

INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR UNCONSTITUTIONALITY OF THE SANCTIONING ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Cesar Modesto Valdiviezo Aguirre¹ jyumbay_est@utmachala.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-6982-3767>

Jorge Junior Yumbay Campoverde² jyumbay_est@utmachala.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-6713-3233>

Armando Rogelio Durán Ocampo³ aduran@utmachala.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-0111-0669>

RESUMEN

El siguiente artículo tiene como objetivo analizar la inconstitucionalidad del procedimiento administrativo sancionador. El mismo, se sustenta en los métodos: revisión documental, exegético y analítico-sintético. En consonancia con ello, entre los principales hallazgos encontrados se significan: el Derecho Administrativo Sancionador. Sobre esta base, se destacan aspectos como la vastedad de materias que abarca. Por ello, su principal limitante metodológica y sistémica provoca confusión en el cumplimiento de los principios y normas que en la Constitución se consagran. De ahí que, en el procedimiento administrativo sancionador son vulneradas las garantías básicas del debido proceso establecidas en el artículo 76. Lo anterior, altera el estado de inocencia del administrado al soportar la carga de la prueba. Además, para demostrar ilegitimidad del acto administrativo que le otorga una situación de desigualdad, en virtud de la autotutela y la ejecutividad del acto.

Palabras claves: Derecho administrativo, procedimiento administrativo sancionador, inconstitucionalidad.

ABSTRACT

The following article aims to analyze the unconstitutionality of the sanctioning administrative procedure. It is based on methods: documentary, exegetical and analytical-synthetic review. In line with this, among the main findings are the following: Sanctioning Administrative Law. On this basis, aspects such as the vastness of the subjects covered are highlighted. For this reason, its main methodological and systemic limitation causes confusion in the fulfillment of the principles and norms enshrined in the Constitution. Hence, in the sanctioning administrative procedure, the basic guarantees of due process established in article 76 are violated. The aforementioned, alters the

¹ Est. Universidad Técnica de Machala, Machala, Ecuador

² Est. Universidad Técnica de Machala, Machala, Ecuador

³ MSc. Universidad Técnica de Machala, Machala, Ecuador

state of innocence of the administered by supporting the burden of proof. In addition, to demonstrate illegitimacy of the administrative act that gives a situation of inequality, by virtue of self-rule and the enforceability of the act.

KEY WORDS: Administrative law, sanctioning administrative procedure, unconstitutionality

El Código Orgánico Administrativo (COA), establece los procedimientos administrativos ante la posible responsabilidad por la comisión de conductas antijurídicas. Estas, implican el quebranto o violación de un deber u obligación por parte de quienes ejercen la función administrativa en los organismos que conforman el sector público. En este sentido, estos procedimientos administrativos sancionadores, son parte del Derecho Administrativo. De ahí que, la inobservancia de los mismos implica la violación de ley e inconstitucionalidad de estas acciones en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa. En este contexto se inscribe el presente estudio que tiene como objetivo, analizar la inconstitucionalidad del procedimiento administrativo sancionador.

Sobre esta base, se desarrolló una investigación descriptiva de tipo revisión bibliográfica con enfoque cualitativo. La misma, se sustenta en los métodos: revisión documental, exegético y analítico-sintético. Los primeros, proporcionaron el análisis, interpretación y cotejo de los textos para lograr una explicación coherente de estos; especialmente los relativos a las normas legales contempladas en la Carta Magna, Código Orgánico Administrativo y el Código Penal, referentes al procedimiento administrativo sancionador.

Por su parte, el análisis y síntesis, facilitó el estudio y resumen de los materiales documentales y bibliográficos, así como el establecimiento de las conclusiones.

De manera que la lógica investigativa estuvo direccionada en la búsqueda de respuestas a las siguientes preguntas directrices:

- ¿Qué es el Derecho Administrativo Sancionador?, ¿Cuáles son sus fuentes y características?
- ¿Qué es el procedimiento administrativo sancionador?
- ¿Qué es un acto administrativo?, ¿Qué elementos lo integran?
- ¿Cuáles son los principios generales del procedimiento administrativo sancionador?
- ¿Es constitucional o inconstitucional el procedimiento administrativo sancionador?

Aproximación epistémica en torno al Derecho Administrativo Sancionador

En la revisión bibliográfica realizada, a partir seguimiento cronológico, encontramos las algunas definiciones del Derecho Administrativo Sancionador. Las mismas, se muestran a continuación.

