

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO



CENTRO DE POSGRADOS

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO COHORTE 2021

TEMA: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ENTRE LA FUNCIÓN INSTRUCTORA Y LA SANCIONADORA, PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS AL DEBIDO PROCESO

Trabajo de Titulación, previo a la obtención del Título de Cuarto Nivel de la Maestría en Derecho mención Derecho Administrativo

Modalidad del Trabajo de Titulación: Proyecto de Titulación con Componente de Investigación Aplicada y de Desarrollo

Autor: Abogado Juan Carlos Bastidas Medina

Director: Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magister

Ambato – Ecuador

2023

A la Unidad Académica de Titulación del Centro de Posgrados

El Tribunal receptor del Trabajo de Titulación, presidido por el Ingeniero Héctor Fernando Gómez Alvarado. PhD, e integrado por los señores: Abogado Asdrúbal Homero Granizo Haro Magister y Abogado Paúl Alejandro Centeno Maldonado Magister, designados por la Unidad Académica de Titulación del Centro de Posgrados de la Universidad Técnica de Ambato, para receptor el Trabajo de Titulación con el tema: *“El procedimiento administrativo sancionatorio entre la función instructora y la sancionadora, para el cumplimiento de los derechos y garantías al debido proceso”* elaborado y presentado por el *señor Abogado Juan Carlos Bastidas Medina*, para optar por el Título de Cuarto Nivel de Magister en Derecho mención Derecho Administrativo; una vez escuchada la defensa oral del Trabajo de Titulación, el Tribunal aprueba y remite el trabajo para uso y custodia en las bibliotecas de la UTA.

Ing. Héctor Fernando Gómez Alvarado. PhD.
Presidente y Miembro del Tribunal

Abg. Asdrúbal Homero Granizo Haro Mgtr.
Miembro del Tribunal

Abg. Paúl Alejandro Centeno Maldonado Mgtr.
Miembro del Tribunal

AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

La responsabilidad de las opiniones, comentarios y críticas emitidas en el Trabajo de Titulación presentado con el tema: “El procedimiento administrativo sancionatorio entre la función instructora y la sancionadora, para el cumplimiento de los derechos y garantías al debido proceso”, le corresponde exclusivamente a: Abogado Juan Carlos Bastidas Medina, Autor bajo la Dirección de Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magister, Directora del Trabajo de Titulación, y el patrimonio intelectual a la Universidad Técnica de Ambato.

Abogado Juan Carlos Bastidas Medina
C.C.: 1804011359
AUTOR

Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magister
C.C.: 1103955785
DIRECTORA

DERECHOS DE AUTOR

Autorizo a la Universidad Técnica de Ambato, para que el Trabajo de Titulación, sirva como un documento disponible para su lectura, consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los Derechos de mi trabajo, con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de este, dentro de las regulaciones de la Universidad.

Abogado Juan Carlos Bastidas Medina
c.c.: 1804011359

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

Portada.....	i
A la Unidad Académica de Titulación del Centro de Posgrados	ii
AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN	iii
DERECHOS DE AUTOR	iv
ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS.....	v
ÍNDICE DE TABLAS	viii
ÍNDICE DE FIGURAS.....	ix
AGRADECIMIENTO	x
DEDICATORIA	xi
RESUMEN EJECUTIVO.....	xii
CAPÍTULO I.....	1
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	1
1.1. Introducción.....	1
1.2. Justificación.....	2
1.3. Objetivos	4
1.3.1. General.....	4
1.3.2. Específicos	4
CAPÍTULO II	5
ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS.....	5
2.1. Antecedentes.....	5
2.2. Procedimiento Administrativo Sancionatorio	11
2.2.1. Definición	11
2.2.2. Finalidad	12
2.2.3. Principios	14
2.2.4. Reglas comunes y garantías básicas	16

2.3. Función Instructora y Función Sancionatoria en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio.....	18
2.3.1. Definición	18
2.3.2. Normas Generales.....	19
2.3.3. Principios que regulan la función sancionatoria.....	20
2.3.4. Caducidad del proceso sancionatorio	22
2.3.5. Prescripción del ejercicio de la potestad sancionatoria	23
2.3.6. Prescripción de las sanciones.....	24
2.3.7. Etapa de instrucción y resolución	24
2.3.8. Separación de funciones en las diferentes etapas del proceso sancionatorio	25
CAPÍTULO III.....	28
MARCO METODOLÓGICO	28
3.1. Ubicación.....	28
3.2. Equipos y materiales	28
3.3. Tipo de investigación	28
3.4. Pregunta Científica	31
3.5. Población o muestra	31
3.6. Recolección de la información	32
3.7. Procesamiento de información y análisis	32
3.8. Variables respuesta y resultados alcanzados	33
CAPÍTULO IV.....	34
RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	34
4.1. Presentación y análisis de resultados.....	34
4.2. Transferencia de resultados	43
CAPÍTULO V	46
CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS	46

5.1. Conclusiones	46
5.2. Recomendaciones	47
5.3. BIBLIOGRAFÍA	48
5.4. ANEXOS	53
Anexo 1	53

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.....	34
Tabla 2.....	35
Tabla 3.....	37
Tabla 4.....	39
Tabla 5.....	40
Tabla 6.....	41

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	34
Figura 2	36
Figura 3	37
Figura 4	39
Figura 5	40
Figura 6	42

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento a la Universidad Técnica de Ambato, por haberme permitido enriquecer mis conocimientos, al selecto grupo de Docentes quienes han sabido guiarme en la elaboración de este trabajo de investigación.

A la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales por la organización de programas de estudios que fomentan el crecimiento profesional y especializado.

El autor

DEDICATORIA

En primer lugar, a Dios por haberme permitido cumplir mis metas y aspiraciones.

A mi esposa quien ha sido mi apoyo incondicional, mis hijas quienes son la razón de mi vida y mi motivación para alcanzar mis metas; a mis padres en especial a mi madre, que pese a su ausencia siempre vivirá en mis memorias y a todos quienes con su apoyo me dieron aliento para culminar este logro.

Gracias...

El autor

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO
CENTRO DE POSGRADOS
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO
COHORTE 2021

TEMA:

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ENTRE LA FUNCIÓN INSTRUCTORA Y LA SANCIONADORA, PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS AL DEBIDO PROCESO

MODALIDAD DE TITULACIÓN: *Proyecto de Titulación con Componente de Investigación Aplicada y de Desarrollo*

AUTOR: *Abogado Juan Carlos Bastidas Medina*

DIRECTOR: *Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magister*

FECHA: *Cinco de mayo de dos mil veintitrés*

RESUMEN EJECUTIVO

En el Código Orgánico Administrativo (COA), se contempla el Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), que se ejecuta cuando existe la presunción de que un ciudadano ha cometido en alguna conducta u omisión antijurídica, misma que requiera una sanción administrativa. La normativa establece que, en la aplicación del proceso en mención, se debe separar la función instructora de la función sancionatoria, situación que podría no estarse cumpliendo, por lo que, en este caso, se indaga para conocer la situación, y de ser el caso, plantear mejoras en las acciones desarrolladas por los responsables del área jurídica. Este trabajo investigativo tiene como objetivo analizar el PAS y su ejecución en el Gobierno Autónomo Descentralizado de San Pedro de Pelileo (GAD del cantón Pelileo), ubicado en la provincia de Tungurahua, Ecuador. Se busca verificar si se cumple la debida separación de funciones entre la Función Instructora y la Función Sancionatoria, garantizando así los derechos de las personas y el debido proceso en los fallos dictaminados. Como estrategia metodológica, el estudio se enfoca en el paradigma cuantitativo, siendo una investigación de alcance descriptivo. El tamaño muestral corresponde a 161 trabajadores que se seleccionaran de manera aleatoria, se empleó la técnica de encuesta con una Escala de Likert y el análisis documental y de

contenidos. Durante el procesamiento de la información se recurrió a la utilización de datos estadísticos en el software SPSS v.25. Entre los resultados obtenidos se plantea una Reforma al Orgánico estructural que contribuya al mejoramiento de la calidad en los diferentes procesos velando por los derechos y garantías del debido proceso. El trabajo se estructura en varios capítulos. El Capítulo I describe y justifica el problema de estudio, que es el análisis del PAS y su ejecución en el GAD del cantón Pelileo. El Capítulo II se enfoca en la revisión teórico-científica de las variables de estudio, estableciendo un marco teórico que contrastará con la información empírica obtenida. El Capítulo III detalla las estrategias metodológicas utilizadas en la investigación. El Capítulo IV presenta los resultados, conclusiones y recomendaciones alcanzadas.

DESCRIPTORES: *DEBIDO PROCESO, FUNCIÓN INSTRUCTORA, FUNCIÓN SANCIONATORIA, NORMATIVA ESPECIAL, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.*

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Introducción

Este trabajo investigativo ha sido planteado con el propósito de analizar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio (en adelante PAS) y su ejecución por parte de la Función Instructora y la Función Sancionatoria verificando se guarde la debida separación de funciones garantizando los derechos de las personas así como el debido proceso en los fallos dictaminados por el “Gobierno Autónomo Descentralizado de San Pedro de Pelileo” (en adelante GAD del cantón Pelileo) perteneciente a la provincia de Tungurahua. En consecuencia, teniendo como antecedente qué, el PAS, establecido en el Código Orgánico Administrativo (en adelante COA), se lo define como el procedimiento que ejecuta la Administración Pública en caso de identificarse que un ciudadano cometió un posible acto o conducta antijurídica, la cual amerite una sanción, lo cual, se basa en el ejercicio de la potestad sancionatoria y su debido proceso.

Se considera pertinente el desarrollo de este trabajo en vista que, como parte de la estructura orgánica responsable del área jurídica del GAD del cantón Pelileo, podría no existir la separación de la función instructora y la función sancionatoria, como lo establece la normativa, lo que podría interferir en el dictamen de los fallos, afectando tanto los derechos como las garantías del debido proceso que asisten a los ciudadanos considerados presuntos infractores.

Este documento presenta una estructura y organización lógica, lo cual permite conocer las acciones desarrolladas en este trabajo investigativo. El Capítulo I, está destinado a la descripción, planteamiento, formulación y justificación del problema de estudio, en este caso el análisis del Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS) y su ejecución por parte de la Función Instructora y la Función Sancionatoria verificando la protección de garantías y derechos en aras a un debido proceso, precisando la situación que existe en la institución investigada. El Capítulo II, está enfocado a la revisión teórico-científica de las variables de estudio, mediante la revisión de antecedentes que han permitido plantear de forma coherente el marco teórico, lo cual, de una pauta legal de la ejecución del PAS, lo que permitirá

contrastar el modelo teórico que establece el marco legal, con la indagación empírica respecto de la información obtenida.

El Capítulo III, detalla estrategias metodológicas empleadas para el desarrollo de la investigación, mediante la especificación del enfoque, nivel, diseño, modalidad, así como la población de estudio, el tamaño muestral, las técnicas e instrumentos de recogida de datos, y su procesamiento. El Capítulo IV, presenta los resultados, así también hoy sí se establecen las respectivas conclusiones y recomendaciones que se han alcanzado con la ejecución del plan de investigación, lo que permitirá aportar con una propuesta de mejora a la situación institucional de la entidad estudiada, siendo este la finalidad de la investigación, intervenir proactivamente en el contexto estudiado buscando la aplicación correcta de los procesos legales, buscando salvaguardar los derechos y garantías procesales.

Entre las limitaciones a enfrentar durante el desarrollo del proceso investigativo, se consideran que al ser un tema sensible, podría darse reserva de información, así como también ciertas objeciones a la revisión de documentación institucional, por lo que se plantea realizar las acciones planteadas con el mayor profesionalismo y respetando los alcances establecidos, así también se aprovechará al máximo la predisposición de las autoridades, responsables y encargados de las diferentes áreas indagadas, buscando aportar significativamente para la mejora de los procesos administrativos sancionatorios.

1.2. Justificación

El principal sustento jurídico para justificar la realización de este trabajo académico tiene su soporte en lo establecido por el artículo 76 del texto constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) que narra “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso” (art. 76), complementándose con el numeral 1, el cual, indica que “es correspondencia de toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de normas y derechos de las partes” (2008). Es así, que se entiende que el procedimiento administrativo es “capaz de resumir y reflejar la organización interna de la Administración, la eficacia en su actuar, el control y las limitaciones necesarias en el ejercicio del poder, entre otros” (Núñez, 2019, p. 150), por lo cual,

debe contar con garantías para su eficaz aplicación. Acotando a esto, que el “Código Orgánico de Organización Territorial” (en adelante COOTAD, 2020), en su artículo 338 define, “cada gobierno (...) tendrá la estructura administrativa que requiera para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias y funcionará de manera desconcentrada” (COOTAD; 2020).

