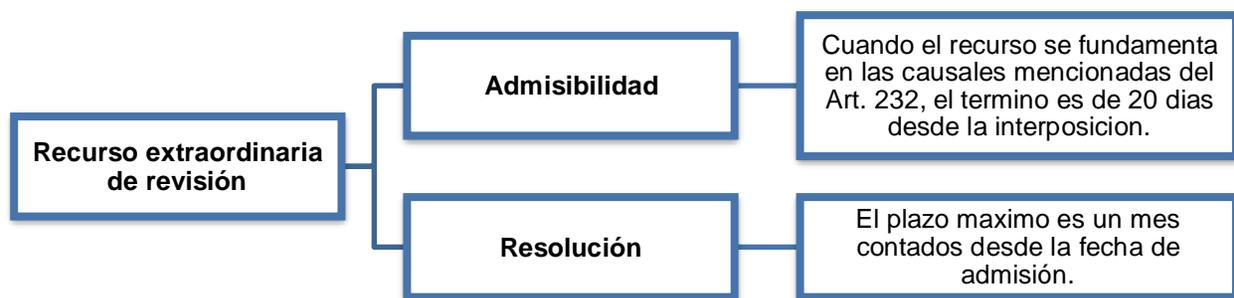
- Si en la resolución influyeron actos nulos o declaraciones falsas
- Si la resolución se emitió como consecuencia de una conducta punible declarada en una sentencia judicial ejecutoriada.

Con lo expuesto, el recurso extraordinario surge cuando existe errores de hechos o derechos o si se presentan documentos que puedan cambiar la decisión administrativa. De igual manera si los actos que intervinieron en el proceso investigativo son nulos o se tomó en consideración el testimonio de testigo que resultaron falsos. Por último, si el acto administrativo se fundamentó en una conducta ilegal que se determinó en un proceso judicial.

Una vez identificado las causas para interponer una apelación que consiste en un recurso extraordinario, a continuación, se establecen las principales características:

Figura 9

Características de la impugnación por apelación



Nota. Adaptado de Código Orgánico Administrativo (2017).

Con lo expuesto en cuanto a la impugnación que se establece en el Código Orgánico Administrativo (2017) se identifica que si bien se reconoce el derecho a impugnar un acto administrativo, donde se refieren diferentes recursos de acuerdo a las características del acto que se considera como lesivo. Un aspecto que llama la atención es la nulidad y suspensión, dado que en la nulidad se realiza cuando existe un error que contradice la normativa, pero en la suspensión se refiere dos causas cuando se identifique la nulidad o cuando se establezca que el acto administrativo es lesivo para el administrado, para lo cual no se refiere ningún proceso adicional, donde el mismo administrador es el encargado de tal decisión, lo que implica una vulneración de derechos, dado que se debería garantizar la imparcialidad.

Capítulo III

Análisis comparativo e identificación de la efectividad actual del Procedimiento Administrativo Sancionador del Código Orgánico Administrativo con el ERJAFE y COOTAD

3.1. Síntesis comparativa de los procedimientos administrativos establecidos en el Ecuador

En el presente acápite se presentan tablas comparativas con relación a la normativa que se encuentra vigente y otras que normaron el procedimiento administrativo establecido en el país; es así que se analiza el Código Orgánico Administrativo, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), los dos primeros se encuentran vigentes, pero la normativa del COOTAD en cuenta al PAS al momento de realizar la investigación, en algunos artículos se encuentran en su mayoría derogados.

La razón por la que se analiza normas que no están vigentes es por efectos comparativos, en tanto que con la implementación del Código Orgánico Administrativo se busca evidenciar si los cambios que se proponen en este cuerpo legal son positivos o eficientes. En este sentido, en las tablas con las normas legales se especificará cuales están vigentes y los que están derogados.

3.1.1. Inicio

Tabla 1

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD del inicio del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Art. 250	Art. 137	
El procedimiento sancionador inicia por oficio por iniciativa propia o de una orden de un superior.	Los procedimientos administrativos podrán iniciarse de oficio o solicitud (art. 135). Las solicitudes mantienen un formato disponible para la ciudadanía.	

Al analizar sobre el inicio de los procedimientos, en el Código Orgánico Administrativo y ERJAFE, plantean que el inicio se da por oficio o por autorización o de la máxima autoridad, de manera que el inicio se mantiene por iniciativa propia de la autoridad competente conforme lo establece la norma. No obstante, en el ERJAFE se plantea la posibilidad de que una tercera parte solicite

el inicio de los mismos bajo la figura de solicitud por medio de formatos disponibles para la ciudadanía.

Al respecto, se determina que el Código Orgánico Administrativo vigente deja de lado la participación ciudadana, pues reconoce como paso único para el inicio de procesos administrativos a la actuación de oficio. Tal como se observa la ley, no se reconoce las disposiciones sobre los formatos y lineamientos para realizar para que un tercero impulse el inicio del proceso administrativo.

3.1.2. Medidas provisionales

Tabla 2

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de medidas provisionales del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Art. 180 - 191	Art. 203	Art. 390
Vigente desde el 2017	Vigente desde el 2002	Derogado en el 2017
Al iniciar el procedimiento se pueden aplicar medidas cautelares proporcionales para asegurar la eficacia de la resolución.	En la resolución se podrá disponer de medidas cautelares para garantizar la eficacia	Se adoptarán medidas provisionales por petición de oficio, en casos de urgencia, por razones de orden público o para la protección provisional.
Se puede aplicar las siguientes medidas provisionales: secuestro, retención, prohibición de enajenar, clausura de establecimiento, suspensión de la actividad, retiro de productos documentos u otros bienes, desalojo de personas, limitación o restricción de acceso, otras previstas en la ley.		

En lo que atañe a las medidas provisionales, los tres cuerpos normativos analizados permiten la incorporación de dichas medidas, en el caso de Código Orgánico Administrativo y ERJAFE se aplican para garantizar la eficacia en la resolución, pero varían en cuanto a las condiciones a aplicar. En efecto en el Código Orgánico Administrativo se aluden a condiciones específicas como prohibición de enajenar, suspensión de las actividades, retiro de documentación, restricción de acceso y condiciones establecidas en la ley. Por otra parte, en el ERJAFE dispone que se adoptarán medidas cautelares precisas en tanto no sea ejecutiva.

En el caso del COOTAD en el art 390 se establecían las medidas provisionales, en la actualidad se encuentra derogado, pero se indicaba que las medidas se realizarán de oficio o a petición de

las partes en casos de urgencias, razones de orden público, se planteaba que no se podrán implementar medidas que impliquen la violación de derechos fundamentales. Conforme a lo descrito, en el Código Orgánico Administrativo vigente se detallan que tipo de medidas se emplearían en el procedimiento administrativo, teniendo mayor precisión en la comparación con los otros cuerpos legales.

