

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO



CENTRO DE POSGRADOS

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO

COHORTE 2021

TEMA: LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ESTABLECIDO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO; Y, LAS GARANTÍAS FUNDAMENTALES DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DEBIDO PROCESO EN EL GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN BAÑOS DE AGUA SANTA.

Trabajo de Titulación, previo a la obtención del Título de Cuarto Nivel de
Magister en Derecho Mención Derecho Administrativo

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

Autor: Abogado Hugo Fernando Bayas Villagómez

Directora: Doctora 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 Paúl Alejandro Centeno Maldonado Magister y Abogado Luis Fernando Espín Sandoval Magíster, 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: *“La implementación del nuevo procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo; y, las garantías fundamentales del principio de seguridad jurídica y debido proceso en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa”*, elaborado y presentado por el señor Abogado Hugo Fernando Bayas Villagómez, para optar por el Título de cuarto nivel de Magíster 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. Paúl Alejandro Centeno Maldonado. Mg.
Miembro del Tribunal

Abg. Luis Fernando Espín Sandoval. Mg.
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: La implementación del nuevo procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo; y, las garantías fundamentales del principio de seguridad jurídica y debido proceso en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa, le corresponden exclusivamente a: Abogado Hugo Fernando Bayas Villagómez, Autor, bajo la Dirección de la Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magíster, Directora del Trabajo de Titulación, y el patrimonio intelectual a la Universidad Técnica de Ambato.

Abogado Hugo Fernando Bayas Villagómez
C.C.: 160083268-5
AUTOR

Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba, Magister
C.C.: 110395578-5
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 Hugo Fernando Bayas Villagómez
C.C.: 160083268-5

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
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I - EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	2
1.1 Justificación.....	3
1.2 Objetivos	5
1.2.1 General	5
1.2.2 Específicos	5
CAPITULO II - ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS.....	7
2.1 Derecho a la seguridad jurídica en sede administrativa	7
2.1.1 Derecho y principios jurídicos	13
2.2 Derecho al Debido Proceso	18
2.3 Características, principios y etapas del proceso administrativo sancionador 19	
2.3.1 Características del procedimiento administrativo sancionador.....	20
2.3.2 Principios del proceso administrativo sancionador.....	20
2.3.3 Etapas del procedimiento administrativo sancionador.....	28
2.4 Código Orgánico Administrativo	30
CAPÍTULO III - MARCO METODOLÓGICO.....	33
3.1 Ubicación:.....	33
3.2 Equipos y materiales.....	34
3.3 Dimensiones de la investigación	34
3.3.1 Tipo de investigación	34
3.3.2 Enfoque de la investigación	35

3.3.3	Alcance de la investigación.....	36
3.4	Idea a defender de la investigación	37
3.5	Población o Muestra	37
3.6	Muestra.....	37
3.7	Recolección de información	38
3.7.1	Métodos teóricos de la investigación jurídica.....	38
3.8	Procesamiento de la información y análisis estadístico	39
3.9	Variabes respuesta o resultados esperados.....	39
3.10	Métodos utilizados en la investigación.....	39
3.10.1	Métodos teóricos de la investigación jurídica.....	40
3.11	Principales resultados alcanzados.....	42
CAPITULO IV - RESULTADOS Y DISCUSIÓN		44
4.1	Análisis de resultados de la Encuesta.....	44
4.2	Análisis de las Entrevistas.....	56
4.3	Análisis General de las Entrevistas	62
4.4	Discusión de Resultados.....	65
4.5	Propuesta	68
ÍNDICE		69
SECCIÓN I.....		70
1.1.- INTRODUCCIÓN		70
1.2.- OBJETIVOS DEL MANUAL.....		71
SECCIÓN II.....		72
2.1.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....		72
2.1.1.- PROPÓSITO DEL PROCEDIMIENTO		73
2.1.2.- ETAPAS PROCEDIMENTALES		73
2.1.3.- ALCANCE Y ÁMBITO DE APLICACIÓN		73
2.1.4.- DESCRIPCIÓN DE ROL, ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES....		74
2.1.5.- DEFINICIONES.....		78
SECCIÓN III.....		79
3.1.- DIAGRAMAS DE FLUJO		79
A)	INICIO Y NOTIFICACIÓN	79
B)	CONTÉSTACIÓN, ALEGACIONES Y APERTURA DE TÉRMINO	
	PROBATORIO	80