Su importancia, radica en determinar las relaciones existentes en el marco de las competencias entre los Gobiernos seccionales del país y los individuos en los actos y procedimientos administrativos. En tal razón suelen presentarse conductas denominadas complejas dado que su aparición en la práctica se reitera constantemente, por lo cual, nace la necesidad de encaminar adecuadamente la función instructora “que se encarga de realizar todas las actuaciones necesarias para: examen de los hechos, recabar información relevante para determinar responsabilidades susceptibles de sanción” (Cordero, 2019); y, la función sancionadora que representa la potestad que “tiene la administración pública de imponer sanciones de tipo administrativo; ante conductas infractoras de las normas de esta naturaleza” (Galarza, 2016). Cabe indicar, que en la práctica no existe una adecuada separación entre la denominada función instructora y la llamada sancionadora en algunos Gobiernos municipales.

Su relevancia, viene centrado en la importancia de la separación de “la función instructora y la sancionadora” conforme lo menciona el numeral primero del artículo 248 del COA (2017), que establece: “1 En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos” (p. 32), lo que se reconoce legalmente en el artículo 3 de “la Ordenanza Reformada de Funcionamiento de la Administración de Justicia en el Municipio del cantón Pelileo” (2018), donde, se establece a los directores como instructores y al Administrador de Justicia Municipal como sancionador, sin embargo, en la práctica aún se evidencia contradicciones en el GAD del cantón Pelileo en los años 2019-2022.

Es de interés, debido a que se observa la arbitrariedad en los PAS por las limitaciones en la función instructora y la sancionadora del GAD del cantón Pelileo, porque el Administrador de Justicia Municipal de Contravenciones en la práctica

estaría actuando como juez y parte, esto se debe a que la mayoría de los Directores incumplen el perfil de formación profesional de Abogacía estipulado en el artículo 3 numeral c de la “Ordenanza Reformada de Funcionamiento de la Administración de Justicia en el Municipio del Cantón Pelileo” (GAD de Pelileo, 2018), solicitando asesoramiento en los procesos administrativos al Administrador de Justicia Municipal de Contravenciones e indirectamente convirtiéndole en juez y parte. Dentro de la práctica “el mismo servidor que asesora a la parte instructora es quien sanciona, desde esta perspectiva se violenta el principio de imparcialidad contemplado en la norma constitucional, dando paso al “reclamo de ilegalidad municipal, atendido su doble naturaleza administrativa y jurisdiccional, que constituye una buena fuente de reflexión acerca de la congruencia que resulta exigible en el procedimiento administrativo sancionador” (Hunter, 2020).

1.3. Objetivos

1.3.1. General

Sistematizar el procedimiento administrativo sancionatorio entre la función instructora y la sancionadora, para el cumplimiento de los derechos y garantías al debido proceso en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón San Pedro de Pelileo en el periodo 2019-2022.

1.3.2. Específicos

- Analizar los planteamientos teóricos y principios legales del procedimiento administrativo sancionatorio, así como el contenido de la función instructora y sancionadora de los GAD Municipales.
- Diagnosticar la situación del GAD del cantón Pelileo, en referencia al procedimiento administrativo sancionador, para establecer el nivel de separación entre la función instructora y la sancionadora.
- Elaborar un análisis crítico jurídico respecto de la necesidad de proponer una reforma al organigrama estructural del GAD del cantón Pelileo para garantizar el debido proceso.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

2.1. Antecedentes

Para comprender la problemática y las variables en estudio, procedimiento administrativo sancionatorio, las funciones instructora y la sancionadora se ha revisado investigaciones anteriores como:

El estudio de Lema y Toro (2016), con el tema “Aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio en materia urbanística en el Municipio de Bello” en Colombia, en el cual, aplicar PAS básicamente no resulta coherente a los lineamientos que establece la Ley 1437 de 2011, esto trae como consecuencia una evidente transgresión al debido proceso dentro del ámbito administrativo hoy por lo que se deja en indefensión a los presuntos contraventores. Esto en virtud de que se adelantó el proceso y no se formuló los cargos al presunto contraventor, si bien la ley plantea un periodo probatorio en la práctica se imposibilita la presentación de alegatos por lo que al sancionar a los infractores se impone sanciones bastante drásticas entre las que constan multas y demoliciones a la construcción. Cabe indicar, que la falta de recursos financieros y humanos no permiten la separación adecuada de la función instructora y sancionatoria (Lema & Toro, 2016).

El aporte de este caso establece el propósito de la potestad sancionadora del Estado, la cual afecta a la sociedad, y por supuesto a todas las empresas, pues busca proteger el interés público. Como resultado, no se sirvió el interés público debido a la incompetencia oficial o la violación del proceso, y las muchas dificultades que enfrentó el municipio en el desarrollo de la academia tuvieron consecuencias desastrosas para el conglomerado.

El trabajo de Vega (2020), con el tema “El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno”. La ley administrativa sancionadora de Chile ha estado en el centro de un intenso debate durante la última década, resultado de una progresiva jurisprudencia judicial, constitucional y administrativa que ha encontrado sus bases en las denominadas leyes penales del

país. Sin embargo, el Congreso ha aprobado relativamente la ley en el departamento de referencia, y ante la falta de reglas generales, se establecen las normas reglamentarias para legitimar la autoridad sancionadora, pero esta vez en lo que se refiere al buen funcionamiento del ámbito en el que se encuentra el órgano administrativo.

Legitimar la aplicación de las sanciones ejecutivas, determinar los criterios para la determinación de las sanciones, el papel de la acusación, aportar pruebas, revisar la aplicación de las sanciones, pero también permitir paulatinamente la posibilidad de establecer medidas consultivas u oportunistas en el procedimiento administrativo sancionador, otorgando facultades ajenas a la titularidad de los departamentos administrativos y la protección de los derechos a favor de los administradores administrativos (Vega, 2020).

La contribución de este estudio se visualiza como un estudio que tiene en cuenta la importancia de los mercados de referencia industrial, sanitario, fiscal, medioambiental, escolar y financiero, ya que son cruciales para determinar los elementos básicos o comunes necesarios para la gestión pública. para el cumplimiento de sanciones, por lo que sirven para la conformación del “Proyecto de Reforma de la Ley Administrativa” para mantener la perspectiva de gestión (función habilitadora), como programa de conducta, no como simple herramienta de control del programa de conducta, y también fuerza. incluida en la función sancionadora.

Dentro de la revisión bibliográfica, se encontró el trabajo de Gómez (2020), titulado “Los interesados en los Procedimientos Administrativos Sancionadores”, Chile. El documento analiza la situación de las partes interesadas no infractoras en casos de sanciones e identifica qué y qué objetivos implementan. El ordenamiento jurídico chileno plantea la defensa y garantía de sus derechos e interés. La investigación se enmarca en el planteamiento que en los sujetos no infractores el empleo de la Ley Nro. 19.880, en su artículo 21, es aplicable en procedimientos sancionatorios, previo su análisis respectivo.

Entre los aportes de esta investigación se tiene que la situación jurídica de las partes

interesadas que no incumplen los procedimientos administrativos sancionadores no es un asunto sencillo, lo cual puede deberse a la falta de reglas claras que establezcan cómo pueden intervenir en el procedimiento y las consecuencias de dichos actos.

Como conclusión y alternativa para intentar resolver esta problemática, plantea varias acciones, entre ellas, determinar el tipo de interesado no infractor interviniente, pudiendo ser colaborador, simple denunciante o interesado-víctima. Posterior a esto, se debe puntualizar qué tipo de intereses y derechos se debe resguardar y si estos pueden o no ser protegidos en la instancia administrativa sancionadora. Todo esto clarifica la complejidad de procedimientos que se deben ejecutar, mismos que deben ser de conocimiento y dominio de los responsables de su ejecución, por lo que es indefectible que la función instructora y la sancionatoria tenga conocimiento y dominio de estos procedimientos jurídicos.

En el trabajo de investigación desarrollado por Yanca (2020), con el tema “Aplicación del Procedimiento Sancionador previsto en la Normativa Especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCOSA) en relación al Procedimiento Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo”, Ecuador, en el cual menciona que el procedimiento administrativo sancionatorio, se ejecuta bajo la responsabilidad de los entes de la administración pública en el caso que un ciudadano incurra en alguna conducta antijurídica o incumplimiento de la normativa legal y que ésta acción/omisión requiera de una sanción mediante procedimiento administrativo.

Como contexto se establece la consulta realizada por la “Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria” (ARCOSA), a la “Procuraduría sobre si el Procedimiento Especial - Procedimiento Sancionatorio” que establece la “Ley Orgánica de Salud” (LOS), es derogado por el Procedimiento Sancionador del Código Orgánico Administrativo (COA), teniendo como respuesta que, no se ha derogado el procedimiento sancionatorio de la LOS, pudiendo afectar este pronunciamiento al ámbito subjetivo y material de aplicación del COA.

El aporte que realiza la investigación en mención concluye que, el procedimiento

sancionador establecido en el COA deroga el procedimiento sancionador tipificado en la LOS, y que es aplicado por ARCSA, siendo derogado todo procedimiento sancionador establecido en las normativas especiales, existiendo tanto derogación expresa como tácita. Además, la autora encontró mediante el análisis jurídico que el pronunciamiento realizado por el Procurador afecta el ámbito de aplicación del COA, pues lo catalogaría como una norma supletoria, dejando al ciudadano en estado de incertidumbre sobre cuál procedimiento se le va a aplicar, constituyéndose este particular aspectos que se deben considerar el momento de la aplicación del procedimiento sancionatorio en diversas áreas.

El trabajo de Guarderas (2020), titulado “El control de convencionalidad en el procedimiento administrativo sancionador”, Ecuador, examina detenidamente el alcance de varios fallos dictaminados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como “pronunciamientos doctrinales que han sido emitidos en el marco del control de convencionalidad con el objeto de definir su incidencia en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio”. (p.12). lo cual desde la perspectiva del investigador es una demostración del poder punitivo que ejerce el Estado, mismo que está sujeto a las normativas del derecho penal sustantivo y adjetivo.

Mediante esta investigación concluye que el problema es que, a la fecha, en el país, en la confirmación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores, no se ha realizado ningún ajuste a los parámetros relacionados con el alcance de los principios aceptados en los tratados de derechos humanos, debido a que actualmente la administración pública se encuentra en la obligación de cumplir con los mencionados instrumentos internacionales a los que el Estado ecuatoriano se ha adscrito, ignorando la aplicación obligatoria de las normas prescritas.

El aporte de este trabajo se centra en el reconocimiento de estos instrumentos internacionales como fuentes oficiales de la Ley, que obliga al Estado a acatar las normas y principios allí establecidos. Disposiciones, mediante la implementación de un mecanismo de verificación de vigencia Actos de la administración pública en materia de protección de los derechos humanos ciudadano, aspectos que deben ser

conocidos y aplicados por parte de la función instructora y de la sancionatoria, mediante el cumplimiento del perfil profesional idóneo para la ejecución de sus cargos, así como, contar con la experiencia en esta rama del Derecho.

Vásquez (2021), en su investigación titulada “Régimen Administrativo Sancionador del Mercado de Valores Ecuatoriano”, Ecuador, realiza un análisis sobre la expedición e intención del Código Orgánico Administrativo (COA), cuyo emisión busca determinar el procedimiento administrativo común, siendo relevante determinar si este procedimiento administrativo ha resultado idóneo para la impartición de responsabilidades y sanciones por parte de los entes de control.

Como finalidad y contribución de la investigación, este trabajo se enmarcó en el mercado de valores ecuatoriano, pues al ser un área especializada, como hay muchas otras, en esta no se ha logrado establecer con exactitud, si el procedimiento sancionador es aplicable en esta materia o requiere de algún procedimiento más específico, en vista que se ha determinado que el procedimiento establecido por el COA ha disminuido la cantidad de procesos sancionadores en el área indagada, esto no por la falta de casos sancionables, “sino por falta de clarificación y celeridad en el procedimiento” (Vásquez, 2021, p. 5).

El estudio revisado, permite entender que podrían existir vacíos en el procedimiento que requerirían de una Reforma que garanticen su aplicabilidad en los diferentes campos de la administración pública, situación que de no considerarse podría agravar el hecho si los responsables de ejecutar los procedimientos no son especialistas en el campo del Derecho.

El trabajo de Caicedo (2021), con el tema “Análisis jurídico del artículo 248 numeral 1° del Código Orgánico Administrativo que regula el procedimiento administrativo sancionador y su incidencia frente al principio de imparcialidad, en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal De Montúfar” Ecuador, donde, se determinó que, existe ausencia de la separación de las funciones instructora y sancionadora, lo que hace pensar que existe escasa transparencia y seguridad jurídica.