En consonancia con (De Fuentes, 2005, p. 117), es:

“aquella parte del ordenamiento jurídico que regula los principios de la potestad sancionadora de la Administración, las normas para su ejercicio (procedimiento) y las especialidades que presenta el régimen de las infracciones y sanciones administrativas en cada uno de los sectores en que se desarrolla la actividad administrativa”

Consecuentemente, se identifica al Derecho Administrativo Sancionador como una rama del Derecho facultada para regular la práctica sancionadora en virtud de la potestad administrativa sancionadora ejercida por el Estado sobre sus servidores públicos. Lo anterior, no es más que la facultad que este tiene para imponer penas y sanciones ante la comisión de ilícitos (Beltrán, 2014), (Deza, 2018), con el objetivo de salvaguardar el ordenamiento jurídico institucional.

Lo anterior, legitima su poder sancionador; en contraposición de toda acción al sancionar un hecho ilícito. No obstante, si no está amparado en la Carta Magna será violatoria e inconstitucional, y las pruebas carecerán de valor probatorio. Esto, se estipula en el numeral 4 del artículo 76 de la Ley de leyes: La misma, refiere que “Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria”. Por ello, tiene como objetivo garantizar a la colectividad, en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas; utilizando la potestad sancionadora, según (Segura, 2014).

Fuentes del Derecho Administrativo Sancionador

Los orígenes del Derecho Administrativo Sancionador, tienen sus fuentes en diversas ramas del Derecho. Este, está directamente influenciado por el Derecho Constitucional, fundamentado en el principio de legalidad propio del área constitucional, según (Nieto, 2005) y (Torres, 2016). De manera que, su origen se relaciona con el Derecho Penal (Derecho Penal de Policía y Derecho Penal Administrativo). El mismo, utiliza el poder punitivo del Estado para sancionar a las personas que transgreden sus normas.

En este sentido, el Derecho Administrativo Sancionador, es reconocido como una disciplina del ordenamiento jurídico. De ahí que, contempla el Derecho Penal Delictivo, el Derecho Contravencional, el Derecho Disciplinario, el Derecho Correccional y el Derecho de Punición por Indignidad Política, de acuerdo con (Gómez, 2011) y (Oyarte, 2014). Sobre esta base, es oportuno señalar que no existe una relación de subordinación del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal. Por tanto, ambos están a un mismo nivel. Por ello, su diferencia se basa en el grado de desarrollo en materia sancionadora por el segundo, en consonancia con (Vargas, s/f, p. 60).

Asimismo, tiene influencias del Derecho Administrativo Disciplinario dirigido a los servidores de la administración pública y del Derecho Administrativo, según (Suárez,

2015). De manera que, el Derecho Administrativo Sancionador es diverso en su contenido. Lo anterior, radica en la vastedad de materias que agrupa y regula. Esto, hace de su objetivo sancionador una dificultad metodológica e imposibilita su concepción como un sistema unificado, de acuerdo a (Ossa, 2009) y (Suárez, 2015).

Características del Derecho Administrativo Sancionador

Consecuentemente, el Derecho Administrativo Sancionador, es un instrumento con potestad punitiva eficaz e indispensable. El mismo, a través del ejercicio de sus funciones, permite mantener la armonía social. Al respecto, entre las características que justifican su capacidad penal, según (Silva, 2018, p. 23), se encuentran:

- Persigue el cumplimiento y realización de las garantías constitucionales y el beneficio de la colectividad, presente en el artículo 226 de la Constitución de la República.
- La sanción administrativa se configura una vez comprobado el ilícito; en el cual, el Estado castiga la inobservancia del administrado de una obligación determinada, mediante un procedimiento.
- La resolución (acto administrativo), que contiene la sanción adoptada por la administración, está sujeto a control judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En consonancia con ello, esta relación, como señala (Lavede, 2016, p. 3), “Se concreta en la facultad de las autoridades administrativas de imponer sanciones (poder sancionador) de tipo correctivo”. Para ello, en el artículo 226 se establece que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal están ceñidos al cumplimiento de las competencias y facultades que le confieren la Constitución y la ley. Lo anterior, implica respetar y hacer respetar los derechos al goce y ejercicio de los derechos en ellas reconocidos.

Por su parte, Arteaga (2015), señala que el Derecho Administrativo Sancionador, también se caracteriza por la informalidad y celeridad de los procedimientos. Otra de sus singularidades, es su naturaleza constitutiva e impugnativa, que tienen como finalidad la emisión de un acto administrativo, como colofón de un procedimiento administrativo. El mismo, puede satisfacer o no la necesidad del administrado, ofrecer procedimientos que gozan de naturaleza impugnativa, que permite al administrado impugnar esa decisión como resultado de la naturaleza constitutiva, según (Rojas, 2011, p. 182).