3.1.3. Notificación

Tabla 3

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de notificación del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Art. 164 – Art 173	Art. 66	Art. 365
Vigente desde el 2017	Vigente desde el 2002	Derogado en el 2017
Se comunica a la persona sobre el contenido de un acto administrativo, se tiene 3 días para notificar, de no hacerlo no es una causa de invalidez, pero si se puede determinar responsabilidad de servidores públicos.	Para que exista válidos los procedimientos administrativos, se requiere de la respectiva notificación	La notificación de actos administrativos es obligatoria y no tendrán eficacia a quienes se haya omitido la notificación

Otro de los aspectos analizados corresponde a la notificación del procedimiento administrativo, en el ERJAFE y en el COOTAD (artículo derogado en la actualidad) se detalla que la notificación es un elemento obligatorio para la validez de los actos administrativos caso contrario no se tendrá eficacia con relación a los responsables que omitieran la misma. Sin embargo, en el Código Orgánico Administrativo a pesar de establecer las condiciones de la notificación en términos de plazo, se plantea que en caso de no efectuar la notificación no es una causa para justificar la invalidez.

Por tanto, el Código Orgánico Administrativo en vigencia no contempla la obligatoriedad de la notificación de las partes interesadas en los procedimientos administrativos, si bien se plantean las notificaciones sobre el contenido de los actos administrativos, se enfatiza que en caso de no realizar no se procede la invalidez y se continua con las acciones para determinar las responsabilidades de los funcionarios públicos.

3.1.4. Caducidad

Tabla 4

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de caducidad del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Art. 179-213 -244 - 116	Art. 159 - 167	Art. 373 - 381.1 -402
Vigente desde el 2017	Vigente desde el 2002	Derogado en el 2017
Transcurridos 6 meses desde que se ordenan las actuaciones previas caduca la potestad pública sancionadora, puede ser por vía administrativa o por procedimiento sumario.	En los procedimientos a solicitud del interesado, la caducidad será transcurridos dos meses por la paralización por causa imputable, luego de este plazo se archivarán las actuaciones. La caducidad no produce la prescripción de acciones del particular y no será aplicable en caso de afectación al interés general	Los actos administrativos que autoricen actos judiciales, venta de inmuebles que no se ejecuten en un plazo de tres años caducarán.
Cuando el proceso inicio por oficio caduca a partir de dos meses contados desde la expiración del plazo para dictar el acto administrativo		Transcurrido el plazo de tres meses de iniciado el procedimiento sin que se declare la lesividad, se produce la caducidad del mismo
La potestad sancionadora caduca cuanto la administración no concluya el proceso administrativo sancionador en el plazo previsto	En los procedimientos de oficio, la caducidad procede cuando no existe una resolución dictada en el transcurso de tres meses a partir del inicio.	La caducidad del procedimiento administrativo sancionador caduca si luego de 30 días de iniciado se suspende la continuación o impulso.
La potestad revocatoria caduca a los tres años contados desde que se notificó el acto administrativo	La caducidad del procedimiento administrativo sancionador caduca si luego de 20 días de iniciado la administración suspende la continuación o impulso.	

En cuanto a la caducidad de los procesos, al comparar la legislación objeto de estudio se plantean plazos en términos de días o meses con variaciones entre los cuerpos legales. En el Código Orgánico Administrativo se determina que luego de seis meses transcurridos desde que se ordenan las actuaciones previas se caduca el ejercicio de la potestad pública sancionadora por vía administrativa o sumaria, en tanto que una vez que inicia el proceso se caduca a partir de dos meses desde la expiración del plazo, además la potestad sancionatoria caduca cuando no se concluye el proceso administrativo y la potestad revocatoria caduca a los primeros tres años contados desde que se notificó el acto administrativo.

La caducidad conforme se determina en el ERJAFE concibe la caducidad en función del tipo de procedimiento, en los casos donde se inicien a solicitud del interesado la caducidad se da luego de dos meses de paralización de la causa imputable, siempre y cuando la afectación no sea de interés general. En los procedimientos de oficio, la caducidad procede ante la inexistencia de resolución dictaminada luego de tres meses a partir del inicio, así como la caducidad del procedimiento luego de 20 días en caso de la suspensión de la continuación e impulso. En contraste en el COOTAD en los artículos 373, 381.1 y 402, que se encuentran derogados se planteaba una subdivisión de los actos administrativo que caduca en tres años, en tanto que caducidad del procedimiento luego de 30 días que se suspende la continuación e impulso.

3.1.5. Prescripción

Tabla 5

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de prescripción del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Art. 246	Art. 197	Art. 399
Vigente desde el 2017	Vigente desde el 2002	Derogado en el 2017
Las sanciones prescriben en el mismo plazo que la potestad sancionadora	El plazo de prescripción en las infracciones se cuenta desde el día que se comente la infracción. El plazo de prescripción de sanciones se contabiliza desde el día siguiente en el que adquiera la firmeza a la resolución.	Las infracciones y sanciones prescribirán en cinco años. El plazo de prescripción de infracciones comenzará a contarse desde el día en que se cometió la misma. El plazo de prescripción de sanciones se cuenta desde el día siguiente a la notificación de la resolución.

Otro de los aspectos identificados en el procedimiento administrativo corresponde a la prescripción que se incorpora en las tres normativas analizadas, en el Código Orgánico Administrativo se determina una condición general al plantear que las sanciones prescriben el mismo plazo de la potestad sancionatoria. En cambio, en el ERJAFE y COOTAD (artículo derogado en la actualidad) se determina una delimitación entre prescripción de infracciones y sanciones, en el caso de infracciones se cuenta desde el día que se comete; en tanto que la prescripción en las sanciones se toma en cuenta el día siguiente de emitida la resolución. Al respecto, en el Código Orgánico Administrativo no plantea condiciones que determinen con claridad las condiciones de prescripción como se realizaba en la normativa anterior.

3.1.6. Impugnación

Tabla 6

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de impugnación del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Art. 173 (CRE) – Art. 219 Código Orgánico Administrativo	Art. 69	Art. 369
Vigente desde el 2017	Vigente desde el 2002	Derogado en el 2017
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los procesos administrativos se rigen al precepto constitucional vigente, que refiere que los actos administrativos de cualquier autoridad serán impugnados por vía judicial o administrativa. ▪ Los actos expedidos por máxima autoridad solo pueden ser impugnados por vía judicial 	<p>Todos los actos administrativos se pueden impugnar por vía administrativa o judicial.</p> <p>Los actos de simple administración por naturaleza consultiva o preparatoria no son impugnables, salvo en dictámenes por omisión o error.</p>	<p>Los administrados pueden impugnar por vía judicial las resoluciones del administrador, dicha impugnación no impedirá la extinción del acto administrativo resuelto.</p>

Con respecto a la impugnación, en el Código Orgánico Administrativo no se refleja la impugnación sobre los procedimientos administrativos, pero se aplica la norma constitucional que plantea la vía administrativa y judicial en torno a los actos administrativos de cualquier autoridad. En el ERJAFE se detalla características para la impugnación, si bien reconoce que todos los actos administrativos por las vías descritas, reconoce que en caso de los actos simples no son impugnables a excepción de aquello donde se omita la ley o se efectúen por error.