Concluyendo que, el PAS se germina de la potestad sancionadora que busca el respeto a las normativas legales de la administración pública y determina sanciones que permiten regresar a la normalidad los actos, es decir, una actuación ilegal es objeto de sanción, para lograr extinguir ese acto que está al margen de la ley, pero, al no contar la administración con un cuerpo colegido en abogacía dentro de la parte instructora, se amparan bajo el Administrado de Justicia Municipal quien es el encargado de los informes para la emisión del dictamen y resolución lo que de manera evidente limita la potestad sancionatoria.

El aporte de este trabajo, hace tomar en consideración que el procedimiento administrativo sancionar tiene dos principios rectores, la tipicidad que consiste en que todas las infracciones y sanciones deben ser establecidas en una ley formal y no en una infra legal, sin embargo; hay que hacer una consideración, en cuanto, a las Ordenanzas Municipales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para que no se vulneren los principios como la tipicidad, las cuales, sin ser ley formal, son leyes materiales, para comprender aquello se debe establecer que ley formal es aquella que ha pasado por los órganos legislativos y ha sido aprobada como ley, en cambio la ley material es aquella que permite regular ciertos sectores como el caso de las Ordenanzas Municipales. El segundo principio que señala la norma es el de retroactividad, no se puede sancionar a una persona por una norma no tipificada; para el PAS se aplica el principio non bis ibidem, que significa que una persona no puede ser sancionada por un hecho dos veces.

La investigación de Andrade (2021), con el tema “La etapa de instrucción dentro del procediendo administrativo sancionador en el GAD Municipal de Riobamba” Ecuador tuvo como objeto elaborar un análisis de supuestos normativos sobre el carácter administrativo del procedimiento administrativo para la regulación de sanciones del GAD de Riobamba. La carga de la prueba de la administración estatal asegura que no se vulneren los derechos subjetivos del departamento administrativo y que se garantice el derecho a la defensa ya un juicio justo.

Se concluye que el poder sancionador a cargo de la administración estatal es absolutamente necesario, porque complementa el mando o poder imperial, y no es

suficiente para asegurar la ejecución del mando y orden, porque siempre es imprescindible, resultando en acciones correctivas y disciplinarias (Andrade, 2021). Para facilitararlo, durante la etapa de investigación del procedimiento administrativo sancionador, es necesario acreditar que la autoridad responsable del ejercicio de estas facultades debe tener en cuenta la aplicación de los principios de tipicidad, proporcionalidad y legalidad, que forman el base principal de la administración pública para un pleno cumplimiento y conformidad legal.

Finalmente, se hace referencia a la Constitución de la República del Ecuador (2008), que determina las garantías del debido proceso que son inherentes a todos los procedimientos, bajo este preámbulo el artículo 33 del Código Orgánico Administrativo (2017), señala: “Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico”. De lo señalado, se deduce que dentro del procedimiento administrativo sancionador la aplicación del debido proceso y sus garantías quedan en entredicho entre la función instructora y la sancionadora debido a que no se expresa de forma adecuada y por escrito sus alcances y limitaciones.

Para el desarrollo de la presente investigación como fundamento teórico-científico, se realiza la revisión de varias fuentes documentales especializadas del Derecho, así como de la normativa legal vigente en materia de la Administración Pública, lo cual permite sustentar y analizar las variables estudiadas, así como profundizar en el objeto de estudio.

2.2. Procedimiento Administrativo Sancionatorio

En el contexto de las relaciones que se dan entre el Estado y los individuos emergen ciertas conductas complejas que se repiten repetidamente y exigen actos preestablecidos encadenados entre sí.

2.2.1. Definición

Procedimiento proviene de la palabra latina *procedere*, que significa avanzar, aquí es en donde la palabra procedimiento tiene sus raíces etimológicas. Esto se enmarca en la idea de actuar de una manera específica avanzando, siguiendo adelante. En

términos de derecho, un procedimiento no es más que una forma o un medio para lograr un fin, y suscita una acción a través de procesos judiciales o administrativos (Cabanellas, 2011).

Todas las funciones estatales son objetivos que sólo pueden alcanzarse a través de caminos particulares. Cornejo Aguiar (2017) sugiere que el procedimiento es una institución legal general cuyos tres subtipos principales son el procedimiento legislativo, judicial y administrativo. Este estudio se centra en esto último y cómo puede proyectarse en el derecho ecuatoriano. La vertiginosa evolución del procedimiento administrativo en el contexto de la globalización y los nuevos modos de actuación administrativa son algunas de las causas, pero se ven obstaculizadas por un inadecuado reflejo de esta realidad en la legislación contemporánea

El procedimiento administrativo general establecido por el COA revela sus principales aciertos y anomalías, y esta nueva norma y los lineamientos conceptuales propuestos permiten interpretarlos científicamente y sirven de punto de partida para futuras investigaciones sobre este tema, más que esclarecerlo.

El PAS es un conjunto de normas y actuaciones que se llevan a cabo por parte de la Administración Pública para imponer sanciones o multas a aquellas personas que han incumplido con alguna normativa o reglamento. La finalidad del PAS es proteger el ordenamiento jurídico y garantizar el cumplimiento de las normas, mediante el establecimiento de sanciones a quienes las incumplen.

2.2.2. Finalidad

Teóricamente, se han desarrollado varios conceptos de este número, pero los teóricos han fijado su objetivo principal como el instituto central del derecho administrativo, que es capaz de resumir y reflejar la estructura interna de la administración, la eficiencia de su funcionamiento, control y control. Restricciones necesarias al ejercicio de facultades, etc. Ranelletti (en Cordero, 2019) sienta las bases del entendimiento tradicional, que interpreta como una serie de procedimientos formales legalizados que permiten al ejecutivo controlar los derechos administrativos en el ejercicio de sus facultades.

Como resultado, el término "procedimiento" estaba destinado a referirse a una serie secuencial de actos o acciones con un objetivo específico en mente. Más aún, la actividad administrativa se lleva a cabo utilizando una variedad de procedimientos, hasta el punto en que el uso de un procedimiento es un principio del derecho administrativo moderno. En consecuencia, al igual que el proceso es apropiado para la función judicial, el procedimiento parlamentario es apropiado para la función legislativa (Cordero, 2019, p. 208).

Estas concepciones, en mayor o menor medida, se refieren al procedimiento administrativo tradicional, en el que las dos funciones principales se destacan, la protección legal de las partes interesadas y la provisión de elementos suficientes para los elementos suficientes para la administración adoptará la decisión correspondiente.

Volviendo a la idea central del procedimiento administrativo, está claro que la concepción tradicionalista debe ser revocada porque no es satisfactoria dado que las acciones actuales de la administración no están restringidas a la emisión de actos administrativos. Chamorro González (2017) lo define como cualquier actividad administrativa destinada a adoptar una decisión, implementar un tipo diferente de medida o llegar a un acuerdo basado en esta realidad.

Desde otra perspectiva, se define que la recopilación y el procesamiento de la información son los objetivos de los procedimientos administrativos, que son procesos y operaciones ordenados lógicamente.

La incorporación del espectro completo de la actividad administrativa de esta manera le permite mantener una posición respaldada por una gran parte de doctrina. Sin embargo, se ha propuesto retener parte de la conceptualización clásica para que el procedimiento administrativo moderno esté compuesto por una colección de operaciones, procesos y procedimientos que están conectados lógicamente entre sí y se centran en recopilar y procesar información para transportar fuera de una actividad administrativa, dependiendo de la participación y la cooperación como nuevas formas de gobierno (Hunter Ampuero, 2020).

2.2.3. Principios

El artículo 1 del COA (Asamblea Nacional, 2017) establece que en esta rama del derecho se observarán los principios consagrados en la Constitución de la República, los tratados y convenciones internacionales, así como los contenidos en dicho Código. Veintinueve principios componen el Código Orgánico Administrativo en total, que se desglosan en cuatro categorías en función de la materia que rigen: principios generales, principios de la actividad administrativa en relación con las personas, principios de las relaciones entre las administraciones y principios del procedimiento.

El Código Orgánico Administrativo toma en consideración los siguientes principios generales:

Eficiencia, calidad, jerarquía, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, evaluación, legalidad, responsabilidad, proporcionalidad y buena fe. La prohibición de la arbitrariedad, la imparcialidad e independencia del proceso administrativo, el control, la ética y la probidad, la seguridad jurídica y la confianza legítima, la racionalidad y la protección de la intimidad son los principios rectores de la actividad administrativa en relación con las personas. La lealtad institucional, la corresponsabilidad y complementariedad, la subsidiariedad y la cooperación son los principios rectores de las relaciones entre administraciones (Asamblea Nacional, 2017).

Adicionalmente, reflexiona sobre los principios rectores del procedimiento administrativo, pero solo menciona dos de ellos: la tipicidad y la irretroactividad. En este punto, es importante señalar que, si bien el procedimiento administrativo no es judicial, también se aplican los principios del debido proceso previstos, en particular, en el artículo 76 de la Constitución (2008).

Ha quedado claro que estos principios son necesarios en el procedimiento administrativo. En el caso de los principios previstos en el Código Orgánico Administrativo, a cada principio le sigue una definición en algunos casos o una descripción de algunos elementos que deben tenerse en cuenta al aplicar este principio, en otros casos. Es ventajoso que se enuncien los principios para dar cierta seguridad de que deben seguirse por la Administración Pública,

Algunos autores, como Petoft (2020), afirman que “su positivización permite

potenciar los valores de la buena administración pública en los órdenes jurídicos administrativos” (p. 133). En cuanto al inconveniente, enunciar un principio sin tenerlo definido por la ley puede dar lugar a interpretaciones arbitrarias de la gestión pública ya la vulneración de derechos.

La revisión de los principios previstos en el COA revela que, en los casos en que se definen los principios, se lo hace a partir de una definición limitada “que no contempla la abstracción y generalidad que requiere un principio, en otros casos lo define citando otros principios o con una especificidad que excluye otros elementos que se han ido incorporando con la evolución doctrinal y jurisprudencial” (Salas, 2021, p. 65).

En todo caso, sólo las administraciones públicas pueden aplicar los principios del Derecho Administrativo contemplados por las leyes y no adherirse a los principios que, sin ser positivizados, permiten ser consecuentes con la naturaleza fundamental del principio. Los principios influyen en cómo se desarrolla el ordenamiento jurídico porque motivan a los legisladores y constituyentes a establecer reglas acordes con su espíritu.

Por otra parte, cumplen una función interpretativa, asesorando a la administración pública sobre cómo interpretar y aplicar las normas. Bustos Romero (2019) afirma que las antinomias son más frecuentes, tiene la autoridad para integrar el sistema legal en casos de lagunas como parte de su mandato de optimización. Esto lleva a determinar que la amplia aplicabilidad y el alto grado de abstracción de los principios les permiten cumplir los roles fundamentales, interpretativos e integradores que la norma les exige.

Este procedimiento se rige por los principios rectores del derecho administrativo sancionador, los cuales son los siguientes:

Principio de legalidad: las sanciones sólo pueden ser impuestas por la autoridad competente, y deben estar establecidas por ley o reglamento.

Principio de presunción de inocencia: se presume que la persona imputada es inocente hasta que se demuestre lo contrario.

Principio de debido proceso: se deben garantizar todas las garantías procesales, como el derecho de defensa y el derecho a presentar pruebas.

Principio de proporcionalidad: la sanción impuesta debe ser proporcionada a la gravedad de la infracción cometida.

Principio de motivación: la decisión de imponer la sanción debe estar debidamente fundamentada y motivada en los hechos y pruebas presentadas.

El PAS por tanto busca proteger el ordenamiento jurídico y garantizar el cumplimiento de las normas, y se rige por los principios de legalidad, presunción de inocencia, debido proceso, proporcionalidad y motivación.

2.2.4. Reglas comunes y garantías básicas

En el proceso, es fundamental seguir las normas de procedimiento administrativo y reforzar la administración pública. Las reglas simplifican el procesamiento de las prácticas administrativas que mejoran la eficacia y eficiencia del sector público y ayudar a los ciudadanos de inmediato.

La legislación administrativa esporádica tuvo que ser atendida por el Estado ecuatoriano para subsanar una norma obsoleta, inconsistente, a través de la creación de un cuerpo normativo. La transformación ha sido durante mucho tiempo una necesidad en la sociedad. El procedimiento administrativo común tiene una obligación normativa general que busca evitar la dispersión y atomización de los procedimientos como fin teleológico e imponer uniformidad y homogeneidad en el Estado para combatir vacíos normativos, el papeleo y los procedimientos existentes que pueden estancar procesos asimétricamente.