Procedimiento del Derecho Administrativo Sancionador

En cuanto, el procedimiento administrativo, es “la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la

preparación de impugnación de la voluntad administrativa”, de acuerdo con (Gordillo, 2004, p.5). Este, alude a las relaciones entre el administrador y el administrado en el procedimiento administrativo. Por ello, se introducen reglas y principios que conducen a la toma de decisión final de la administración. Además, presupone una “serie, secuencia o sucesión de actos dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público. De ahí que, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado”, en consonancia con (Vanega, 2010, p. 59).

Asimismo, el procedimiento administrativo es un sistema de actos ordenados que se desarrollan mediante una secuencia de pasos que llevan al acto administrativo. El mismo, recoge la decisión de la administración sobre la actuación del administrado al ser impugnado por él. Además, tiene como objetivos, resolver la contraposición entre la autoridad y libertad. De ahí que, busca una acción positiva e inmediata que beneficie al interés público y no al particular en la función administrativa. Por ello, se equilibra la necesidad de un procedimiento rápido, ágil y flexible, y garantizar la vigencia efectiva de estos sobre los que se asienta todo el régimen institucional, según (Cordero, 2013) y Vargas (2018).

Es necesario apuntar, que un procedimiento administrativo guarda diferencias a un proceso, donde la decisión final es potestad de un juez, que goza de autoridad e imparcialidad. Por ello, es independiente de la administración al no tener relación alguna de intereses con la administración. Otras de sus distinciones, radica en la informalidad y celeridad propias de los procedimientos administrativos. De ahí que, para (Arteaga, 2015, p. 15), otra diferencia consiste en la finalidad. No obstante, en ambos casos es garantizar el derecho de los administrados, en los procedimientos administrativos para la búsqueda del bien común”

En cuanto al Acto administrativo, (Bocanegra, 2006), lo considera, como el acto jurídico dictado por la administración y sometido al Derecho Administrativo. Asimismo, (Dromi 2009, p. 259), lo define como, “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”. Este, es asumido por el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en su artículo 65.

Por su parte, el COA lo conceptualiza de la siguiente forma:

“Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo” (Asamblea Nacional, 2017, (COA) Art. 98).

Las ideas anteriores, permiten aseverar que este enunciado tiene en consideración, los efectos jurídicos individuales, que produce el ejercicio de la función administrativa. De ahí que, los generales precisan los medios a través de los que se expedirá. Además, su preservación en un expediente administrativo. Por ello, pueden generar confusión con lo que la doctrina llama actos administrativos generales o abstractos que por su naturaleza son indiscutiblemente actos administrativos.

Asimismo, entre estos instrumentos jurídicos existen diferencias sustanciales. Sobre esta base, los reglamentos son generalizadores e impersonales y forman parte del ordenamiento jurídico. De manera que, el “acto administrativo” responde a la administración pública como producto de la individualización de la norma que cumple el acto y suele presentarse con un destinatario concreto.

En consonancia con lo anterior, queda claro que los actos administrativos desde nuestra perspectiva no son los relativos a la potestad reglamentaria plural de la administración. Estos, son reconocidos como actos normativos. Por ello, se asume lo enunciado por (Silva, 2017, p. 12), al considerar que:

...es un Instrumento inherente a la administración pública, que en ejercicio de sus funciones se pronuncia mediante una declaración unilateral que tiene completa sujeción a la Constitución y la Ley, que genera efectos jurídicos a los particulares de forma directa y que al encontrarse sustentado por una norma se presume su legitimidad y ejecutoriedad del mismo.

Respecto a los Elementos del acto administrativo: es el instrumento legal y como tal debe reflejar con claridad y exactitud los elementos que lo conforman, para evitar ambigüedad que conlleven a falencias interpretativas. Estos elementos pueden agruparse en: subjetivos, objetivos y formales. Los primeros, son relativos a los sujetos involucrados en el acto administrativo, los que a su vez se subdividen en sujeto activo y sujeto pasivo. El sujeto activo, es el órgano de la administración pública, emisor del acto. El sujeto pasivo es el administrado, a quien se dirige y ejecuta el acto, que puede ser un particular u otro órgano administrativo.

De manera que, para que el acto administrativo tenga validez, el sujeto activo debe contar con dos atributos: competencia y voluntad.