En contraste, en el COOTAD que se planteó en el artículo 369 que se encuentre derogado desde el 2017, establecía que la impugnación se admite sólo la vía judicial, una condición que no impide la extinción del acto administrativo resuelto. Conforme a lo descrito, la normativa actual sobre el procedimiento administrativo, si bien plantea dos vías de impugnación no determina las características requeridas para el uso de los mismos en los procedimientos administrativos.

3.1.7. Sección

Tabla 7

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de la sección del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
---------------------------------------	---------------	---------------

Libro tercero de procedimientos especiales, título I Procedimiento Sancionador, capítulo primero: caducidad de la potestad sancionadora, capítulo segundo prescripción de las sanciones, capítulo tercero - procedimiento	Desde el art. 192	Sección cuarta - Procedimiento administrativo sancionador
Vigente desde el 2017	Vigente desde el 2002	Sección derogada en 2017

De modo semejante, se realiza la comparación de características legales sobre el proceso administrativo sancionador, al revisar sobre las secciones, se determina que en el Código Orgánico Administrativo se maneja un libro tercero referido a procedimientos especiales, compuesto por un título y tres capítulos. En el COOTAD se incorporaba algo parecido (sección derogada en la actualidad), en la sección cuarta que se denominaba procedimiento administrativo sancionador, de otro modo en el ERJAFE no se precisa normativa en secciones especiales por lo que la norma se aplica desde el art. 192. Con base a lo señalado, se especifica que el Código Orgánico Administrativo dispone de una sección más amplia con respecto a las otras normativas.

3.1.8. Principios

Tabla 8

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de los principios del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Art. 29 - 30	Art. 193 - 194 - 195 - 196	Art. 396- 397- 398
Vigentes desde el 2017	Vigente desde el 2002	Derogados en el 2017
Principio de Tipicidad Principio de Irretroactividad	Legalidad Irretroactividad Tipicidad Responsabilidad Proporcionalidad	Proporcionalidad Tipicidad Responsabilidad

En el procedimiento administrativo sancionador intervienen los principios, tanto en el ERJAFE y COOTAD (artículos derogados desde el 2017) se determinan los principios de legalidad, irretroactividad, proporcionalidad, tipicidad y responsabilidad. En contraste en el capítulo IV del Código Orgánico Administrativo, se aplican los principios de tipicidad e irretroactividad vigentes que infiere la aplicabilidad en la determinación de sanciones en la administración pública.

3.1.9. Concurrencia

Tabla 9

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de la concurrencia del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Art. 259	Art. 198	Art. 400
Vigente desde el 2017	Vigente desde el 2002	Derogado en el 2017
Se plantea como prohibición de concurrencia de sanciones, nadie puede ser sancionado administrativamente dos veces.	Nadie podrá ser sancionado por un hecho que haya sido sancionado penal o administrativamente	Nadie puede ser sancionado desde la parte administrativa más de una vez y por un mismo hecho que haya sido por esa vía.

Lo mismo acontece con la concurrencia, se determina que en el Código Orgánico Administrativo y COOTAD (artículo derogado desde el 2017) se concibe que nadie puede ser sancionado más de una vez desde la parte administrativa por un mismo hecho. A diferencia del ERJAFE que dispone que nadie será objeto de sanción dos veces por vía penal o administrativa; en consecuencia, en la normativa vigente se excluye los procedimientos administrativos sancionadores por vía judicial.

3.1.10. Garantías

Tabla 10

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD de las garantías del PAS

Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Art. 248	Art 199 - art. 202	
Vigente desde el 2017	Vigente desde el 2002	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Separación de la función instructora y sancionadora. ▪ Ninguna sanción se puede interponer sin un proceso. ▪ El presunto infractor debe ser notificado ▪ Toda persona se considera inocente hasta que se demuestre lo contrario 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El ejercicio de la potestad sancionadora requiere de un proceso legal establecido. ▪ No se podrá imponer sanciones si un proceso necesario. ▪ Presunción de inocencia del presunto infractor. 	

En el caso de las garantías del proceso administrativo sancionador, en el Código Orgánico Administrativo se plantea la separación de las funciones sancionadora e instructora, así como ninguna sanción se impondrán sin el respectivo proceso, la notificación del presunto infractor y

la consideración de inocencia. Algo semejante acontece en el ERJAFE que refiere al proceso legal establecido para imponer sanciones y la presunción de inocencia, pero en el COOTAD no se determina garantías en este tipo de proceso. Razón por la cual, se detalla que los preceptos del Código Orgánico Administrativo mantienen lineamientos con características mayores a los instrumentos legales anteriores.

3.1.11. Procedimiento Administrativo Sancionador

Tabla 11

Síntesis comparativa Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD del PAS

Parte del PAS	Código Orgánico Administrativo	ERJAFE	COOTAD
Inicio	Art. 248		Art. 401
	Vigente desde el 2017		Derogado en el 2017
	Se debe notificar al responsable de los hechos que se le imputen		Inicia mediante auto motivado que determine con precisión el hecho acusado, el posible infractor, la norma que tipifica y la sanción que se impondrá. El auto será notificado al posible infractor, quien tiene 5 días para contestar, si en 10 días no responde se dictará la resolución.
Impugnación	Art. 217 -219	Art. 176 -177	Art. 403
	Vigente desde el 2017	Vigente desde el 2002	Derogado en el 2017
	La impugnación puede realizarse a través de la apelación y extraordinario de revisión, para ello se establecen las siguientes reglas	Los actos que no pongan fin en vía administrativa, tienen el recurso de apelación y el recurso extraordinario de revisión, el primero se utiliza cuando afecten a derechos subjetivos directos del administrado, para ello tiene un plazo de 15 días. El segundo cuando hay error de hecho o derecho, cuando existan documentos transcendentales, cuando haya documentos o testimonios falsos.	Contra resolución que impongan sanción puede interponerse el recurso de apelación o el extraordinario de revisión.
	<ul style="list-style-type: none"> • Impugnación por vía administrativa, solo será de actos administrativos • Revisión como recurso extraordinario 		

	<ul style="list-style-type: none"> • Se elige la impugnación por vía judicial 		
	<ul style="list-style-type: none"> • El impugnador al cometer un error al denominar el recurso, esto no impedirá la tramitación del mismo 		
		Art. 174	Art. 407
		Vigente desde el 2002	Derogado en el 2017
Reposición		Solo los actos administrativos que afecten derechos tendrán un recurso reposición, se pueden presentar 15 días después si el acto fue expreso, caso contrario 90 días.	Solo los actos administrativos que afecten derechos tendrán un recurso reposición, se pueden presentar 5 días después si el acto fue expreso, caso contrario 30 días.

En lo que atañe al inicio del procedimiento administrativo sancionador, en el ERJAFE no se distingue precepto alguno, en tanto que en el Código Orgánico Administrativo se plantea la notificación al responsable de los hechos imputables. Por otra parte, en el COOTAD en el artículo 401 que se encuentra derogado se planteaba la incorporación del auto motivado que aporte mayor precisión acerca del hecho acusado, el posible infractor, la tipificación y el plazo para la respectiva contestación antes de la resolución.