Al asegurar que los procedimientos administrativos sean consistentes, se logra seguridad jurídica común, se da estabilidad al destinatario de la decisión administrativa; similarmente a través de la incorporación de la nueva norma se fortalece la protección de los derechos individuales. De manera común en todos los procesos se aplican principios que buscan rapidez, potencia, eficiencia y legalidad (Méndez, 2019).

Como resultado, las garantías del procedimiento administrativo común unificado garantizan la protección del derecho al debido proceso y el respeto a la seguridad jurídica. Se requiere el debido proceso, al igual que el procedimiento administrativo estándar sea considerado un requisito básico que la administración debe cumplir en apoyo del propio imperio del pueblo.

La Ley también reconoce que todas las actividades son ilegales a nivel legal por lo que pueden condensarse en un solo procedimiento, al cual el Estado está obligado a adherirse y cumplir. Similar al proceso administrativo común, su necesidad existía antes de esta realidad por lo que fue preciso su unificación.

Las instancias de investigación y sanción estarán separadas, asegurando la aplicación y garantía del principio de imparcialidad. Esta es una de las garantías fundamentales del procedimiento. Para de iniciarse un proceso administrativo es necesario hacerlo a través de una notificación según el Código Orgánico Administrativo. Posterior a ello el interesado dispone de diez días para responder desde que ha sido informado del acto que inicia el procedimiento sancionador.

La prueba se solicita y se requiere incluso cuando el acusado no ha respondido, lo que le permite respaldar sus reclamos. La carga de la prueba recae en el administrado mismo que está obligado a responder. Cuando finaliza la fase de prueba, se emite un informe en el que se recomienda sancionar o no, o bien la entidad inicia un proceso diferente. Públicamente, también puede responder si asume la infracción frente a la existencia de hechos nuevos, sancionables.

Entre las garantías procesales que señala el artículo 248 del COA está:

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 por ser notificado de los hechos que se le imputen, 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.
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).

La separación de roles para ambas partes está respaldada por el primer dígito de esta cláusula. Siempre que exista el debido proceso, el procedimiento disciplinario podrá imponer una sanción, y el tercer inciso exige el apego a las garantías fundamentales del debido proceso, tales como la notificación de las diligencias y la identificación de los imputados, entre otras y finalmente, la presunción de inocencia debe mantenerse hasta que se demuestre lo contrario.

2.3. Función Instructora y Función Sancionatoria en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio

A diferencia del ámbito judicial, donde opera el principio dispositivo, el procedimiento administrativo sancionador opera bajo el principio de oficiosidad. Sin embargo, este procedimiento no se ajusta al principio de inmediatez porque el funcionario sancionador no tiene contacto directo con el proceso ni con el presunto infractor; más bien, solo se da cuenta de la causa cuando está en proceso de resolverla.

2.3.1. Definición

En cuanto a la facultad de imponer sanciones en el ámbito administrativo, el Código Orgánico Administrativo tiene dos fases que han sido implementadas en la legislación ecuatoriana:

- a). La instrucción del proceso
- b) La decisión de la causa

El organismo examinador completará todas las tareas durante la primera etapa, mismas que estime pertinente para demostrar los hechos, con lo cual se logre determinar la responsabilidad del presunto infractor garantizando el debido proceso en la tramitación de la causa tendiente a que esta acción no tenga un impacto y evite que la infracción vuelva a ocurrir.

El órgano sancionador es quien debe tomar la decisión clave en la segunda etapa, fijándose su resolución de tal forma que quede debidamente sustentada en la prueba en curso del expediente. Esto asegura que las funciones de los diversos procedimientos estén separadas. Sin embargo, en el marco administrativo

sancionador no parece plantear ningún problema.

2.3.2. Normas Generales

Basados en lo que dispone el COA, respecto del procedimiento el artículo 248 menciona la etapa de instrucción estableciendo que “el ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará la debida separación entre la función instructora y sancionadora que corresponde a servidores públicos distintos” (2017). Con el propósito de garantizar que el procedimiento se lleve a cabo de acuerdo con lo prescrito por la norma citada es importante que se notifique al presunto responsable para hacerle conocer respecto de los hechos que se le imputan, así como de las infracciones que devienen de su cometimiento

En este sentido las infracciones pueden constituirse en sanciones a imponerse, por lo que resulta necesario establecer la identidad del instructor como autoridad competente destinada a imponer la sanción toda vez que es la norma jurídica vigente quien le atribuye tal competencia. Este acto se formaliza a través del respectivo acto administrativo que ha sido expedido por la denominada autoridad instructora.

La vinculación que surge dentro de una infracción administrativa se constituye como una circunstancia de tiempo e infracción dado que la principal característica radica en él cometimiento de la respectiva falta o la omisión a un precepto debidamente establecido dentro del régimen jurídico el cual tipifica una posible sanción. Bajo este particular la existencia y garantía de un procedimiento dentro de la fase de investigación es primordial dado que permite determinar la existencia de la infracción para la imposición de la sanción.

Dentro de la competencia para conocer los PAS, así como aquellos que se consideran elementos de convicción que permiten emitir una resolución en la cual se acojan los diferentes aspectos que resulten relevantes para promover el acto administrativo, debe contener un resumen motivado de la instrucción el análisis de la prueba toda vez que permita al funcionario resolver y emitir la respectiva resolución inconformidad con lo analizado por la autoridad instructora. Lo manifestado implica que un órgano instructor es quien debe realizar una relación lógica entre la descripción de la conducta y las sanciones preestablecidas en los diferentes cuerpos

normativos expedidas por la autoridad competente en el caso que se analiza por el GAD del cantón Pelileo.

En el evento de que las supuestas infracciones no se ajusten a lo prescrito por la norma invocada el resultado del proceso de tipicidad responde a una conducta atípica. Es decir, que de no contarse con los elementos suficientes para continuar con el trámite administrativo sancionador y es responsabilidad del órgano instructor determinar la inexistencia de infracción. hoy para dar cumplimiento a este particular es indispensable desvirtuar la prueba, misma que es evacuada por cualquiera de los intervinientes en el proceso y a su vez se encuentra encaminada a acreditar hechos que resulta innecesario ser probados.

Dentro del proceso administrativo sancionador la carga de la prueba corresponde a la administración pública salvo que existan eximentes de responsabilidad (Asamblea Nacional, COA, 2017, art. 256). Bajo este procedimiento prima la verdad material sobre la formal dado que los hechos permiten adoptar una decisión a través de pruebas admisibles en derecho. hoy la actividad probatoria es desarrollada a través de procedimientos sometidos a los diferentes principios que lleven a una correcta valoración de las pruebas planteadas previo a emitir resoluciones de acuerdo con cada caso en particular. hoy en el evento de no existir elementos suficientes que permitan la continuidad del PAS hoy el órgano instructor deberá determinar la inexistencia de responsabilidad a fin de que se resuelva en base a las alegaciones y documentos que obren del proceso en el que se identifique la insuficiencia de elementos que permitan imponer sanciones.

2.3.3. Principios que regulan la función sancionatoria

Se hace meritorio señalar que en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que haya tramitado el necesario procedimiento administrativo sancionador so pena de nulidad del acto administrativo. Es imprescindible garantizar los derechos del presunto responsable, debido a que el administrado tiene derecho a ser notificado de los hechos que se impute, de las infracciones que tales derechos puedan constituir y de las acciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuía tal competencia.

En este sentido es necesario señalar que una de las actuaciones administrativas más comunes de la administración constituye el ejercicio de la potestad sancionadora. Toda vez que los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

Conviene revisar entonces los principios fundamentales del procedimiento administrativo sancionador que son la legalidad, tipicidad, proporcionalidad, principio a la presunción y principio de inocencia, en donde se trata temas tales como la proporcionalidad de las sanciones, la prescripción, así como los derechos del infractor a la presunción de inocencia, la motivación, y la prueba, principios que serán de conocimiento cotidiano tanto del instructor como del sancionador, dentro del marco de cada una de sus competencias (Núñez, 2019, p. 258).

Respecto al principio non bis in ídem, en el ámbito administrativo, la autoridad administrativa no podrá iniciar dos acciones ni podrá someter a una duplicidad de procedimientos administrativos sancionadores a los administrados cuando se cumplan con los presupuestos de identidad de los sujetos, hechos y fundamento mismo que se encuentra vinculado con el principio de proporcionalidad del ejercicio de la, potestad sancionadora de la administración pública.

En materia administrativa este principio consiste en la prohibición de que en un mismo hecho el administrado resulte sancionado más de una vez, es decir que se le imponga duplicidad de sanciones en los casos que se desprenda identidad de sujeto, hecho y fundamento sin que exista una supremacía especial, como es el caso de que a una persona se sancione dos veces por los mismos hechos en jurisdicción administrativa. Tradicionalmente entendido como la prohibición de que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho, y ha sido reconocido por la doctrina y jurisprudencia nacional como uno de los pilares del derecho administrativo sancionador.

La legalidad está directamente relacionada con norma superiores o constitucionales, ya que nadie puede ser juzgado, o mejor, sancionado por hechos, conductas o comportamientos que no estén previamente descritos, o como dicen los penalistas, tipificados como tales. La falta de vista prevista debe estar escrita, debe estar

contemplada como tal, antes de iniciarse el proceso disciplinario; de lo contrario, se estaría incurriendo en una vía de hecho o en un abuso de poder de la potestad sancionatoria.

Respecto de la tipicidad previsto en el artículo 29 del COA señala: “Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley” (Asamblea Nacional, 2017). Implica que este principio deviene de las garantías básicas del debido proceso que contempla la constitución. Es, por tanto, la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa.

En cuanto a la proporcionalidad, la sanción debe ser directamente proporcional a la lesión o perjuicio causado a la función pública, al cabal desempeño administrativo y funcional del servicio público. A partir de su conexidad con los principios de legalidad y tipicidad, el mismo busca que la conducta ilícita adoptada por el legislador no sólo tenga un claro fundamento jurídico, sino que permiten su aplicación sin afectar irracionalmente los intereses del potencial implicado o que tal hecho sólo precedente en grado mínimo.

La presunción de inocencia debe ser desvirtuado o demostrado en contrario por quien tenga la titularidad o competencia sancionatoria. Este mandato impide que haya providencias sin las pruebas necesarias, contundentes, serias y legalmente allegadas a los procesos. En definitiva, estos son algunos de los principales principios que deben ser observados por el órgano sancionador al momento de imponer sanciones a los ciudadanos que ostentan la calidad de presuntos infractores.

2.3.4. Caducidad del proceso sancionatorio

Referirse a la caducidad de la potestad sancionadora, radica en conocer que la administración ha perdido la competencia para seguir sustanciando el procedimiento administrativo sancionador, al respecto el artículo 213 del COA señala:

Caducidad del procedimiento de oficio. Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entienden caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de la persona interesada o de oficio, en dos meses contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, de conformidad con este Código (Asamblea Nacional, 2017).

Esta disposición señala que caduca la potestad de la administración pública desde

que han transcurrido dos meses desde que se venció el plazo máximo para dictar resolución, ante ello es necesario preguntarse qué sucede en estos dos meses, aun la administración pública puede dictar una resolución favorable y eso no causa la nulidad de la resolución y no ocasiona porque el artículo 105.4 del COA señala: “Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado” (Asamblea Nacional, 2017).

Esto lleva a considerar que este acto es válido siempre que no le cause perjuicios (decisión favorable) al administrado, en cambio una resolución que lo sanciona fuera de tiempo es nula.

2.3.5. Prescripción del ejercicio de la potestad sancionatoria

Refiriéndose a la prescripción que significa que prescribe la acción y ya no se puede iniciar un procedimiento o que prescribe la sanción y ya no se la puede ejecutar, el COA en su artículo 245 establece que el ejercicio de la potestad sancionadora prescribe de acuerdo con la siguiente categorización:

1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan.
2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan.
3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan.

Por regla general los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de comisión del hecho. Cuando se trate de una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción. Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos (Asamblea Nacional, 2017).

Los plazos previstos se contabilizaban desde el cometimiento de la infracción a excepto que sean infracciones ocultas, es decir que la administración pública tuvo que realizar diligencias para poder detectarlas, en este caso se contará desde el día siguiente a que la administración pública conoció el hecho. La prescripción de las sanciones empieza a contarse desde que el acto administrativo ha causado estado.