C)	PRUEBA Y EMISIÓN DE DICTÁMEN	81
D)	REMISIÓN DEL DICTAMEN FINAL Y EMISIÓN DE RESOLUCIÓN	82
	3.2.- FORMATOS Y ANEXOS	83
	3.2.1.- BOLETA DE NOTIFICACIÓN (FORMATO 1).....	83
	3.2.2.- FÉ Y RAZÓN DE NOTIFICACIÓN (FORMATO 2).....	84
	CAPÍTULO V - CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS	85
5.1	Conclusiones	85
5.2	Recomendaciones	86
	BIBLIOGRAFÍA	87
	ANEXOS	92
	Anexo 1: Encuesta aplicada a inculpados dentro de la Unidad de Justicia del GADBAS	92
	Anexo 2: Entrevistas realizadas a los ex funcionarios	96
	Anexo 3: Certificación de socialización al Ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa.....	103
	Anexo 4: Instalaciones de la Unidad de Justicia del GADBAS.....	104
	Vista lateral	105
	Anexo 5: Logo tipografía de la Unidad de Justicia del GADBAS	106

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Creación y existencia de la Unidad de Justicia del GADBAS.....	44
Tabla 2 Existencia del Procedimiento Administrativo Sancionador.....	45
Tabla 3 Conocimiento sobre el Debido Proceso y Debido Procedimiento Administrativo	46
Tabla 4 Conocimiento acerca de la trata de seguridad jurídica	47
Tabla 5 Sanción de las conductas en el GADBAS	48
Tabla 6 Notificación de actuaciones procedimentales dentro del Procedimiento Administrativo	49
Tabla 7 El Proceso Administrativo Sancionador debe ser tramitado por dos funcionarios públicos distintos.....	50
Tabla 8 Actuación del Notificador de la Unidad de Justicia.....	51
Tabla 9 Derecho a la Defensa y presunción de inocencia.....	52
Tabla 10 Sustanciación del Procedimiento Administrativo Sancionador	53
Tabla 11 Resolución legal del Procedimiento Administrativo Sancionador	54
Tabla 12 Mejora de implementación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores	55
Tabla 13 Entrevista a Ex comisarios municipales.....	56
Tabla 14 Entrevista al Juez de Contravenciones y Secretaria de la Unidad Judicial .	58

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	44
Figura 2	45
Figura 3	46
Figura 4	47
Figura 5	48
Figura 6	49
Figura 7	50
Figura 8	51
Figura 9	52
Figura 10	53
Figura 11	54
Figura 12	55

AGRADECIMIENTO

Agradezco a todos quienes colaboraron en la culminación exitosa de este trabajo de titulación de maestría, especialmente a la Universidad Técnica de Ambato, que ha sido mi *alma mater* desde el año dos mil ocho, aún recuerdo cuando a mis veinticuatro años de edad culminé mis estudios en la Carrera de Derecho; y, hoy casi nueve años después, estoy a punto de obtener un nuevo título, esta vez de cuarto nivel.

Agradezco además, a mis estimados docentes, quienes demostraron su profesionalismo, calidad y don de gentes; a mis compañeros maestrantes con los que formamos una verdadera familia, pues siempre fuimos “uno para todos; y todos para uno”; y, finalmente a mi Sra. Directora de trabajo de titulación, pues con su amplio accionar alumbró inmensamente mi camino durante este proceso, brindándome de forma cordial su confianza y apoyo; actuando siempre bajo la senda de la rectitud y el profesionalismo.

Sinceramente, GRACIAS.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de titulación de forma fervorosa a Dios por ser mi fuente de fe y perseverancia en la vida; a mi hijo Joshua André, que a sus cortos cuatro años de edad ha sabido entender que debíamos sacrificar el tiempo que le pertenecía a él para jugar juntos, cambiándolo por las jornadas de clases, que por cierto a veces interrumpía para decirme que me amaba; a mi esposa Verito, que desde el inicio de este camino académico ha sabido apoyarme, siempre recordándome que la meta está cerca; y, finalmente a mis padres Hugo y Yolanda por todo el valor que le han dado a mi vida, por enseñarme el valor de la fortaleza, la fe y la dedicación.

También me lo dedico a mí mismo, pues solo yo sé cuánto me he tenido que esforzar para cursar esta maestría con calidad, eficiencia y excelencia, aun superando aspectos de quebrantos en mi salud, demostrándome a mí mismo que el que quiere, puede; y como dice la Biblia: “El que busca, halla”. Por último, y no menos importante, dedico este trabajo a todos quienes nos apasionamos por el derecho administrativo, a aquellos que sabemos servir desde nuestra trinchera con eficiencia, eficacia e integridad.

Fernando.

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

TEMA:

LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ESTABLECIDO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO; Y, LAS GARANTÍAS FUNDAMENTALES DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DEBIDO PROCESO EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN BAÑOS DE AGUA SANTA.