Al indagar sobre la impugnación, se evidencia en el Código Orgánico Administrativo, ERJAFE y COOTAD (artículo derogado desde el 2017), establecen que todo acto administrativo se puede impugnar, a su vez se contradice al mencionar como excepción que los actos expedidos por máxima autoridad solo pueden ser impugnados a través de medios judiciales.

A manera de resumen la comparación en lo referente a la normativa vigente y derogada el proceso administrativo sancionador, se identifica que el Código Orgánico Administrativo y el COOTAD (sección derogada desde el 2017) se establece una sección en específico, mientras que en el ERJAFE se establece desde el art. 192, pero no es una sección.

Por otra parte, en cuanto a los principios en el Código Orgánico Administrativo se establecen principios generales para el acto administrativo, pero no se refieren específicos para la parte sancionadora. No obstante, en el ERJAFE se establecen como principios del proceso administrativo sancionador la legalidad, irretroactividad, responsabilidad y proporcionalidad.

Mientras que en los artículos derogados del COOTAD se planteaba la proporcionalidad, la tipicidad y responsabilidad. En cuanto a la concurrencia en las tres normativas se hace referencia sobre la no procedencia de sanciones sobre un mismo hecho.

Por otro lado, el proceso administrativo sancionador cuenta con garantías en el Código Orgánico Administrativo y ERJAFE, pero no en el COOTAD; a pesar de ello en el Código Orgánico Administrativo se establecen nuevas garantías como la división de la función instructora y sancionadora, pero se mantiene el hecho de que ninguna sanción se interpone sin un procedimiento de por medio y la presunción de inocencia del infractor.

En lo referente al Proceso Administrativo Sancionador se evidencian tres aspectos en común en las tres normativas que es la norma para el inicio, características para la impugnación y la reposición. En cuanto al inicio se diferencia que en el artículo derogado del COOTAD se enviaba un auto motivado en el que se da a conocer al posible infractor sobre el hecho, la norma que tipifica y la sanción que tendrá, pero en el Código Orgánico Administrativo se indica que la notificación se considerará los hechos, la sanción y la identidad del funcionario. Cabe mencionar que en los tres casos se refiere sobre dos recursos de impugnación como es la apelación y el extraordinario de revisión.

Por último, se establece la reposición que en el caso del ERJAFE y COOTAD (artículos derogados desde el 2017) se indica que solo ocurrirá cuando se identifiquen vulneración de derechos del administrado y se establece un plazo, que resulta mayor en el ERJAFE con 15 días si el acto fue expreso, caso contrario de 90 días, por el contrario, en los artículos derogados del COOTAD se establecía entre 5 y 30 días respectivamente.

3.2. Identificación de aspectos positivos y negativos del Proceso Administrativo Sancionador del Código Orgánico Administrativo frente al ERJAFE y COOTAD

3.2.1. Aspectos negativos

- **Falta de formato y contenido del inicio del PAS**

Al comparar entre el inicio del PAS en el Código Orgánico Administrativo y ERJAFE, en los dos se establece que puede ser por oficio o solicitud, pero en el ERJAFE se indica el formato y el contenido que debe tener, lo que sería un aspecto negativo para el Código Orgánico Administrativo, ya que, si el objetivo es que la normativa del proceso administrativo se encuentre en un solo documento, resulta urgente incorporar todos los aspectos que puedan direccionar al administrador y administrados las características de cada proceso.

Lo mencionado concuerda con Núñez (2019), quien refiere que el Código Orgánico Administrativo se estableció con el objetivo de encauzar a los administradores para que dentro del proceso administrativo se respeten los derechos de los ciudadanos, así como las decisiones se realicen de forma imparcial, con la garantía del control, a pesar de ello menciona que el Código Orgánico Administrativo no excluye al COOTAD o ERJAFE, sino que conviven en el mismo ordenamiento jurídico para garantizar la eficiencia en la aplicación de justicia.

En este sentido, si bien en el Código Orgánico Administrativo no se establecen las características mínimas del inicio del proceso, en el ERJAFE si se hace y se podría tomar como referencia para la aplicación actual. En el caso del COOTAD, si bien no se identifica este particular, en la nueva reforma del año 2019 se derogaron gran parte de los artículos que hacían referencia al proceso administrativo.

- **Falta de interposición de las causas de medidas cautelares**

A pesar de ello, en el Código Orgánico Administrativo no se establecen las causas sobre las que se imponen medidas cautelares a diferencia del COOTAD que establece que se recurre a medidas provisionales en casos de urgencia, por razones de orden público o de protección provisional.

La razón por la que no se contempla, se infiere por el hecho de que el Código Orgánico Administrativo está sujeto a la Constitución, donde en el art. 87 establece que, se pueden ordenar medidas cautelares para evitar o proteger la violación o amenaza de violación de los derechos de una persona, con ello según Terán (2021) las medidas cautelares constitucionales son indispensables en el ordenamiento jurídico, donde se prioriza los derechos de los ciudadanos y evitan que se interrumpa el ejercicio del derecho por la posible actuación de un servidor público o de un particular.

- **La falta de notificación no es una razón de invalidez**

En lo referente a la notificación se identifica un aspecto negativo de la normativa del Código Orgánico Administrativo frente al COOTAD y ERJAFE, a razón de que se refiere que si los actos administrativos no son notificados no serán inválidos, pero sí tendrán posibles consecuencias en los funcionarios públicos, por el contrario, en el COOTAD y ERJAFE se establece que si no se notifica será una causal de invalidez del acto.

3.2.2. Aspectos positivos

- **Forma establecida de iniciar el PAS**

En lo referente a los aspectos positivos que tiene el Proceso Administrativo Sancionador del Código Orgánico Administrativo frente a lo establecido en el ERJAFE y COOTAD, se identifican diferentes aspectos, en cuanto al inicio del proceso administrativo se identifica que el Código Orgánico Administrativo y ERJAFE establecen que puede iniciar por oficio o solicitud de la persona, en cambio en el COOTAD, no se establece como inicia el proceso administrativo.

- **Identificación de las medidas provisionales**

Otro aspecto que se evidencia como positivo es la especificación de las medidas provisionales en el Código Orgánico Administrativo, porque a diferencia del COOTAD y ERJAFE solo se hace referencia sobre la potestad que tiene el administrador para interponer medidas cautelares que contribuyan a la eficacia en la resolución, pero no se especificaba que tipo de medidas se pueden utilizar.

3.3. Argumentos sobre la efectividad o ineficacia del Proceso Administrativo Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo

3.3.1. Ineficacia del PAS en el Código Orgánico Administrativo

- **Falta de separación en la función instructora y sancionadora**

Con relación a la ineficiencia del Proceso Administrativo Sancionador establecida en el Código Orgánico Administrativo se identificó dentro de las garantías que están establecidas en el Art. 248 en el numeral 1, el cual establece que los procedimientos sancionadores se dispondrán la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos.

Bajo este contexto, el Código Orgánico Administrativo no establece que estas funciones serán realizadas por dos entidades diferentes, dado que tanto el instructor como el sancionador pertenecen a la misma institución, esto genera ineficiencia dentro del Proceso Administrativo Sancionador, porque los sujetos al formar parte de una misma entidad, no podrán realizar un análisis objetivo, en este sentido, se puede generar sesgos al momento de establecer una sanción de acuerdo al delito cometido por el administrado.