En el caso de la primera, implica las facultades que la Constitución o la Ley le otorgan al órgano administrativo. La misma, se integrada por:

- Razón de la materia, confiere las atribuciones y funciones para el cumplimiento de las tareas que se encomienda a un órgano público, bajo el principio de especialidad.
- Razón del lugar o territorio, se refiere a la división en que la competencia de la autoridad administrativa tiene sobre espacio o circunscripción determinada en la que se encuentra limitada su accionar.

- Razón del grado o competencia vertical; está vinculada a la jerarquía que una institución pública se encuentra estructurada jerárquicamente con estructura piramidal.
- Razón del tiempo, es lapso establecido en el cual la autoridad administrativa tiene para actuar.

Sobre esta base, la voluntad administrativa tiene como finalidad el interés común. Además, constituye siempre la construcción real de una realidad psíquico-físico que existe tanto en los órganos cuyo titular es un individuo como en los órganos de carácter colegiados, admitiéndose su configuración en forma implícita o por silencio, según (Cassagne, 2008).

En consonancia con ello, en el artículo 99, numerales 1 y 3 del COA, se establece, que la inobservancia de la competencia y voluntad, o del objeto, procedimiento y motivación ocasionan la invalidez al acto administrativo. Lo anterior, acarrea la nulidad de pleno derecho. De ahí que, los Elementos objetivos del acto administrativo son: el objeto, el motivo y el fin. Este, se refiere a su contenido del acto al ser ilícito, posible y determinado. Por ello, debe ser real y su materia de actuación ha de estar en correspondencia al ordenamiento jurídico, quien le otorga la potestad sancionadora.

De ello se desprende, que el objetivo concreto de la administración al emitir el acto administrativo, siempre tiene que estar justificado en la satisfacción del interés público. Para ello, están establecidas reglas que responden a este objetivo de la administración pública, estas son:

1. El agente público no puede perseguir sino un fin de interés general;
2. Con el acto no debe perseguirse una finalidad en oposición con la ley;
3. No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que sea de la competencia del agente que realice el acto;
4. Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del órgano, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto, de acuerdo con (Fraga, 2000, p. 270).

Por su parte, los Elementos Formales del acto administrativo permiten comunicar al sujeto pasivo (administrado), todo lo concerniente al procedimiento administrativo. Sobre esta base, en ellos se manifiesta la voluntad administrativa. Por tanto, deben estar contemplados los siguientes elementos formales, estos son:

1. La identificación de la persona o personas presuntamente responsables o el modo de identificación, sea en referencia al establecimiento, objeto u objetos relacionados con la infracción o cualquier otro medio disponible;
2. La relación de los hechos que motivan el inicio del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que puedan corresponder;
3. El detalle de los informes y documentos que se consideren necesarios para el esclarecimiento del hecho;

4. La determinación del órgano competente para la resolución del caso y norma que le atribuya tal competencia;
5. Las medidas de carácter cautelar procedentes previstas en este Código y la ley, sin perjuicio de las que se puedan ordenar durante el procedimiento; y
6. Se informará al inculpado su derecho a formular alegaciones y la argumentación final en el procedimiento, así como los plazos para su ejercicio, según (Asamblea Nacional, 2017, art. 251).

Consecuentemente, el cumplimiento del procedimiento administrativo es una garantía constitucional que tienen los administrados. De ahí que, de no acogerse al cumplimiento de lo dispuesto en la norma conlleva a un vicio de procedimiento o vulneración al debido proceso. Lo anterior, trae como consecuencia la nulidad del acto. En este sentido, la importancia radica en la notificación del acto administrativo al administrado, para posibilitar su ejecución; éste no podrá ser efectivo hasta tanto no sea del conocimiento del sujeto pasivo, pues de otra forma sería un acto clandestino y violatorio por parte de la administración conduciendo a un vicio administrativo.

Asimismo, el COA se dispone que: “es el acto por el cual se comunica a la persona interesada o a un conjunto indeterminado de personas, el contenido de un acto administrativo para que las personas interesadas estén en condiciones de ejercer sus derechos. (...)” (Asamblea Nacional, 2017. (COA) art. 164).

Principios del procedimiento administrativo sancionador

Las ideas hasta aquí expuestas, permiten advertir que constituye una necesidad el análisis de los principios relacionados con el procedimiento administrativo sancionador. En consonancia con ello, la administración pública debe someterse a principios reguladores, que garanticen al administrado todos sus derechos reconocidos en la Constitución y la Ley, de acuerdo con (Danás, 2018). Lo anterior, evidencia que el Derecho Administrativo Sancionador es de índole administrativo. Por tanto, la aplicación de principios básicos del Derecho Penal debe estar orientado a garantizar los derechos fundamentales del administrado.