2.3.6. Prescripción de las sanciones

La prescripción en derecho administrativo, a diferencia del derecho civil que tiene dos connotaciones que son la prescripción adquisitiva de derechos y la prescripción extintiva de derechos. En materia administrativa nos atañen los conceptos de prescripción de la potestad sancionadora y prescripción de la sanción como un castigo a la administración pública, por el hecho de no iniciar un procedimiento administrativo sancionador de una infracción administrativa o habiéndolo iniciado no lo concluyó en el plazo previsto con una resolución de sanción (Prescripción de la infracción) o por el motivo que habiendo impuesto la Administración una sanción o multa, esta no se ha sido ejecutada en el tiempo que señala la ley (Prescripción de acción de cobro).

Siguiendo la línea de los preceptos detallados es preciso considerar que la norma administrativa prevé que: “las sanciones administrativas prescriben en el mismo plazo de caducidad de la potestad sancionadora, cuando no ha existido resolución. Las sanciones también prescriben por el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo ha causado estado” (Asamblea Nacional, 2017).

Una vez explicada la diferencia entre prescripción de la potestad sancionadora y caducidad del procedimiento administrativo sancionador, es necesario indicar en que consiste la prescripción de la sanción en materia administrativa. Su fundamento se encuentra en el derecho constitucional de seguridad jurídica, para otorgar certeza a los administrados que la imposición de una multa, no va a perdurar en el tiempo por lo que bien se puede inferir que al momento que se indica en la normativa vigente que existe una prescripción de la sanción es realmente una prescripción de acción de cobro por parte del órgano de control, el mismo que le beneficia al administrado porque tiene certeza que una vez transcurridos cierta cantidad de años que indica la ley, este puede beneficiarse a este derecho, y en el peor de los casos, que se le intente cobrar mediante coactiva, el administrado se podría excepcionar con prescripción de la sanción.

2.3.7. Etapa de instrucción y resolución

Haciendo referencia a las garantías básicas del procedimiento administrativo

sancionador en Ecuador, que se rigen por el COA se establece la necesidad de separación entre la instancia instructora y la sancionadora para garantizar la imparcialidad del procedimiento. Además, se establece la necesidad de notificación al inculpado de los hechos que se le imputan, las infracciones que estos hechos puedan constituir, las sanciones que se le puedan imponer, y de la identidad del instructor y de la autoridad competente para imponer la sanción.

El principio de oficiosidad en el procedimiento administrativo sancionador implica que es la administración pública quien tiene la obligación de iniciar el procedimiento y recopilar las pruebas necesarias para sustentar la sanción, sin requerir la iniciativa de la parte afectada. Por otro lado, el principio de inmediación no se cumple en este procedimiento, ya que el funcionario sancionador no tiene contacto directo con el proceso y el inculpado, sino únicamente conoce la causa cuando se encuentra en estado de resolver.

El COA al tenor al tenor de su artículo 248 señala dentro del procedimiento administrativo sancionador “Que el ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos” (Asamblea Nacional, 2017). En este orden de ideas, con el propósito de garantizar el procedimiento de acuerdo con lo previsto en el artículo 248 de la norma ibidem, es meritorio que se notifique al presunto infractor, dándole a conocer los hechos de los cuales se le imputa, o la infracción que puede llegar a constituir la sanción del caso.

2.3.8. Separación de funciones en las diferentes etapas del proceso sancionatorio

Previo adentrarnos en el tema que nos ocupa se hace preciso realizar un breve análisis acerca de la competencia de los GAD municipales para imponer sanciones y su aplicación a través de ordenanzas municipales, en el marco de la Constitución y el COOTAD. En efecto, el artículo 57, literal a) del COOTAD otorga a los Concejos Cantonales la facultad normativa en las materias de competencia del GAD, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones. El Concejo Municipal, como cuerpo colegiado, es responsable del ejercicio de la facultad legislativa que les concede la Constitución a los GAD municipales.

Las ordenanzas municipales son cuerpos normativos que van más allá del contenido reglamentario tradicional, ya que son el instrumento normativo que desarrolla el contenido de las competencias exclusivas que la Constitución le asigna a este nivel de gobierno, con opciones de prevalencia incluso sobre la normativa nacional, en aplicación del principio de competencia que también contempla la Constitución. En el desarrollo de la potestad normativa sancionadora municipal, las ordenanzas municipales juegan un rol protagónico, a medida que sus disposiciones se ajusten a los principios que informan el ejercicio del *ius puniendi* estatal.

Estos instrumentos jurídicos unilaterales incorporan disposiciones al ordenamiento jurídico, innovándolo, y estas contienen normas de carácter general, es decir van dirigidas a situaciones o sujetos indeterminados y obligaciones para la comunidad, gozan de legitimidad desde su expedición y publicación. Las ordenanzas municipales son dictadas a través de un procedimiento en el ejercicio de una facultad compartida entre el alcalde y el Concejo Municipal, en donde el primero tiene la iniciativa en materia y el Concejo Cantonal le corresponde su aprobación.

Por tanto, es un acto normativo municipal dotado de un alto grado de legitimidad, y esta debe ser socializada a la comunidad en forma oportuna y adecuada ya sea de manera escrita o digital incorporando en los sistemas tecnológicos o digitales de cada municipalidad. Los GAD municipales tienen competencia para imponer sanciones y su aplicación a través de ordenanzas municipales, siempre y cuando se ajusten a los principios que informan el ejercicio del *ius puniendi* estatal y las normas constitucionales y legales correspondientes. Las ordenanzas municipales son un instrumento normativo con un alto grado de legitimidad y obligatoriedad para los ciudadanos de un cantón.

Sobre este particular es necesario analizar dos cuestiones jurídicas relacionadas con el procedimiento administrativo sancionador. La primera se refiere a la separación de funciones y la segunda al principio de imparcialidad. En cuanto a la separación de funciones, el COA ha implementado dos fases en el procedimiento sancionador: la instrucción del proceso y la decisión de la causa. El órgano instructor realiza todas las actuaciones relevantes para probar los hechos y determinar medidas precautelares. Después de esto, el órgano sancionador emite la decisión basándose en

las pruebas del expediente.

Aunque la separación de funciones parece no presentar problemas, el GAD de Pelileo, debido al limitado número de funcionarios, solo puede separar las funciones de la persona que firma como órgano instructor y resolutor. No obstante, los informes elaborados para la emisión del dictamen y la resolución generalmente son elaborados por el mismo funcionario jurídico. En relación con el principio de imparcialidad, es un principio rector del procedimiento administrativo sancionador, cuyo objetivo es salvaguardar la confianza en el Estado de Derecho y en las decisiones que se tomen.

Para garantizar la imparcialidad, se ha establecido la separación de funciones entre el órgano instructor y el sancionador. Además, se destaca que el principio de imparcialidad se viola cuando el mismo investigador es el sancionador, es decir, cuando se sustancia el proceso, se acusa, se practican pruebas y se impone una sanción. Es necesario, destacar la importancia de la separación de funciones y del principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador. La separación de funciones garantiza que la instrucción del proceso y la decisión de la causa se realicen por diferentes órganos, mientras que el principio de imparcialidad garantiza que el proceso se sustancie y decida de forma objetiva, sin influencias o presiones.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1. Ubicación

La Institución seleccionada para realizar la investigación corresponde al GAD del cantón Pelileo, mismo que se encuentra ubicado en el cantón Pelileo, provincia de Tungurahua.

Como parte de la planificación estratégica, e interés investigativo se enuncia la visión y misión institucional, tomada de su página web (G.A.D. Municipal del Cantón Pelileo, 2021):

Misión

Mejorar la calidad de vida de los habitantes del Cantón Pelileo, con una cuidadosa planificación, regulación y entrega de servicios e infraestructura pública.

Visión

Ser un gobierno participativo, ejemplo de trabajo e integridad, generador de oportunidades, y garante de derechos de los ciudadanos, del medio ambiente y del patrimonio cantonal.

3.2. Equipos y materiales

Para el presente proyecto se emplearán diversos tipos de equipos y materiales. Se incluyen los recursos técnicos como son documentos y fuentes bibliográficas, de carácter legal, jurídicos, doctrinarios, resoluciones, entre otros. En la parte tecnológica se utilizará una Laptop, Internet, impresora, software estadístico, aplicaciones virtuales, así como material de escritorio y otros recursos que se requieran durante la investigación.

3.3. Tipo de investigación

Se trata de una investigación es de tipo No Experimental que conforme Hernández et al., “se caracteriza porque el investigador no controla o manipula las variables

estudiadas, sino, que los observa e interpreta para llegar a una conclusión” (2014). Para el caso de este trabajo, se realizará la observación del procedimiento administrativo sancionatorio y la potestad sancionadora, de acuerdo con la ejecución del personal responsable.

El nivel o alcance de la investigación es de carácter descriptiva, pues se busca determinar cómo se presenta este fenómeno, además, de la aproximación a ciertos aspectos que son vitales dentro del estudio; mismos que al ser caracterizados y conocidos, permitirán alcanzar una mejor comprensión del objeto de estudio. Este tipo de investigación incluye la descripción, documentación, análisis e interpretación del hecho estudiado, su énfasis está en la conclusión principal o cómo una persona, grupo o cosa realiza las acciones observadas, es decir, la investigación descriptiva trabaja sobre la realidad fáctica, y su característica esencial es develar una explicación correcta (Tamayo, 2007).

La investigación corresponde al diseño de campo, en vista que se recolectará la información directamente de los sujetos investigados, así también, es un estudio documental, por la revisión de diversas fuentes bibliográficas, que sustentarán teóricamente las variables de investigación. De igual manera, corresponde a un estudio transversal, porque se recogerá en una sola ocasión los datos a los informantes, y es prospectiva, en vista, que los datos se recogerán durante el desarrollo de la investigación.

Enfoque: Por la característica y finalidad investigativa, el trabajo se estructura en dos fases o momentos. El primero, involucra la medición de conocimientos sobre el procedimiento administrativo sancionatorio al personal del GADM de San Pedro de Pelileo, mediante un instrumento de medición, lo cual tiene un corte o enfoque cuantitativo. El segundo momento, involucra el diseño y planteamiento de una propuesta de reforma o resolución para solucionar la problemática identificada, esto en base a la revisión y análisis documental, y de contenido, desde el enfoque cualitativo, por tal motivo, se considera que corresponde a una investigación mixta.

La investigación o ruta mixta que se aplicará en este trabajo permitirá utilizar diferentes fuentes de información, así como recabar diversos tipos de datos, mismos

que se analizarán con técnicas, instrumentos y procedimientos cuantitativos y cualitativos, lo que permitirá conocer de manera más detallada la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio, de una forma sistemática, empírica y crítica (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

Los métodos de investigación corresponden las estrategias que se prevé utilizar para la obtención, organización, análisis e interpretación de los datos a recopilar durante el desarrollo del proyecto. En este trabajo se empleará el Método Histórico-Lógico, debido a que se va a realizar la indagación del decurso evolutivo de la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio, sus diferentes fases y fallos que se han dado por parte de los responsables en la Institución objeto de estudio, logrando obtener una visión histórica y presente de este acto administrativo. Este método se utiliza en casi todos los procesos de investigación. En la ciencia jurídica, es un recurso imprescindible a la hora de estudiar las normas, Instituciones, procedimientos, conceptos, etc., necesitan ser desglosados en estructuras para caracterizarlos (Villabella, 2020).

Como parte de los métodos está considerado el uso del Método Inductivo—Deductivo, que desde la perspectiva de Villabella (2020), contribuye a este trabajo mediante el estudio de casos particulares, hasta lograr generalizar puntualizaciones sobre el hecho investigado. Los casos particulares para indagarse son los procedimientos y fallos dictados por las instancias pertinentes, lo cual permitirá contrastar con lo establecido en la normativa y lo aplicado en el proceso. También se plantea el Método sistémico-estructural-funcional, en vista que se va a analizar un hecho o acto jurídico que tiene varios elementos y actores involucrados, permitiendo identificar el papel ejercido por cada uno, así como determinar la dinámica general de la ejecución del procedimiento administrativo.

Como métodos empíricos aplicados en esta investigación jurídica son la observación y el análisis de contenido. El primero, en vista que se va a conocer la forma de aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio, mediante las evidencias, expedientes, archivos y folios consolidados en los procesos ejecutados. El segundo método, corresponde al análisis de contenidos, que busca analizar textualmente lo actuado por las partes, haciendo valoraciones críticas sobre los datos y resultados

encontrados, permitiendo tener una visión global y objetiva del objeto estudiado.

3.4. Pregunta Científica

¿Cómo el procedimiento administrativo sancionatorio limita la función instructora y sancionadora del GAD del cantón Pelileo en el Periodo 2019-2022?