Según Vásquez (2021) es fundamental que se establezca una distinción entre el órgano instructor y el sancionador, es decir, que sean de diferentes entidades, con la finalidad que estas

instituciones sean las encargadas del procedimiento sancionador para garantizar la imparcialidad, en otras palabras, el órgano instructor será el encargado de investigar y sustentar el procedimiento, en cambio el órgano sancionador se encarga del análisis objetivo del expediente y sin ningún tipo de prejuicio sobre la conducta del administrado, establecer o no una sanción administrativa de tal forma que se garantice la eficiencia dentro del proceso administrativo.

Por su parte, Caicedo (2021) señala que en la práctica el numeral 1 del art. 248 del Código Orgánico Administrativo no se cumple, puesto que el mismo funcionario público realiza la etapa de instrucción y también se encarga de aplicar la sanción, de tal forma que se violenta la imparcialidad en todo el procedimiento. Sin embargo, el autor indica que el problema radica en que la administración cuenta con un número limitado de servidores, razón para que no se pueda realizar el proceso administrativo de forma adecuada y eficiente.

- **Falta de inclusión sobre la ley y el artículo por el que se sanciona al ciudadano en la notificación**

De igual forma, se identificó otra ineficiencia dentro del Código Orgánico Administrativo en el Art. 248 numeral 3, el cual establece que el presunto responsable será notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que se le puedan imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción. En este sentido, se evidencia que dentro de la norma no se establece que la notificación, al infractor también debe incluir la ley y el artículo que no fue cumplido por el acusado.

De acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior, Pineda (2021) señala que es de vital importancia que el acusado tenga conocimiento sobre la ley infringida, la cual debe estar claramente identificada en la notificación judicial, puesto que representa una herramienta que garantiza el debido proceso y el derecho a la defensa, de tal forma que el infractor de la ley pueda preparar su defensa con relación al hecho cometido y pueda ser sancionado de forma eficiente y proporcional.

- **Falta de explicación del tipo de sanción**

Otra ineficiencia se encuentra en el libro tercero del Código Orgánico Administrativo donde se refiere sobre el procedimiento sancionador, sin embargo, no se establecen los tipos de sanciones a los cuales podrían incurrir las instituciones para castigar a los infractores de la ley, puesto que

solo se menciona, sobre los tipos de infracciones y los plazos de prescripción, pero no se establece de manera específica el tipo de sanción.

Con relación a lo señalado en el párrafo anterior, Santiago (2017) alude que es fundamental establecer los tipos de sanciones dentro de una ley, puesto que a través de la sanción se busca reparar de forma principal el daño ocasionado, al alterar la relación entre el Estado, servidor público y sociedad, de aquí la necesidad de identificar los tipos de sanciones a los cuales podrían recurrir las diferentes instituciones públicas para hacer cumplir la infracción a los ciudadanos que han infringido la ley.

3.3.2. Efectividad del PAS en el Código Orgánico Administrativo

▪ Establecimiento de medidas provisionales

En el Art. 180 se establecen las medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución, para ello se establecen varias medidas provisionales como de secuestro, retención, prohibición de enajenar, clausura de establecimiento, suspensión de la actividad, retiro de productos, documentos u otros bienes, desalojo de personas, limitación o restricción de acceso, etc., por lo tanto, se evidencia que el Código Orgánico Administrativo cuenta con una serie de medidas, que permiten salvaguardar los derechos y libertades de los involucrados, de esta forma demostrando la efectividad del código.

Por consiguiente, Lloret y Zamora (2021) indica que las medidas provisionales son facultades a favor, única y exclusivamente de la administración pública, por lo tanto, fueron establecidas para brindar protección a los ciudadanos, al satisfacer y salvaguardar la eficiencia jurídica de las decisiones y en su adopción, constituir una respuesta cierta y fundada en derecho a favor del administrado.

De igual forma es importante señalar que, de acuerdo a la jerarquía de aplicación de la norma, el Código Orgánico Administrativo cuenta con un nivel de jerarquía mayor al COOTAD, por lo tanto, el Código Orgánico Administrativo cuenta con toda la efectividad y legalidad para su aplicación, y esto se justifica de acuerdo al Art. 425 de la Constitución (2008) donde indica el orden jerárquico de aplicación de las normas, que se menciona a continuación: Constitución, leyes orgánicas, leyes ordinarias, normas regionales, ordenanzas distritales, decretos y reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

3.4. Determinación de problemáticas, deficiencias y posibles soluciones del Proceso Administrativo Sancionador del Código Orgánico Administrativo

Con relación a la primera ineficiencia identificada sobre las garantías donde el Código Orgánico Administrativo no establece que la función instructora y sancionadora no serán realizados por dos entidades diferentes, dado que las dos pertenecen a la misma institución, porque los sujetos al formar parte de una misma entidad, no podrán realizar un análisis objetivo, de tal manera que se generan sesgos al momento de establecer una sanción de acuerdo al delito cometido por el administrado. Por consiguiente, se establece como una posible solución que se dupliquen el número de organismos o entidades, de tal forma que existan entidades encargadas de la fiscalización y otras de las sanciones.

Según, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2019) la creación de las instituciones públicas es fundamental para marcar diferencias en la vida de los ciudadanos, puesto que tienen un impacto positivo en la confianza de la sociedad, al hacer que los responsables de los recursos públicos piensen como utilizarlos de manera adecuada y en beneficio de los ciudadanos. De esta manera, la creación de las instituciones fiscalizadoras y sancionadores promueve la eficiencia, la rendición de cuenta, eficacia y la transparencia de la administración pública.

De igual forma otra de las deficiencias encontradas en el Código Orgánico Administrativo, está dentro de las garantías, con relación a la falta de información que contienen las notificaciones que se les envía a los administrados, dado que no cuentan con datos como el nombre de la ley y artículo que infringen, lo cual permite al acusado garantizar su derecho al debido proceso y a la defensa, por consiguiente, se plantea como una posible solución una reforma del numeral 3 del Art. 248 del Código Orgánico Administrativo, donde se agregue como dato en la notificación el nombre de la ley y el artículo infringido.

En concordancia con lo mencionado en el párrafo anterior, Zerna (2017) señala que la falta de información en la notificación de las infracciones, acarrea la vulneración de los derechos de los ciudadanos al debido proceso y consecuentemente a las diferentes garantías básicas que se establecen en la Constitución. Así mismo, la persona infractora de la ley se encontraría en estado de indefensión, al no contar con los recursos adecuados para la preparación de su defensa.

La última ineficiencia identificada, se vincula con el libro tercero del Código Orgánico Administrativo donde establece algunos parámetros sobre el procedimiento sancionador, sin

embargo, no se establecen los tipos de sanciones a los que podrían recurrir los organismos que busquen castigar a los infractores de la ley, en este sentido, una posible solución es agregar un artículo dentro del libro tercero, donde se establezcan los tipos de sanciones como pecuniaria, social, suspensión temporal sin goce de remuneración, destitución, los cuales dependerán de la gravedad de la infracción.