En este sentido, la literatura especializada recoge diferentes taxonomías de los principios generales del procedimiento administrativo sancionador. Las mismas, se enumeran a continuación:

Principio de Legalidad Objetiva (Principio de Juridicidad): constituye en el caso de la Administración se somete plenamente a la Ley y al Derecho; más que la actuación de la Administración. Esta, es promotora y protectora de los derechos del administrado y salvaguarda las disposiciones del ordenamiento jurídico para mantener la legalidad y la justicia, según (Morales, 2010, p.100).

Sobre esta base, implica que la acción administrativa se adecua a la totalidad del sistema normativo. En este sentido, en la Constitución “una potestad estatal ejercerá solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”, de acuerdo a la (Asamblea Nacional, 2017, art. 226).

Es por ello que, requiere de una habilitación normativa que justifique y autorice la conducta desplegada para que esta pueda considerarse lícita. Por ello, tiene en cuenta, que la actividad administrativa observa la Constitución. De ahí que, no se debe infringir las leyes y las autoridades administrativas. Además, no pueden dictar resoluciones concretas que desconozca lo que la misma autoridad haya dispuesto por vía general.

Al respecto, las disposiciones y resoluciones administrativas no podrán vulnerar los preceptos contenidos en las disposiciones dictadas por autoridades de un grado superior. Las mismas, no podrán vulnerar lo establecido en las dispersiones de carácter general dictadas por la autoridad inferior dentro del límite de la competencia (Morales, 2010, p. 101).

De manera que, es válido aclarar que este principio en el COA, está contemplado como el de juridicidad. Este, enuncia que la actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código (...). Asimismo, la (Asamblea Nacional, 2017, art. 14); refiere que el término es más abarcador y contempla todos los medios e instrumentos jurídicos al servicio de las personas.

Por su parte, el Principio del Debido Procedimiento Administrativo se corresponde con la garantía que la administración pública debe brindar al administrado en la ejecución del procedimiento administrativo sancionador. Por ello, tiene su fundamento en la Constitución de la República al reglamentar que: “en todo proceso en el que se tramiten derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el derecho al debido proceso (...)” (Asamblea Nacional, 2017, art. 76).

Lo anterior, es válido para el procedimiento administrativo sancionador; y recoge en el 33 del COA donde se expresa: “... Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico” (Asamblea Nacional, 2017), que limita el poder punitivo del Estado. De ahí que, el incumplimiento de este puede derivar en la nulidad del acto.

Consecuentemente, el debido proceso está estructurado por una serie de garantías y principios que deben ser respetados y cumplidos por la administración, de acuerdo con (Montaña & Ossipina, 2014). Además, avala el cumplimiento de los mismos, garantiza el derecho de protección del administrado, a través del goce su derecho a la defensa y obtiene de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de ilegalidades. Por tanto, según Silva (2018), su aplicación es garantía de una presunción de

inocencia, el “in dubio pro administratum” y la proporcionalidad en la aplicación de la infracción.

En cuanto, al Principio de Tipicidad: En el articulado del COA, se establece este principio, al enunciar:

...“Principio de tipicidad. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa. Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva” (Asamblea Nacional, 2017, art. 29).

De manera que, se establece en el ámbito administrativo las disposiciones en el ordenamiento jurídico. En esta, las conductas constitutivas de infracciones están claramente establecidas y las sanciones correspondientes a cada una de ellas. Para ello, se cumple con lo constituido en la Carta Magna, al expresar:

“(…) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento” (Asamblea Nacional, 2017, art. 76).

Sobre esta base, en el procedimiento administrativo sancionador, se asume de manera precisa los elementos a considerar como conductas ilícitas y sus respectivas sanciones. En consonancia con ello, estas disposiciones tipificadas, no son vagas ni ambiguas. Por tanto, los administrados deben conocer con toda claridad las conductas hipotéticamente ilícitas y sus posibles sanciones.

En este sentido, en la Ley de leyes se establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. De ahí que, no habrá motivación, si en la resolución (acto administrativo), no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Por ello, los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Al respecto, las servidoras o servidores responsables serán sancionados (Asamblea Nacional, 2017, art. 76).

Por su parte, el Principio de Contradicción consiste en la participación activa del administrado en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador. De manera que, antes que sea dictado el acto administrativo definitivo, pueda ser oído, acceder a documentos, presentar pruebas y formular sus alegaciones, e incluso, como parte de este principio recurrir contra el acto emanado. Para ello, se reguardan los mecanismos y procedimientos que el ordenamiento jurídico otorga al sujeto pasivo para que pueda hacer valer sus derechos.