3.5. Población o muestra

Para Grudemi (2018), “la población es el conjunto de elementos que tienen una relación o algo en común, pueden estar formado por personas, objetos, organismos, entre otros” (p. 97). Para esta investigación la población corresponde a 280 funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado de Pelileo en el año 2021, denominando a este grupo humano, como población finita, pues se conoce el número de participantes y existe un registro de estos.

La muestra con la que, se pretende trabajar es una parte tomada de la población de donde se extraerá información, así lo indica Grudemi (2018), “el muestreo es una técnica de base estadístico-matemática que consiste en extraer de un universo o población (N), una muestra (n)” (p. 26). El tipo de muestra con el que se trabajará es el muestreo aleatorio simple.

Cálculo de la muestra

$$n = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{Z^2 \cdot p \cdot q + N \cdot e^2}$$

Dónde:

n= Tamaño de la muestra = Desconocido

N= Tamaño de la población = 280 funcionarios

p= Probabilidad de éxito 50% = 0,5

q= Probabilidad de fracaso 50% = 0,5

Z= Nivel de confiabilidad = 95% =

1,95e= error de muestreo 5% = 0,05

Reemplazando los datos se obtiene:

$$n = \frac{(1,95)^2 * 0,5 * 0,5 * 280}{(1,95)^2 * 0,5 * 0,5 + 280(0,05)^2}$$

$$n = \frac{0,9506 * 280}{0,9506 + 280 (0,0025)}$$

$$n = \frac{266,18}{1,65}$$

$$n = 161,25$$

$$n = 161 \cong \text{funcionarios del GAD Pelileo}$$

Se realizará la encuesta a 161 funcionarios públicos del área administrativa del GAD Municipal San Pedro de Pelileo

3.6. Recolección de la información

Para recoger la información se aplicará la técnica de la encuesta a los funcionarios del GAD del cantón Pelileo. El instrumento para registrar los datos según Arias (2016) es el cuestionario (Anexo 1), mismo que asocia las variables de estudio, con sus dimensiones, indicadores e ítems relacionados con el tema establecido. El cuestionario estará conformado por preguntas cerradas de tipo Escala Likert, y se aplicará en modalidad virtual, mediante el empleo de Google Forms. Para la indagación bibliográfica se empleará el análisis documental y el análisis de contenido, de las fuentes de información primarias y secundarias.

3.7. Procesamiento de información y análisis

Para el procesamiento y el análisis de los datos recopilados en la encuesta, se emplearán procesos de la Estadística Descriptiva, mismos que se procesarán en el software SPSS v.25, cuyos resultados permitirán contrastar el modelo o preceptos teóricos, con la realidad empírica obtenida. Los resultados obtenidos se presentarán mediante tablas y representaciones gráficas, las cuales permitirán interpretar los

datos recogidos.

3.8. Variables respuesta y resultados alcanzados

a) Variable Independiente.

Procedimiento administrativo sancionatorio

b) Variable Dependiente.

Función instructora y sancionadora.

CAPÍTULO IV RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Presentación y análisis de resultados

Luego de aplicada la encuesta a los funcionarios públicos del área administrativa del GAD del cantón Pelileo se ha obtenido la información que se presenta a continuación:

Pregunta 1: Conoce Usted, la Normativa que rige el procedimiento administrativo sancionador.

Tabla 1

Resultados pregunta 1

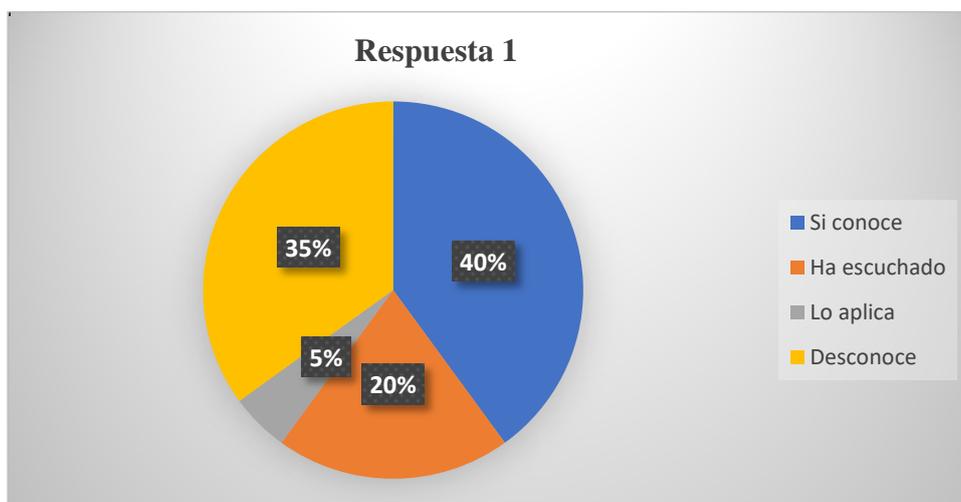
Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si conoce	64	40%
Ha escuchado	32	20%
Lo aplica	8	5%
Desconoce	56	35%
Total	161	100%

Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Figura 1

Resultados pregunta 1



Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Análisis:

La pregunta planteada "¿Conoce usted la normativa que rige el procedimiento administrativo sancionador?" es relevante porque permite evaluar el nivel de conocimiento de las personas encuestadas sobre un tema importante en el ámbito administrativo y legal. Los resultados de la encuesta muestran que solo el 40% de las personas encuestadas afirmaron conocer la normativa que rige el procedimiento administrativo sancionador. Este porcentaje es relativamente bajo y puede indicar que existe un nivel de desconocimiento generalizado en la población encuestada sobre este tema.

Además, el hecho de que solo el 5% de las personas encuestadas afirmen aplicar esta normativa sugiere que puede haber un problema en cuanto a la aplicación efectiva de la misma. Por otro lado, el hecho de que el 20% de las personas encuestadas hayan escuchado hablar de esta normativa indica que existe cierto nivel de conciencia sobre su existencia, aunque no necesariamente sobre sus detalles específicos. Mientras que un 35% desconoce del tema, estos resultados sugieren que hay un espacio para mejorar la difusión y educación sobre la normativa que rige el procedimiento administrativo sancionador, así como para fomentar su aplicación efectiva.

Pregunta 2: En el proceso de contravenciones de las normas municipales, conoce usted, que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Pedro de Pelileo es quien juzga de forma directa.

Tabla 2

Resultados pregunta 2

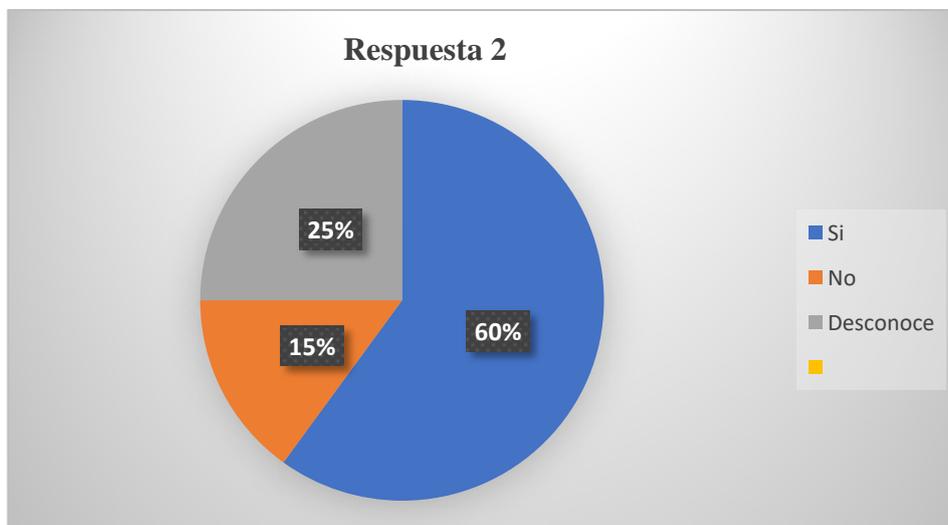
Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	97	60%
No	24	15%
Desconoce	40	25%
Total	161	100%

Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Figura 2

Resultados pregunta 2



Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Análisis:

La interrogante planteada es importante porque permite evaluar el nivel de conocimiento de las personas encuestadas sobre la jurisdicción en casos de contravenciones de las normas municipales en un área específica. Los resultados de la encuesta muestran que el 60% de las personas afirmaron conocer que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Pedro de Pelileo es quien juzga de forma directa en el proceso de contravenciones de las normas municipales. Este porcentaje es relativamente alto y sugiere que existe un nivel de conciencia entre la población encuestada sobre esta cuestión.

Sin embargo, el 25% de las personas encuestadas han respondido que desconocen esta información, lo que indica que existe una falta de conocimiento sobre la jurisdicción en casos de contravenciones de las normas municipales en el cantón San Pedro de Pelileo. El 15% de personas que respondieron que no conocen que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Pedro de Pelileo es quien juzga de forma directa en estos casos, puede indicar que hay un nivel bajo de conciencia o que no están familiarizados con las normas municipales del cantón. Estos resultados sugieren que hay un espacio para mejorar la difusión y educación sobre la

jurisdicción en casos de contravenciones de las normas municipales en el cantón San Pedro de Pelileo, así como para fomentar una mayor conciencia y conocimiento entre la población sobre este tema.

Pregunta 3: Por qué razón considera que es preciso definir que en el caso de haber desacuerdos o desconocimiento por parte de la función instructora, un funcionario deberá actuar como asesor:

Tabla 3

Resultados pregunta 3

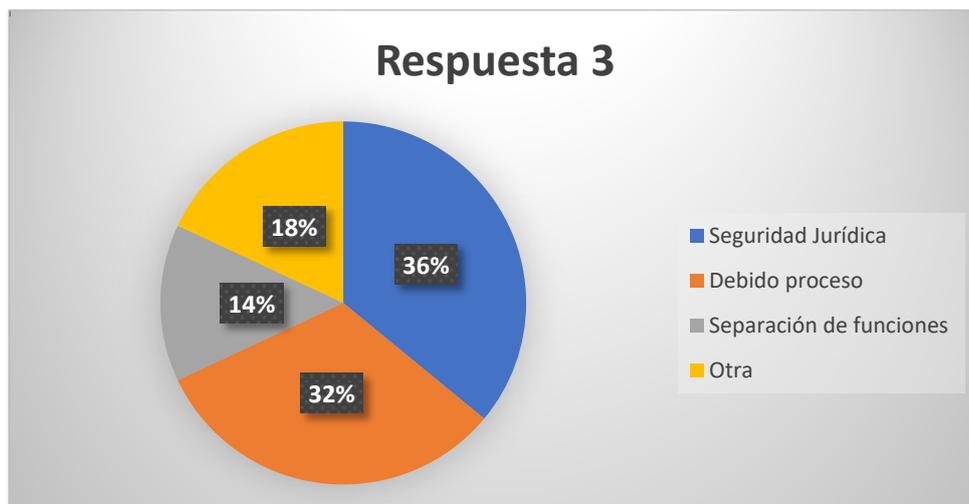
Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Seguridad jurídica	58	36%
Debido proceso	51	32%
Separación de funciones	23	14%
Otra	29	18%
Total	161	100%

Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Figura 3

Resultados pregunta 3



Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Análisis:

La pregunta planteada se refiere a la necesidad de definir un procedimiento claro y transparente en el caso de que existan desacuerdos o desconocimiento por parte de la función instructora en un proceso legal. Los encuestados fueron solicitados a elegir una razón por la cual consideran que es importante establecer que un funcionario actúe como asesor en este caso. Según los resultados de la encuesta, la mayoría de los encuestados (36%) eligió la opción de "seguridad jurídica", lo que sugiere que ven la necesidad de garantizar la certeza y previsibilidad en el ámbito legal. Esto implica que las personas encuestadas consideran que la definición de un procedimiento claro y transparente para casos de desacuerdos o desconocimiento por parte de la función instructora, ayudará a garantizar la seguridad jurídica y a evitar la arbitrariedad en la toma de decisiones.

La segunda opción más elegida fue "debido proceso" con un 32%. Esto sugiere que las personas encuestadas consideran que es importante garantizar el derecho al debido proceso, lo que implica que las partes involucradas en el proceso legal deben tener la oportunidad de ser escuchadas y tener acceso a una justicia imparcial. La definición de un procedimiento claro y transparente puede ayudar a garantizar este derecho y prevenir cualquier vulneración de este. La tercera opción elegida fue "otra" con un 18%, lo que sugiere que puede haber otras consideraciones importantes para la población encuestada con relación a este tema.