De acuerdo a lo mencionado en el párrafo anterior, Iza (2019) indica que es fundamental establecer los tipos de sanciones administrativos con la finalidad de mantener el orden público y reprimir las conductas a través de procedimientos, mediante un criterio institucional, puesto que el carácter de dicha potestad tiene una estrecha relación con los ciudadanos y entabla una disciplina reguladora. En este sentido, establecer tipos de sanciones son necesarias para proteger las acciones contrarias, que producen agravios a la sociedad, puesto que solo la prevención no es suficiente, razón para que las sanciones ayuden a que las leyes sean cumplidas con regularidad.

Conclusiones

Una vez concluida la investigación que tuvo como objetivo identificar las particularidades que procedan la efectividad del procedimiento administrativo sancionador del Código Orgánico Administrativo, se llegó a las siguientes conclusiones:

- En lo referente a los antecedentes de la potestad sancionadora se determinó que tiene como origen durante la Revolución Francesa en el siglo XXIII, en la que se determinó la legalidad y orden jurídico, en la que se reconoce los derechos de ciudadanos. No obstante, a finales del siglo XX aparecen nuevas teorías que modificaron la concepción del Estado, donde la potestad sancionadora administrativa se atribuye a los tribunales competentes y se relaciona con la potestad disciplinaria que tienen la administración, es importante mencionar que tiene diferentes limitantes que es la normativa dado que se tienen que apegar a lo que es constitucionalmente admisible.
- En cuanto al análisis del proceso administrativo sancionador se identificaron diferentes características que hacen que este proceso tome una forma legal ordenada y entendible para cualquier ciudadano. Sin embargo, al analizar las garantías se identifican ciertas limitantes como es la división de la función instructora y sancionadora, pero que se realiza dentro de la misma entidad y no existe una división de entes, con ello se podría ver comprometida la arbitrariedad. Dentro de las mismas garantías se identifica que se establece que se debe notificar al presunto infractor, pero que el contenido implica los hechos, la sanción y la identidad del funcionario que analizará el caso, pero no se muestra la motivación de la sanción o la tipificación, lo que se podría interpretar como una arbitrariedad.
- Al comparar el Proceso Administrativo Sancionador del Código Orgánico Administrativo con el ERJAFE y COOTAD se ven grandes avances que buscan incrementar la seguridad jurídica de los ciudadanos, en específico en la garantía de la división de la investigación y sanción, que en comparación con los procesos anteriores es un reconocimiento para evitar arbitrariedades, pero resulta insuficiente hacer la división solo por función, sino por entidades, con ello evitar subjetividades. Otro aspecto que resulta preocupante al realizar la comparación es el hecho de que la falta de notificación no es una causa de invalidez, lo que representa un abuso de poder, dado que el infractor debe conocer todos los aspectos que hacen que sea sancionado y al no ser notificado se estarían vulnerando derechos. Una característica que se mantiene en el Código Orgánico Administrativo y en

las normas comparadas es que un acto administrativo que fue realizado por la máxima autoridad no puede ser impugnado por vía administrativa solo por vía judicial, lo que resulta una contradicción de la Constitución y debe ser subsanado.

- Con relación a las posibles soluciones de las ineficiencias identificadas en el Código Orgánico Administrativo, en primer lugar, se requiere duplicar el número de organismos que se enfoquen en la fiscalización y otro grupo de instituciones que sean sancionadoras, por otro lado, se plantea una reforma del numeral 3 del Art. 248 del Código Orgánico Administrativo, donde se agregue como dato en la notificación el nombre de la ley y el artículo infringido, para que el acusado tenga conocimiento sobre su delito con detalle; por último, es importante agregar un artículo dentro del libro tercero, donde se establezcan los tipos de sanciones como pecuniaria, social, suspensión temporal sin goce de remuneración, destitución, los cuales dependerán de la gravedad de la infracción.

Recomendaciones

En función de las conclusiones planteadas se establecen las siguientes conclusiones:

- Es importante que la potestad sancionadora se siga perfeccionando, dado que no se puede hablar de lo justo o injusto, si se puede establecer leyes y normas que permitan que el accionar de la administración pública sea eficiente y se reconozcan los derechos fundamentales de los ciudadanos.
- Es importante que se divida la función instructora y sancionador del proceso administrativo no solo en lo referente a diferentes servidores públicos, sino en organismos diferentes, por ejemplo: la fase de investigación a cargo de una superintendencia y la decisión del tribunal de lo contencioso.
- Si bien se reconocen avances en lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, es importante que se realicen reformas que eviten acciones arbitrarias y contrariedad con la normativa suprema.

Referencias

- Alarcón, M. (2015). *La caducidad de la potestad sancionadora de la administración pública en materia de telecomunicaciones antes de la expedición de la ley*. [Universidad San Francisco de Quito]. Obtenido de <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4949/1/122837.pdf>
- Albeiro, O. (2008). Reseña Histórica del derecho administrativo sancionador. *Novum Jus*, 2(1). Obtenido de <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/898/925>
- Alvarado, H., Paucar, C., & Arandia, J. (2020). El principio de interdicción de la arbitrariedad: fin al abuso de poder. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(4). Obtenido de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202020000400223
- Arguello, L. (2018). La configuración jurídica del derecho a la buena administración pública. [Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar]. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6366/1/T2712-MDACP-Arguello-La%20configuracion.pdf>
- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la Republica del Ecuador. *Registro Oficial 449*. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Asamblea Nacional. (2010). Registro Oficial Suplemento 303. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf
- Asamblea Nacional. (2014). Código Orgánico Monetario y Financiero . *Registro Oficial N° 332*. Obtenido de <http://www.pge.gob.ec/documents/Transparencia/antilavado/REGISTROOFICIAL332.pdf>
- Asamblea Nacional. (7 de julio de 2017). Código Orgánico Administrativo. N° 31. Obtenido de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Asamblea Nacional. (7 de julio de 2017). N° 31. *Código Orgánico Administrativo*. Obtenido de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Baca, V. (2018). “La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. (En especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas). *Derecho y Sociedad*, 37, 263-274.