Los aspectos anteriores, se corresponden plenamente con el espíritu constitucional, sobre el derecho a la defensa. Sobre esta base, en la Constitución, artículo 76, numeral 7, se establece que:

“(…) El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

- a. Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- b. Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- c. Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- d. Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
- h. Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
- i. Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.
- j. Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.
- m. Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos... (Asamblea Nacional, 2017, art. 76).

En consonancia con ello, en este principio, ningún procedimiento administrativo sancionador podrá ser considerado válido. Por tanto, si no existe la igualdad de oportunidad entre las partes involucradas durante todas las actuaciones que integran el procedimiento administrativo hasta que se emita su resolución.

En cuanto al Principio de Confianza Legítima, protege a los administrados de la súbita y arbitraria modificación del acto administrativo definitivo por parte de las administraciones. Este, está estrechamente relacionado con la seguridad jurídica; al respecto la Constitución expresa: “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Asamblea Nacional, 2017, art. 82).

Asimismo, exige la aplicación de las garantías propias dentro del debido proceso cuando se precisan cambios o modificaciones en situaciones jurídicas. Estos, serán considerados legítimos cuando no sean intempestivos y se garantice el debido proceso o se prevean mecanismos de transición adecuados que menguen el conflicto generado por los cambios.

Por su parte, el Principio Non bis in Idem: se refiere a la prohibición de condenar dos veces por el mismo hecho, que se encuentra consagrado en el artículo 76, numeral 7, de la Constitución.

En el caso del Principio In Dubio Pro Actione: se deben eliminar los obstáculos innecesarios en el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador, con el propósito de agilizar el proceso para que se resuelva con mayor celeridad. Por ello, debe ser sencillo y flexible y evitar la excesiva burocracia. No obstante, este informalismo no debe ser interpretado como ausencia de rigor y respeto a las garantías legales. Por tanto, debe ser un ejercicio caracterizado por la salvaguarda de los derechos del administrado.

Al respecto el Principio de Eficiencia y Eficacia: es relativo a los funcionarios públicos al cumplir con sus funciones de manera organizada, planificada y hacer buen uso de los recursos materiales y económicos, según (Silva, 2017, p. 41). Este, se encuentra consagrado en la Carta Magna al implementar que: “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Asamblea Nacional, 2017, art. 227).

Por otro lado, el principio de eficacia, es el correcto cumplimiento y obtención de los fines deseados por la administración. La misma, dentro de un procedimiento administrativo sancionador es considerada como una “(...) expresión del Estado constitucional de derechos porque para hacer realidad la eficacia el funcionario debe también coadyuvar a cumplir con los deberes del Estado (...); en este caso implica hacer efectivo los derechos consagrados (...)”, de acuerdo con (Jaramillo, 2012, p. 103).

Sobre esta base, las garantías de la potestad sancionadora en el Código Orgánico Administrativo se revela la potestad sancionadora. De manera que, se concreta y formaliza a través de un acto administrativo expedido por el órgano instructor, (Asamblea Nacional, 2017, art. 250), que da inicio al procedimiento sancionador. En este sentido:

1. En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos;
2. En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento;
3. El presunto responsable debe ser notificado de los hechos que se le imputan, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pueda imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia; y
4. Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario (Asamblea Nacional, 2017, art. 248).

En consonancia con lo anterior, la introducción del COA, ha generado diversas opiniones entre los especialistas. De manera que, se considera la intencionalidad para contribuir con sus normativas a perfeccionar el ordenamiento jurídico administrativo. Además, se enfatiza en los aspectos que generan inconstitucionalidad.

Consecuentemente, en la literatura sistematizada se hace referencia al mismo a partir de la potestad de expedir actos administrativos que se rigen por la autotutela, que resguarda por sí misma las situaciones jurídicas que le conciernen sin necesidad de acudir al auxilio jurisdiccional para imponer su cumplimiento. Por tanto, los actos administrativos se presumen legales y es obligación de los administrados cumplir lo dispuesto en ellos, en consonancia con Hernández (2017).

Asimismo, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y en particular en el Derecho Administrativo, la presunción de inocencia es una garantía. Esto, tiene como efecto el tratamiento del acusado como inocente hasta que se demuestre lo contrario y que la carga de la prueba sea soportada por quien realice acusación. De ahí que, ninguna acusación puede arrebatar la inocencia de una persona. Sin embargo, el procedimiento administrativo sancionador altera el estado de inocencia del administrado al soportar la carga de la prueba. Por ello, llegado el caso tiene que probar la ilegitimidad del acto administrativo.