Finalmente, la opción de "separación de funciones" fue elegida por solo el 14% de los encuestados. Esto sugiere que puede haber una falta de conocimiento o importancia atribuida a la separación de poderes en el ámbito legal, o simplemente que no se considera tan relevante en este contexto. En síntesis, la mayoría de las personas encuestadas ven la necesidad de definir un procedimiento claro y transparente para casos de desacuerdos o desconocimiento por parte de la función instructora en el ámbito legal para garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso. Es importante tener en cuenta que la definición de este procedimiento debe tener en cuenta todas las consideraciones relevantes, incluyendo la separación de funciones entre las diferentes fases de los PAS.

Pregunta 4: Cree Usted, que está clara la separación de la función instructora y sancionadora en la práctica del quehacer diario.

Tabla 4

Resultados pregunta 4

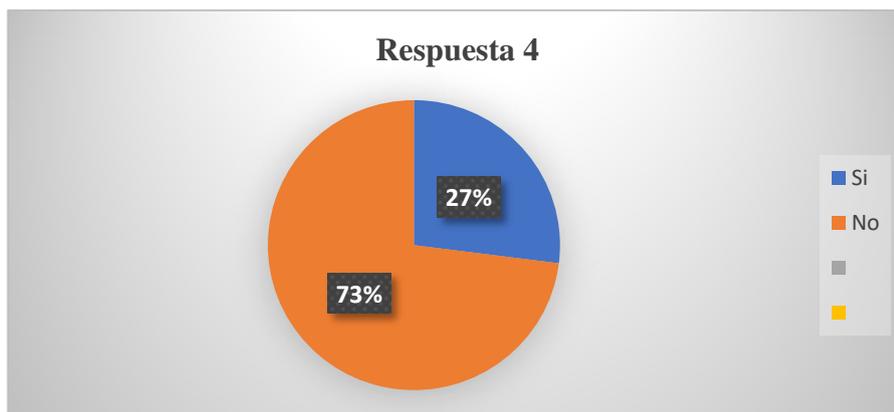
Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	43	27%
No	118	73%
Total	161	100%

Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Figura 4

Resultados pregunta 4



Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Análisis:

La pregunta planteada se refiere a la percepción de los encuestados acerca de la claridad de la separación de la función instructora y sancionadora en la práctica del quehacer diario. Según los resultados de la encuesta, la gran mayoría de los encuestados (73%) respondió que no cree que esté clara dicha separación, mientras que solo el 27% respondió afirmativamente. Estos resultados sugieren que existe una falta de claridad o conocimiento por parte de la población encuestada acerca de la separación de la función instructora y sancionadora en el ámbito práctico. Esto puede ser un indicador de que hay un problema en la aplicación efectiva de la normativa correspondiente en este ámbito, lo que puede llevar a situaciones de arbitrariedad o

vulneración de los derechos de las personas involucradas en los procesos legales.

Es importante destacar que una falta de claridad o conocimiento sobre la separación de funciones en la práctica puede tener implicaciones negativas en términos de seguridad jurídica y debido proceso, ya que es fundamental que las decisiones se tomen de manera objetiva e imparcial. Por lo tanto, estos resultados sugieren que puede ser necesario mejorar la capacitación y la comunicación sobre este tema para garantizar una aplicación efectiva y justa de la normativa correspondiente.

Pregunta 5: Los directores, quienes actúan en la función instructora cumplen el perfil, con título en la abogacía conforme lo determina la Ordenanza Reformada de Funcionamiento de la administración de Justicia en el Municipio del Cantón Pelileo.

Tabla 5

Resultados pregunta 5

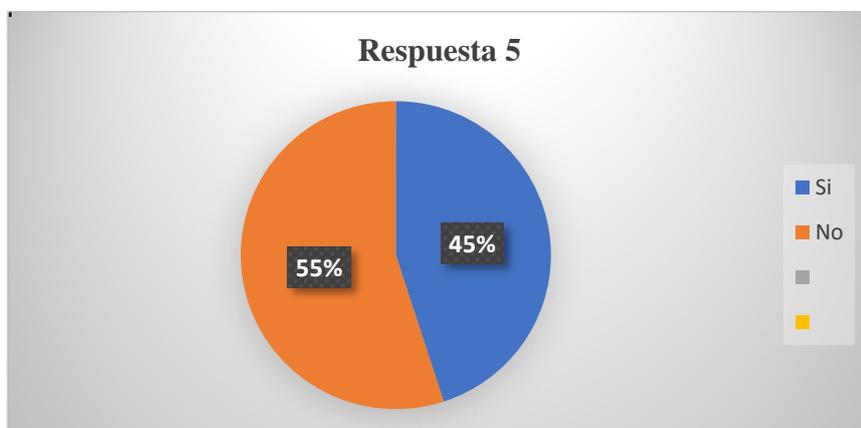
Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	73	45%
No	88	55%
Total	161	100%

Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Figura 5

Resultados pregunta 5



Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Análisis:

La pregunta planteada se refiere a la percepción de los encuestados acerca del cumplimiento del perfil de los directores que actúan en la función instructora en el municipio de Pelileo, en relación con lo establecido en la Ordenanza Reformada de Funcionamiento de la administración de Justicia. Según los resultados de la encuesta, la mayoría de los encuestados (55%) respondió que no considera que los directores cumplan con dicho perfil, mientras que el 45% respondió afirmativamente. Estos resultados sugieren que existe una percepción de que los directores que actúan en la función instructora en el municipio de Pelileo no cumplen con los requisitos establecidos en la Ordenanza Reformada de Funcionamiento de la administración de Justicia.

Esto puede ser un indicador de que hay un problema en la aplicación efectiva de la normativa correspondiente en este ámbito, lo que puede llevar a situaciones de arbitrariedad o vulneración de los derechos de las personas involucradas en los procesos legales. Es importante destacar que el cumplimiento del perfil y los requisitos establecidos en la normativa correspondiente son fundamentales para garantizar la imparcialidad, objetividad y transparencia en los procesos legales. Por tanto, los resultados sugieren la necesidad de mejorar la supervisión y el cumplimiento de la normativa en el ámbito de la función instructora en el municipio de Pelileo.

Pregunta 6: A su criterio, ¿cuál, de las siguientes opciones que se debería realizar para la separar en la praxis la función instructora y la sancionadora?

Tabla 6

Resultados pregunta 6

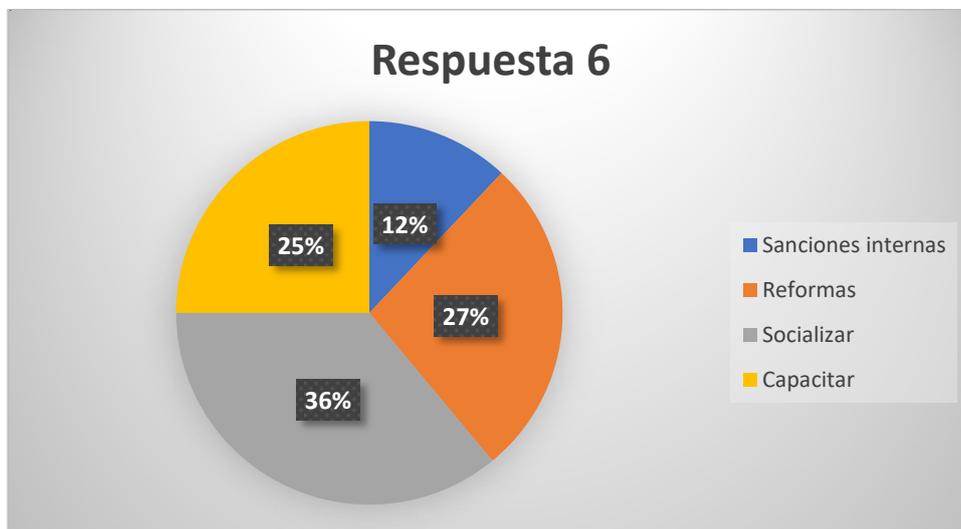
Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Sanciones internas a funcionarios	19	12%
Reformas a las ordenanzas	44	27%
Socializar el tema	58	36%
Mayor capacitación	40	25%
Total	161	100%

Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Figura 6

Resultados pregunta 6



Elaboración: Bastidas (2023)

Fuente: Encuesta a funcionarios del GAD Pelileo

Análisis:

La pregunta busca conocer la opinión de las personas encuestadas sobre cómo se debería separar la función instructora y la sancionadora en la práctica. Las opciones que se presentan son las siguientes: Sanciones internas a funcionarios: esta opción sugiere que se deberían establecer sanciones internas a los funcionarios que no cumplan con la separación de funciones. Sin embargo, solo el 12% de las personas encuestadas eligieron esta opción, lo que sugiere que no es la solución más popular.

Reformas a las ordenanzas: esta opción sugiere que se deberían realizar reformas a las ordenanzas para establecer con mayor claridad la separación de funciones. Esta opción fue elegida por el 27% de las personas encuestadas, lo que indica que hay un interés considerable en la modificación de las ordenanzas. Socializar el tema: esta opción sugiere que se debería socializar el tema de la separación de funciones para generar mayor conciencia y conocimiento sobre el tema. El hecho de que el 36% de las personas encuestadas eligieran esta opción indica que hay una necesidad percibida de discutir y concientizar más sobre la separación de funciones.

Mayor capacitación: esta opción sugiere que se debería proporcionar una mayor capacitación a los funcionarios para que puedan comprender y aplicar adecuadamente la separación de funciones. El 25% de las personas encuestadas eligió esta opción, lo que indica que hay un reconocimiento de la importancia de la capacitación en este tema. En general, las respuestas sugieren que hay una necesidad percibida de abordar el problema de la separación de funciones y que se requiere de una variedad de estrategias para lograrlo. Las opciones de reformas a las ordenanzas y socialización del tema fueron las más populares, lo que sugiere que hay un deseo de cambio y de discusión más amplia sobre este tema.

4.2. Discusión de Resultados

La norma constitucional ecuatoriana ha establecido dentro de su régimen organizacional las competencias para los gobiernos autónomos en aras a alcanzar un desarrollo armónico que permita que todo ciudadano tenga acceso a la justicia y a la tutela efectiva de manera oportuna y eficaz. Estos derechos deben estar sujetos a los principios constitucionales ya que, en ninguna circunstancia las personas deberán quedar en indefensión. Ciertamente, el texto constitucional dispone que los derechos y las obligaciones de cualquier orden deberán respetar el debido proceso, la seguridad jurídica. Para ello, las instituciones del Estado, organismos, dependencias y funcionarios deberán obrar y cumplir los preceptos normativos de manera adecuada.

En el cantón Pelileo, la normativa relacionada con la “ORDENANZA DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNICIPIO DEL CANTÓN PELILEO” contiene disposiciones tendientes a asignar facultades a los diferentes organismos municipales en los que se encuentra inmerso el procedimiento sancionatorio como parte de la estructura orgánica del GADMSPP reformada a 2018. Más aún, adentrados en las facultades y procedimientos de los órganos sancionatorios es meritorio adecuar lo establecido en la Ordenanza de Justicia en el GADMSPP y del Departamento de Orden y Control sin que esto implique afectación a la autonomía misma de los órganos descritos.

Del análisis crítico jurídico realizado en este trabajo se sugiere que existe una necesidad de proponer una reforma al organigrama estructural del GAD del cantón

Pelileo para garantizar el debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador. Se ha identificado que la falta de separación adecuada de la función instructora y sancionatoria, así como la falta de recursos financieros y humanos, pueden llevar a la vulneración de las garantías básicas del debido proceso establecidas en el artículo 76.

Al reformar el organigrama institucional deviene la necesidad de establecer que la función de instrucción sea desempeñada por servidores públicos profesionales en derecho, con experiencia en materia administrativa y probidad, encargados de la instrucción del procedimiento sancionador, facultados para confirmar, modificar o levantar las medidas provisionales, y/o adoptar medidas cautelares de conformidad con la Ley, quienes serán parte de Procuraduría Síndica. Por otro lado, la función de sanción también deberá ser desempeñada por servidores públicos con igual condición profesional. De esta manera, se establece una clara separación de funciones entre la fase de instrucción y la fase de sanción, ya que son desempeñadas por diferentes servidores públicos y se encuentran en diferentes etapas del procedimiento sancionador.

Lo expuesto, permitirá garantizar la imparcialidad y objetividad en la toma de decisiones, evitando que la misma persona o entidad tenga el poder de instruir y sancionar en un mismo caso. Siendo esta una posible solución al problema descrito resulta menester reformar la ordenanza citada toda vez que se precisa garantizar los derechos de los administrados, conforme se ha explicado en líneas anteriores.