- Barquín, J. (2020). Derecho Penal subjetivo: límites al Ius Puniendi. *Economist & Jurist*. Obtenido de <https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/derecho-penal-subjetivo-limites-al-ius-puniendi/>
- Bermudez, J. (2013). Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, XL. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/1736/173628597013.pdf>
- Boyer, J. (2020). La prescripción de las infracciones disciplinarias en la Ley del Servicio Civil: los problemas de su cómputo y configuración. *Revista Derecho & Sociedad*, 54(3), 49-63.
- Cabezas, N., & Mayorga, N. (2016). La génesis del derecho administrativo: ¿fenómeno y derecho de la administración romana? *Revista Digital de Derecho Administrativo*. doi:10.18601/21452946.n16.14
- Caicedo, T. (2021). Análisis jurídico del art. 248. numeral 1 del Código Orgánico Administrativo que regula el Procedimiento Administrativo Sancionador. [Tesis de pregrado. Universidad Autónoma de los Andes "UNIANDES"]. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/12497/1/UTPIAB009-2021.pdf>
- Calle, H., & Ortega, S. (2022). El derecho de apelación y su vulneración en contravenciones de tránsito que no aplican pena privativa de libertad. *Polo del conocimiento*, 7(2), 994-1015.
- Cano, T. (2016). El autismo del legislador: la nueva regulación de la potestad sancionatoria de la administración. *Administración Pública*(201). doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.201.02>
- Cardenas, C. (2020). *La reserva de ley en el derecho administrativo sancionador*. [Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar]. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7285/1/T3169-MDE-Cardenas-La%20reserva.pdf>
- Congreso Nacional. (2002). Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo. *Decreto Ejecutivo 2428*. Obtenido de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo19.pdf
- Congreso Nacional. (2004). Registro Oficial Suplemento 337. *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cpccs_22_ley_org_tran_acc_inf_pub.pdf

- Contreras, C. (2020). Elementos para entender los alcances del principio de tipicidad en las infracciones cometidas por servidores públicos: Apuntes con relación a la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de la potestad sancionadora de la Contraloría General. *Revista Derecho & Sociedad*, 3(54), 23-47.
- Cordero, E. (2013). Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 20(1). doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532013000100004>
- Cordero, E. (2019). Los reglamentos como fuente del derecho administrativo y su control jurisdiccional. *Ius et Praxis*, 25(1). Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122019000100285
- Cordero, E. (2020). El plazo en la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas ante el principio de proporcionalidad. *Revista Chilena de Derecho*, 47(2), 359-384. doi:<http://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/17589/14565>
- Cornejo, J. (2016). Antijuricidad y sistema de la teoría del delito. *Derecho Ecuador*. Obtenido de <https://derechoecuador.com/antijuricidad-y-sistema-de-la-teoria-del-delito/>
- Cornejo, J. (2017). Procedimiento Administrativo Sancionador. *Derecho Ecuador*. Obtenido de <https://derechoecuador.com/procedimiento-administrativo-sancionador/>
- Cornejo, J. (2019). Evolución del derecho administrativo en Ecuador. *Derecho Ecuador*. Obtenido de <https://derechoecuador.com/evolucion-del-derecho-administrativo-en-el-ecuador/>
- Díaz, A., & Aguado, G. (2018). La tramitación autónoma del procedimiento tributario sancionador en México, en el contexto del respeto al derecho humano a la seguridad jurídica. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(20), 267-286. doi:10.18601/21452946.n20.11
- Díaz, J. (2022). Encuentros y diferencias entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal. Obtenido de <https://www.uasb.edu.ec/entrevistas/encuentros-y-diferencias-entre-el-derecho-administrativo-sancionador-y-el-derecho-penal/>
- Espinosa, K. (2019). Los actos sancionadores de la administración pública en materia agraria. Consideraciones en relación a su control. *Revista de la Facultad de Derecho*, 47. doi:<https://doi.org/10.22187/rfd2019n47a17>
- Flores, J. (2017). La caducidad de los actos administrativos. *Revista de Derecho*, 30(2), 225-249. doi:<https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v30n2/art10.pdf>

- Galarza, J. (2016). Aplicación de la mediación para el tratamiento derivado de las infracciones administrativas en el Distrito Metropolitano de Quito . *Tesis de Maestría* . Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Galarza, L. (2020). Los derechos de libertad y el derecho penal del enemigo en la investigación. [Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar]. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8107/1/T3527-MDPE-Galarza-Los%20derechos.pdf>
- Garberí, J. (1989). *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionado*. Trivium.
- García de Enterría, E. (1992). Revista de Administración Pública. (129). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17147.pdf>
- García, J. (2008). Sobre el ius puniendi, sus manifestaciones y sus límites. *Documentación administrativas*(280-281). Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/9600/9601/10872>
- Gómez, R. (2019). Antecedentes históricos de la potestad sancionatoria de la Administración en Chile. *Revista Derecho del Estado*, 361-384. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6153>
- Gómez, R. (2020). Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración. *Ius et Praxis*, 26(2). Obtenido de <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122020000200193>
- Guarderas, G. (2020). El control de convencionalidad en el procedimiento administrativo sancionador. *Maestría en Derecho mención en Derecho Administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8071/1/T3515-MDE-Guarderas-EI%20control.pdf>
- Gutiérrez, D. (2019). El procedimiento sancionatorio para servidores públicos de la Función Ejecutiva del Estado. [Tesis de Maestría. Universidad Internacional SEK Ecuador]. Obtenido de <https://repositorio.uisek.edu.ec/bitstream/123456789/3629/1/TESIS%20FINAL%20DIEGO%20GUTIERREZ%20ROMERO.pdf>

- Gutiérrez, D. (septiembre de 2019). El procedimiento sancionatorio para servidores públicos de la Función Ejecutiva del Estado en el cometimiento de faltas disciplinarias. *Tesis de maestría*. Quito: Universidad Internacional SEK Ecuador. Obtenido de <https://repositorio.uisek.edu.ec/bitstream/123456789/3629/1/TESIS%20FINAL%20DIEGO%20GUTIERREZ%20ROMERO.pdf>
- Guzmán, C. (2005). La Instrucción del Procedimiento Administrativo. *Derecho & Sociedad*(24). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792530.pdf>
- Huaca, J. (2017). *Relevancia jurídica de la motivación de los actos administrativos en materia de contratación pública*. [Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar]. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6012/1/T2505-MDCP-Huaca-Relevancia.pdf>
- Huertas, O. (2022). El principio de legalidad en Colombia, su monopolio y las posibilidades de flexibilización. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 14(1). Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2422-42002022000100120
- Huertas, O., & Leyva, M. (2016). Entre la minimización y la expansión del Derecho Penal: la presencia de Beccaria en el debate contemporáneo. *IUSTA*(44). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6685111.pdf>
- INTOSAI. (2019). *El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Obtenido de <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-El-Valor-y-Beneficio-de-las-Entidades-Fiscalizadoras-Superiores-marcando-la-diferencia-en-la-vida-de-los-ciudadanos.pdf>
- Iza, L. (2019). Las sanciones por el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Ambato: Universidad Técnica de Ambato.
- Jareño, Á. (2018). El poner punitivo del estado en materia de un buen gobierno. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Obtenido de <http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-17.pdf>
- Jiménez, R. (2011). Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5085084.pdf>

- Laguna de Paz, J. (2020). El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativa. *Revista de Administración Pública*(211), 37-69. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.02>
- Letelier, R. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Polít. crim*, 12(24), 622-689. doi:<https://scielo.conicyt.cl/pdf/politcrim/v12n24/0718-3399-politcrim-12-24-00622.pdf>
- Lloret, I., & Zamora, A. (2021). La tutela efectiva en la disposición de medidas provisionales y/o cautelares en cautelares en el procedimiento administrativo común del COA. *FIPCAEC. Revista científica de ciencias económicas y empresariales*, 6(1), 495-525. doi:<https://doi.org/10.23857/fipcaec.v6i1.353>
- Magide, M., & Prada, C. (2020). La prueba en el Derecho administrativo sancionador en Perú y en España. *Revista Derecho & Sociedad*, 1(54), 323-336.
- Manayalle, A., & Zúñiga, L. (2016). Sanciones administrativas y penalidades en concesiones de infraestructura de transporte. *Themis* 69, 159-169.
- Marienhoff, M. S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: AbeledoPerrot.
- Martín, C. (2019). Sanciones Administrativas. *Revista de Administración Pública*,(208), 433-461.
- Méndez, Á. (2019). Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública. *Maestría en derecho administrativo*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Molina, D. (2021). Régimen de sanciones administrativas y otros actos administrativos desfavorables en derecho migratorio chileno: parte general. *Revista de Derecho (Valdivia)* , 34(1), 255-273. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502021000100255>
- Mondragon, S. (2020). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas*, 50(132), 100-122. doi:<http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05>
- Mondragón, S. (2021). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(132). doi:<https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05>
- Moreno, S. (2016). *Delitos e infracciones administrativas*. Instituto Nacional para la educación de los adultos.

- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador*. Obtenido de <https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2022/04/PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-Y-SANCIONADOR-EN-EL-COA.pdf>
- Morón, J. (2020). La regulación común de la actividad administrativa de fiscalización en el derecho peruano. *Revista Derecho & Sociedad*, 1(54), 17-47.
- Nettel, A., & Rodríguez, L. (2018). *Misión Jurídica*, 11(14). Obtenido de <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/6.-DERECHO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR.pdf>
- Núñez, K. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador. . *Revista San Gregorio*.
- Obiol, E. (2018). La responsabilidad subjetiva u objetiva en el procedimienot administrativo sancionador. 48(129). Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v48n129/0120-3886-rfdcp-48-129-491.pdf>
- Ovalle, M. (2019). La dingnidad human como límite al ius puniendi. *Dikaion*, 33(28). doi:10.5294/dika.2019.28.1.2
- Paredes, J. (2018). Análisis de la evolución de la administración pública y. *Visión empresarial*(8), 50-60.
doi:<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj6-Z6Bvof6AhVbrmoFHWcpA6lQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Frevistasdigitales.uep.edu.ec%2Findex.php%2Fvisionempresarial%2Farticle%2Fview%2F775&usg=AOvVaw15bSWIV9G2qPdfuC>
- Pemberthy, P. (2019). El derecho administrativo en la Constitución Política de Colombia. *Ratio Juris*(14). Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/5857/585762914013/html/>
- Pineda, R;. (2021). La notificación como garantía del derecho a la defensa y el debido proceso. *Tesis de Maestría*. Universidad Catolica de Santiago de Guayaquil.
- Ponte, J. (2022). Crisis del principio de legalidad: discusión recurrente pero necesaria en América Latina. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(14). doi:https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.243

- Pulido, F. (2019). La fuerza del derecho: sanciones, coerción. *Persona y Derecho*, 81, 151-183. doi:<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7411527>
- Quinzacara, E., & Aldunate, E. (2012). Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la administración. *Revista de derecho de la pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 337-361.
- Ramón, J. (2017). El régimen jurídico de prevención de peligros en alemania: la vigencia de un modelo histórico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*(49). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6346416.pdf>
- Riofrío, J. (2020). Alcance y límites del principio de jerarquía. Criterios para jerarquizar derechos, valores, bienes y otros elementos. *Derecho PUCP*, 84. doi:<http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.202001.007>
- Rodríguez, S. (2017). ¿Ha de cumplir el bien jurídico protegido una función de garantía o legitimadora del derecho penal. *Revista de Derecho Universidad San Sebastián*(23). Obtenido de <https://books.google.com.ec/books?id=yxCxDgAAQBAJ&pg=PA292&lpg=PA292&dq=Pero,+en+todo+caso,+como+apunta+SILVA+S%C3%81NCHEZ,+hay+que+tener+claro+que+E2%80%9Cno+basta+con+la+E2%80%98necesidad+E2%80%99+de+la+intervenci%C3%B3n+penal+E2%80%9D,+sino+que+es+ne>
- Rubio, c. (2015). Revisión de la Potestad Sancionadora en contratación pública. *Derecho & Sociedad*(44). doi:<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/117326>
- Sánchez, M., Chamba, D., Moncayo, R., & Sarmiento, J. (2019). El acto administrativo en el Código Administrativo Ecuatoriano. *Sur Academi*, 11(6). Obtenido de <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/533#:~:text=La%20mayor%20parte%20del%20obrar,y%20el%20particular%2C%20as%C3%AD%20tambi%C3%A9n>
- Santiago, D. (2017). La importancia de la aplicación de sanciones administrativas y económicas a servidores públicos de mayor jerarquía. *Universidad Nacional Autónoma de México*(41).
- Santiago, D. (2017). La importancia de la aplicación de sanciones administrativas y económicas a servidores públicos de mayor jerarquía. *Instituto de investigaciones jurídicas*(41). doi:<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11689>

- Soto, P. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, 2(22). Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/197/19751022007.pdf>
- Suay, J. (1989). Sanciones Administraciones. *Publicaciones del Real Colegio de España*.
- Taipa, R. (2021). La presunción de inocencia en el procedimiento administrativo disciplinario en la Policía Nacional. *Maestría en Derecho Administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8184/1/T3568-MDA-Taipa-La%20presuncion.pdf>
- Terán, R. (2021). Análisis jurídico a los derechos en contexto. *Crítica y derecho. Revista Jurídica*, 2(2), 1-13. doi:<https://doi.org/10.29166/cyd.v1i2.2786>
- Tixi, D., Machado, M., & Bonilla, C. (2022). El juicio de tipicidad y su importancia jurídica en sentencias de carácter penal en el Ecuador. *Dilemas contemporáneos: educación, política y valores*, 09(01). doi:<https://doi.org/10.46377/dilemas.v9i.3005>
- Torres, V. (2019). Estudio jurídico sobre la obligación de denunciar para los servidores públicos y las autoridades administrativas. Machala: Universidad Técnica de Machala.
- Vásquez, J. (2021). Régimen administrativo sancionador del mercado de valores ecuatoriano. *Maestría profesional en derecho financiero, bursátil y de seguros (Universidad Andina Simón Bolívar)*.
- Villablanca, L. (2020). Garantía de imparcialidad en la comisión para el mercado financiero, a propósito del procedimiento administrativo sancionador consagrado en la Ley N° 21.000. *Ius et Praxis*, 26(2). doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122020000200274>
- Villacreses, J. (2019). Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 6(2), 225-244. doi:<https://www.redalyc.org/journal/6559/655969806004/655969806004.pdf>
- Wunder, D., & Gabardo, E. (2021). El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Cuestiones constitucionales*. doi:<https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2018.39.12652>
- Yancha, P. (2020). Aplicación del procedimiento sancionador previsto en la normativa especial que regula a la agencia nacional de regulación control y vigilancia sanitaria (ARCSA).

Ambato: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Obtenido de <https://repositorio.pucesa.edu.ec/bitstream/123456789/3063/1/77235.pdf>

Zerna, Y. (2017). La falta de notificación en los delitos y la vulneración del debido proceso. Ambato: Universidad Regional Autónoma de los Andes .