Sobre esta base, (Villagómez, 2016, p. 55), reafirma que es responsabilidad de la Administración Pública, probar que el administrado ha cometido una infracción y que hasta que no lo haga no puede dictar sanciones; sin embargo, la práctica hace culpable al administrado y espera que éste pruebe su inocencia, apegados a la Constitución. Lo anterior, está en consonancia con la Administración.

En este sentido, se viola el numeral 7, inciso c, del propio artículo 76, sobre las garantías básicas relativas al derecho de las personas a la defensa, donde se reconece la igualdad de condiciones de la que debe gozar el afectado, de acuerdo (Asamblea Nacional, 2017), garantías que a todas luces son vulneradas. Asimismo, no se ha tenido en cuenta el principio del Debido Procedimiento Administrativo y el artículo 248 del COA. Para ello, se otorga un carácter inconstitucional al procedimiento, sobre la base de las propias normativas consagradas en la Carta Magna.

En los estudios de Arteaga (2015), sobre casos de procedimientos relativos a infracciones administrativas flagrantes, se observa que el posible infractor debe depositar un valor en garantía equivalente a la sanción pecuniaria. Lo anterior, es resultado del procedimiento administrativo sancionador, como requisito para que el funcionario instructor tramite su contestación. De ahí que, se reconoce la existencia de actos administrativos mal motivados en los que no existe claridad en la correspondencia, entre la tipicidad del ilícito y la norma. Por ello, se viola el principio de

tipicidad. Lo anterior, obedece a la falta de uniformidad en el establecimiento de procedimientos administrativos sancionadores. Esto, desconcierta a muchos funcionarios públicos al provocar la contravención de los derechos de los administrados y el cometimiento de acciones infractoras del Derecho.

En consonancia con ello, los estudios de Silva (2018), refieren que la administración pública se encarga de ejecutar las leyes y proteger las garantías constitucionales, al momento de instaurar un procedimiento administrativo y hacer uso de su potestad sancionadora. Por ello, deben regirse obligatoriamente por los principios de “juridicidad, legalidad, debido proceso, proporcionalidad, derecho a la defensa, pro actione, confianza legítima, eficiencia y eficacia” (p.5); solo así es posible el apego a la ley en el cumplimiento de sus normativas para que los actos administrativos emitidos por el órgano competente no sean arbitrarios.

CONCLUSIONES

Los hallazgos obtenidos a través de la reflexión y análisis crítico de los materiales documentales y bibliográficos consultados permiten concluir que las fuentes fundamentales del Derecho Administrativo Sancionador son el Derecho Constitucional, el Derecho Penal y el Derecho Administrativo. Estos, tributan al conjunto de normas y principios que lo integran, Asimismo, sus principales características son: el cumplimiento y realización de las garantías constitucionales y el beneficio de la colectividad; configuración de la sanción administrativa mediante procedimiento administrativo sancionador; el acto administrativo está sujeto a control judicial; poder sancionador; informalidad, celeridad, naturaleza constitutiva e impugnativa.

El procedimiento administrativo sancionador, es un sistema de actos ordenados que se desarrollan mediante una secuencia de pasos que llevan al acto administrativo que recoge la decisión de la administración sobre la actuación del administrado, y que puede ser impugnado por él. Tienen como objetivos resolver la contraposición, entre la autoridad y libertad, en busca del beneficio público.

Los principios generales que del procedimiento administrativo sancionador son: legalidad objetiva (principio de juridicidad), debido procedimiento administrativo, tipicidad, contradicción, confianza legítima, non bis in idem, in dubio pro actione, eficiencia y eficacia. Sin embargo, la vastedad de materias que abarca el Derecho Administrativo Sancionador, constituye su principal limitante metodológica y sistémica.

En el procedimiento administrativo sancionador, son vulneradas las garantías básicas del debido proceso establecidas en el artículo 76; dado que altera el estado de inocencia del administrado, teniendo que soportar, la carga de la prueba para demostrar ilegitimidad del acto administrativo; le otorga una situación de desigualdad, en virtud de la autotutela y la ejecutividad del acto; en los casos de procedimientos relativos a