Para dar cumplimiento a la necesidad de reforma resulta preciso destacar la importancia de cumplir con los principios generales del procedimiento administrativo sancionador, como la legalidad objetiva, el debido procedimiento administrativo, la tipicidad, la contradicción, la confianza legítima, *la non bis in ídem*, el *in dubio pro actione*, la eficiencia y la eficacia. Por lo tanto, se recomienda que se realice una revisión del organigrama estructural del GAD del cantón Pelileo para garantizar la separación adecuada de la función instructora y sancionatoria, y se asignen los recursos financieros y humanos necesarios para llevar a cabo el procedimiento administrativo sancionador de manera efectiva y justa.

Se sugiere que se realice una capacitación y comunicación efectiva sobre este tema

para garantizar una aplicación efectiva y justa de la normativa correspondiente. No se puede dejar de lado que la falta de claridad o conocimiento sobre la separación de funciones en la práctica puede tener implicaciones negativas en términos de seguridad jurídica y debido proceso. En algunos Gobiernos municipales, no existe una adecuada separación entre la función instructora y la llamada sancionadora. En este sentido, se podría argumentar que es necesario proponer una reforma al organigrama estructural del GAD del cantón Pelileo para garantizar el debido proceso.

Esta reforma podría realizarse a través de una ordenanza que permita incluir las funciones propias de cada órgano, así como una clara separación de funciones en las que indudablemente se cuente con el personal capacitado para administrar justicia, brindando la comunicación adecuada sobre este tema para garantizar una aplicación efectiva y justa de la normativa correspondiente. Además, el artículo 76 de la Constitución establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso.

Es importante que el GAD del cantón Pelileo cumpla con esta garantía constitucional al momento de llevar a cabo procesos legales. La información proporcionada sugiere que existe una necesidad de proponer una reforma al organigrama estructural del GAD del cantón Pelileo para garantizar el debido proceso. Esta reforma podría incluir una clara separación de funciones y una capacitación adecuada sobre este tema para garantizar una aplicación efectiva y justa de la normativa correspondiente. Además, es importante que el GAD del cantón Pelileo cumpla con la garantía constitucional del debido proceso al momento de llevar a cabo procesos legales.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

5.1. Conclusiones

Las conclusiones alcanzadas después de una cuidadosa consideración y análisis del tema propuesto se han obtenido gracias a los materiales bibliográficos y documentales consultados a fin de dar cumplimiento a los objetivos planteados.

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 ídem*, *in dubio pro actione*, eficiencia y eficacia.

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. Por otra parte, la falta de separación de funciones en las diferentes etapas quebranta los principios estudiados.

5.2. Recomendaciones

El vínculo que deben tener las sanciones administrativas con los principios constitucionales para su aplicación, así como los principios de tipicidad, legalidad deben estar plenamente tipificadas dentro del ordenamiento jurídico vigente. Las infracciones administrativas son el mecanismo por medio el cual la autoridad ejerce su potestad sancionadora en contra de las faltas cometidas por el particular; y su función es regular aquellas antijurídicas que van en menoscabo de lo determinado por la Administración.

Al existir una infracción administrativa, recae en el deber que debe tomar una resolución final al Municipio local por medio de un funcionario público que deberá estar capacitado y que tenga la debida competencia para imponer la sanción correspondiente y de tipicidad que debe constar en una ordenanza municipal cuando se inicie un procedimiento administrativo sancionador contra el administrado.

El acto de inicio dentro del procedimiento administrativo sancionador es un acto administrativo, que debe estar debidamente motivado, considerando que la aplicación del COA dentro de los procedimientos instaurados en los GAD municipales deben cumplir principalmente con el principio de legalidad y legitimidad, llevándolos de conformidad con las reglas establecidas para el efecto, debiendo socializar la normativa cantonal para el conocimiento de la ciudadanía, con el fin de prevenir el cometimiento de infracciones administrativas.

De acuerdo con las garantías propias del debido proceso administrativo, que deberá incluir la manifestación expresa de las razones que fundamenten fáctica y jurídica, a fin de que se garantice el derecho de contradicción y defensa en el procedimiento administrativo sancionador, de tal manera que el administrado no sea sorprendido en el dictamen de la existencia de responsabilidad y que fueron sometidos al debate procesal. Por otra parte, es elemental que se aplique de forma coherente las disposiciones de la normal administrativa toda vez que exista una debida separación de funciones en las diferentes etapas del proceso en apego a los principios normativos vigentes.

5.3. BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, I. (2021). La etapa de instrucción dentro del procediendo administrativo sancionador en el GAD Municipal de Riobamba. *UNIANDES*, 1-29. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/12240/1/ACTFMDDA002-2021.pdf>
- Arias, F. (2016). *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica* (7 edición ed.). Editorial Episteme.
- Asamblea Nacional. (2020). *Código Organico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización con reformas al 21 de abril del 2020 [COOTAD]*. Quito: Registro Oficial. Obtenido de <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/C%C3%B3digo-Org%C3%A1nico-de-Organizaci%C3%B3n-Territorial-Autonom%C3%ADa-y-Descentralizaci%C3%B3n.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. [Registro Oficial 449 de 20 de octubre]. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31, 7 de Julio 2017. http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2017/07julio/A2/ANEXOS/PROCU_CODIGO_ORGANICO_ADMINISTRATIVO.pdf
- Bustos Romero, M. F. (2019). El soft law como fuente del derecho administrativo colombiano. *Prolegómenos*, 22(44), 35-48. <https://doi.org/10.18359/prole.3432>
- Cabanellas, G. (2011). *Diccionario Jurídico Elemental* (undecima). Heliasta. <https://www.slideshare.net/YuhryGndara/diccionario-juridicoelementalguillermocabanellas>
- Caicedo, T. (2021). *Análisis jurídico del artículo 248 numeral 1° del Código Orgánico Administrativo que regula el procedimiento administrativo sancionador y su incidencia frente al principio de imparcialidad, en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal De Montúfar*. Túlcan:

UNIANDES. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/12497/1/UTPIAB009-2021.pdf>

- Chamorro González, J. (2017). Los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su incidencia en el ámbito de la disciplina urbanística. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 275-307.
- Cordero, E. (2019). Fundamentos y principios de la potestad sancionadora de la Administración del Estado en el Derecho chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 399-439.
- Cornejo Aguiar., J. S. (2017). *Procedimiento administrativo sancionador*. <https://www.derechoecuador.com/procedimiento-administrativo-sancionador>
- G.A.D. Municipal del Cantón Pelileo. (2021). *G.A.D. Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo*. Obtenido de <https://pelileo.gob.ec/portal/>
- GAD Municipal San Pedro de Pelileo. (2018). *ORDENANZA REFORMADA DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNICIPIO DEL CANTÓN PELILEO*. Pelileo: Consejo Municipal de San Pedro de Pelileo.
- Galarza, J. C. (2016). *Aplicación de la mediación para el tratamiento derivado de las infracciones administrativas en el Distrito Metropolitano Quito*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5820/1/T2388-MDA-Galarza-Aplicacion.pdf>
- Gómez, R. (2020). Los interesados en los Procedimientos Administrativos Sancionadores. *Revista Chilena de Derecho*, 849-872. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v47n3/0718-3437-rchilder-47-03-849.pdf>
- Guarderas, G. (2020). El control de convencionalidad en el procedimiento administrativo sancionador. [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio institucional de la UASB. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8071/1/T3515-MDE-Guarderas-El%20control.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación. Sexta edición*. Mc Graw Hill.
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la Investigación*.

Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Mc Graw Hill.

- Hunter Ampuero, I. (2020). Legalidad y Oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 54, 95-125. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512020005000105>
- Hunter, I. (2020). Relaciones entre procedimiento administrativo y proceso jurisdiccional en el reclamo de ilegalidad municipal. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 1-40. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532020000100208
- Lema, J., & Toro, J. (2016). *Aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio en materia urbanística en el Municipio de Bello*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana. Obtenido de http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/337/1/unaula_rep_pos_mae_der_adm_2016_procedimiento_administrativo.pdf
- Méndez, Á. (2019). *Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6995/1/T3001-MDA-Mendez-Importancia.pdf>
- Núñez, K. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador. *Revista San Gregorio*, 149-159. Obtenido de <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/rsan/n33/2528-7907-rsan-33-00149.pdf>
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017. http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2017/07julio/A2/ANEXOS/PROCU_CODIGO_ORGANICO_ADMINISTRATIVO.pdf
- Bustos Romero, M. F. (2019). El soft law como fuente del derecho administrativo colombiano. *Prolegómenos*, 22(44), 35-48. <https://doi.org/10.18359/prole.3432>
- Cabanellas, G. (2011). *Diccionario Jurídico Elemental* (undécima). Heliasta.

<https://www.slideshare.net/YuhryGndara/diccionario-juridicoelementalguillermocabanellas>

- Chamorro González, J. (2017). Los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su incidencia en el ámbito de la disciplina urbanística. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 275-307.
- Cordero, E. (2019). Fundamentos y principios de la potestad sancionadora de la Administración del Estado en el Derecho chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 399-439.
- Cornejo Aguiar., J. S. (2017). *Procedimiento administrativo sancionador*.
<https://www.derechoecuador.com/procedimiento-administrativo-sancionador>
- Ecuador. (2008, octubre 20). Constitución de la República del Ecuador [Registro Oficial 449]. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Hunter Ampuero, I. (2020). Legalidad y Oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 54, 95-125. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512020005000105>
- Méndez, Á. (2019). *Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6995/1/T3001-MDA-Mendez-Importancia.pdf>
- Petoft, A. (2020). The concept and instances of general principles of administrative law: Towards a global administrative law. *Cuestiones constitucionales*, 42, 309-335.
- Salas, M. F. H. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: Su positivización. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), Art. S1.

<https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.114>

- Tamayo , M. (2007). *El Proceso de la Investigación Científica: Incluye evaluación y administración de proyectos de investigación* (4ta. Ed. ed.). Limusa.
- Vásquez, J. (2021). Régimen Administrativo Sancionador en el Mercado de Valores Ecuatoriano. [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio institucional de la UASB. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7869/1/T3404-MDFBS-V%C3%A1squez-Regimen.pdf>
- Vega, L. (2020). El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema. *Revista Ius et Praxis*, 26(1), 240 - 265. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v26n1/0718-0012-iusetp-26-01-240.pdf>
- Villabella, C. (2020). Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. En E. Cáceres, *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico* (págs. 161-177). UNAM.
- 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) en relación al Procedimiento Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo. [Tesis de Grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. Repositorio institucional de la PUCESA. Obtenido de <https://repositorio.pucesa.edu.ec/bitstream/123456789/3063/1/77235.pdf>

5.4. ANEXOS

Anexo 1

ENCUESTA DIRIGIDA A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL ÁREA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN SAN PEDRO DE PELILEO

Objetivo: Diagnosticar la situación del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón San Pedro de Pelileo, en referencia al procedimiento administrativo sancionador, para establecer el nivel de separación entre la función instructora y la sancionadora.

Instrucciones:

- No ponga su nombre
- Marque con (x) su respuesta
- Lea despacio la pregunta y tómese su tiempo.

- 1. Conoce Usted, la Normativa que rige el procedimiento administrativo sancionador.**
 - a. Constitución de la República del Ecuador
 - b. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización
 - c. Código Orgánico Administrativo
 - d. Ley Orgánica de Servicio Público
- 2. En el proceso de contravenciones de las normas municipales, conoce usted, que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Pedro de Pelileo es quien juzga de forma directa.**
 - a. Siempre
 - b. Casi siempre
 - c. A veces
 - d. Nunca

- 3. En el caso de haber desacuerdos o desconocimiento por parte de la función instructora, quién actúa de asesor:**
 - a. Administrador de Justicia Municipal de Contravenciones
 - b. En el caso de haber, Unidad Instructora de Derecho Administrativo
 - c. Un asesor externo

- 4. Cree Usted, que está clara la separación de la función instructora y sancionadora en la práctica del quehacer diario.**
 - a. Siempre
 - b. Casi siempre
 - c. A veces
 - d. Nunca

- 5. Los directores, quienes actúan en la función instructora cumplen el perfil, con título en la abogacía conforme lo determina la Ordenanza Reformada de Funcionamiento de la administración de Justicia en el Municipio del Cantón Pelileo.**
 - a. Siempre
 - b. Casi siempre
 - c. A veces
 - d. Nunca

- 6. A su criterio, ¿cuál, de las siguientes opciones que se debería realizar para la separar en la praxis la función instructora y la sancionadora?**
 - a. Reformar el artículo 248 del Código Orgánico Administrativo
 - b. Realizar un alcance al artículo 248 del Código Orgánico Administrativo.
 - c. Reformar el organigrama estructural Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Pedro de Pelileo