infracciones administrativas flagrantes se condiciona el ejercicio del derecho de réplica o contestación al depósito del valor en garantía equivalente a la sanción pecuniaria por parte del presunto transgresor. Por todo esto, el procedimiento administrativo sancionador es inconstitucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arteaga, C. C. (2015). *Inconstitucionalidad de la Ordenanza 321 que regula el ejercicio de la potestad sancionadora en el distrito Metropolitano de Quito en la aplicación de limitaciones de acceso a la justicia administrativa en las infracciones administrativas flagrantes*. (Tesis de grado presentada como requisito para la obtención del título de Magíster en Derecho Administrativo). Universidad San Francisco de Quito. Recuperado de: <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4278/1/121117.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador (07 de julio de 2017). *Código Orgánico Administrativo*. Recuperado de: <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/COA.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (10 de febrero de 2014). *Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial No. 180*. Disponible en: https://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/código_orgánico_integra_penal_-_coip_ed._sdn-mjdhc.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (4 de enero de 2016). *Constitución de la República del Ecuador*. (Modificaciones). Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Beltrán, F. S. (2014). *Análisis dogmático y normativo de la potestad sancionadora y el principio de proporcionalidad en la Función Judicial*. (Programa de Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo). Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4754/1/T1771-MDE-Beltran-Analisis.pdf>
- Bocanegra, M. (2006). *Lecciones sobre acto administrativo*. Madrid: Thomson Civita.
- Cassagne, J. C. (2008). *Derecho Administrativo (Vol. II)*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Cordero, Q. E. (2013). Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena. Universidad Católica del Ecuador. *Revista de Derecho*.
- Danás, O. J. (2018). Comentarios a propósito de los quince años de vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. 1(1), 12-24.
- De Fuentes, B. J. (2005). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Ministerio de Justicia Español. Navarra: Editorial Arazandi S.A.
- Deza, S. T. (2018). La potestad sancionadora de la administración pública y sus principios. *Revista del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. 1(1), 85-113.
- Dromi, R. (2009). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. México D.F.: Editorial Porrúa.

- Gómez, A. (2011). *Dogmática del Derecho Disciplinario. Sentencia N° 51 de fecha 14 de abril de 1983 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Gordillo, A. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo*. Primera Edición. Tomo I. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hernández, L. (2017). *El nuevo Código Administrativo y la inseguridad jurídica*. Gestión Pública y Función Jurídica. Recuperado de: [Recuperado de https://lexisecuador.wordpress.com](https://lexisecuador.wordpress.com)
- Jaramillo, V. (2012). *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*. Quito: Universidad Simón Bolívar.
- Lavede, M. (2016). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador*. Bogotá: Legis.
- Montaña, P. A. & Ospina, G. A. (2014). *La constitucionalización del Derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Morales, M. (2010). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Nieto, G. A. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Ossa, J. (2009). *Derecho administrativo sancionador*. Bogotá: Legis.
- Oyarte, M. R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Rojas, E. (2011). El Debido Procedimiento Administrativo. *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3147>
- Segura, S. R. (2014). *Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la potestad punitiva de la administración del Estado*. Universidad Viña del Mar. *Revista de Derechos Fundamentales*, 11, 163-194.
- Silva, J. (2018). *El procedimiento administrativo sancionador y su aplicación en el Sistema Ecuatoriano de la Calidad*. (Trabajo de Titulación Proyecto de Investigación previo a la obtención del Título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República.) Universidad Central del Ecuador. Recuperado de: <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/8924/1/T-UCE-0013-Ab-442.pdf>
- Silva, J. (2017). *De la teoría del cuasicontrato administrativo a la realidad jurídica del convenio de pago*. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.
- Suárez, M. C. (2015). *El procedimiento administrativo disciplinario de la Función Judicial desde la perspectiva constitucional*. (Programa de Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo). Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4551/1/T1670-MDE-Suarez-El-procedimiento.pdf>
- Torres, R. A. (2016). *El Principio de Legalidad, las Potestades Administrativas y la Actividad de la Administración Pública*. Ecuador: UASB,
- Vanega, M. (2010). *Cuestiones de Potestad Disciplinaria y Derecho de Defensa*. Buenos Aires: Ediciones Rap.

Vargas, K. (s/f). *Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador*. Recuperado de: <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>

Villagómez, V. M. (2016). *¿Son los actos administrativos sancionadores una vulneración a la presunción de inocencia en Ecuador?* (Proyecto de investigación). Universidad San Francisco de Quito. USFQ. Recuperado de: <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/6052/1/129538.pdf>

Vargas, Santillan, M. (2018). La enseñanza de la gestión y el desarrollo empresarial en los jóvenes que se forman como emprendedores en el ecuador. *Opuntia Brava*, 9(Especial), 179-186. Recuperado a partir de <http://opuntiabrava.ult.edu.cu/index.php/opuntiabrava/article/view/588>