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

AUTOR: *Abogado Hugo Fernando Bayas Villagómez*

DIRECTORA: *Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magister.*

FECHA: *Veintisiete de febrero de dos mil veintitrés*

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación abarca el nuevo procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo, donde se determina que toda administración pública tiene la obligación de identificar la motivación de la conducta antijurídica que presuntamente se imputa al Inculpado y su correspondiente sanción escrita, previa, cierta y determinada a la fecha del cometimiento de los hechos materia de investigación administrativo - sancionatoria, un debido procedimiento administrativo, siendo mandatorio en sede administrativa establecer tipicidad, antijuridicidad y posible responsabilidad o no de la infracción administrativa que se imputa, siempre amparándose en el mandato prevalente de la Constitución (2008) que consagra especialmente los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y dignidad humana, donde la carga probatoria le corresponde a la administración pública, así como las actuaciones de la función instructora para el examen de los hechos recabando datos relevantes para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa, mientras que en su rol el órgano sancionador forma voluntad administrativa y resuelve el mismo. El objetivo del

presente trabajo es fortalecer la aplicación de las garantías fundamentales del derecho al debido proceso y seguridad jurídica en el Procedimiento Administrativo Sancionador sustanciado en el GAD Municipal del cantón Baños de Agua Santa, estas actuaciones procedimentales resultan importantes por ser el derecho administrativo sancionador parte del *ius puniendi* de las administraciones públicas, por tanto nace constitucionalmente la obligatoriedad de garantizar en su sustanciación tanto el derecho al debido proceso como la garantía de seguridad jurídica, por lo cual el norte de la investigación principalmente es mitigar el menoscabo de los derechos de los Inculpados en sede administrativa municipal. El presente trabajo de investigación se desarrolló de forma principal en base a un corte descriptivo - teórico; con alcance exploratorio; principalmente a través de los métodos: científico sistémico -estructural - funcional; histórico lógico; análisis - síntesis e inducción - deducción; y, además mediante el método empírico de observación con la finalidad de establecer los principales aspectos débiles del Procedimiento Administrativo Sancionador en sede administrativa municipal del GADBAS, que a su vez permitió obtener las bases teóricas que coadyuvarán en que la propuesta presentada sea efectiva, eficaz y expedita. Además, se tomó en consideración el uso de instrumentos de recolección de datos como entrevistas y encuestas; logrando de esta manera complejizar e identificar el nivel de seguridad jurídica y el respeto al debido proceso, presente dentro del GAD Municipal del cantón Baños de Agua Santa.

DESCRIPTORES: *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR; CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO; DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; DEBIDO PROCESO; SEGURIDAD JURÍDICA; SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN.*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene su génesis en la implementación y existencia de un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador, que se ha instaurado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a partir del ocho de julio del año dos mil dieciocho, fecha en la cual entró en vigencia el Código Orgánico Administrativo (COA), que con su existencia ha demarcando un nuevo y novedoso procedimiento “especial - sancionatorio”, pues al contener variadas y nuevas características rompió el esquema tradicional de la aplicación procedimental de sanciones administrativas en el país. Esta situación cual iceberg gigante, planteó un reto exigente para la administración pública en varias aristas, entre las que se puede destacar a la debida separación de funciones entre el Órgano Instructor y el Órgano Sancionador, pues actualmente corresponden a dos servidores públicos distintos, garantizando de esta manera la imparcialidad en las actuaciones procedimentales de cada profesional competente en sede administrativa; así mismo a través de este instrumento legal se amplió a la esfera administrativa la tutela obligatoria de las garantías fundamentales del derecho al debido procedimiento administrativo (debido proceso); y, la seguridad jurídica desbaratando la hegemonía y monopolio que había existido por décadas en los gobiernos autónomos descentralizados municipales. En este sentido cada gobierno autónomo descentralizado municipal ha enfrentado el reto de adaptar mediante ordenanzas y modificaciones administrativas su estructura organizacional por procesos desencadenando estos cambios en la correspondiente implementación del nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador (En adelante PAS), dilucidando así en este proceso, varios puntos negativos a la hora de aterrizar el procedimiento sancionatorio en su jurisdicción, esto debido a la falta de probidad de los servidores públicos, errores y omisiones en el procedimiento especial, escaso talento humano disponible, falta de presupuesto y finalmente el desconocimiento de la normativa aplicable en sede administrativa municipal, acarreando ausencia parcial o total del debido procedimiento administrativo desencadenando en una posible inseguridad jurídica para el Presunto Responsable o Inculpado, transgrediendo en varios casos las garantías del debido proceso establecidas en el Art.- 76, numerales 1 al 7 de la Carta Magna del Ecuador.

CAPÍTULO I - EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La existencia de un nuevo marco jurídico y la obligatoriedad constitucional de garantizar el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica hacen que sea necesario investigar sobre la implementación y sustanciación del nuevo procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo (En adelante COA) en sede administrativa municipal, de forma específica en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa (En adelante GADBAS); con la final de que una vez delimitadas sus bases teóricas, legales y además su alcance, el investigador pueda diagnosticar el nivel de seguridad jurídica que poseen los Inculpados, así como coadyuvar en la correcta aplicación del debido proceso; pudiendo así además proponer un manual técnico y legal que fortalezca de forma sistemática, ordenada y sincronizada la arista punitiva de la administración pública municipal, desencadenando en una herramienta complementaria a la Ordenanza Sustitutiva que Determina el procedimiento administrativo sancionador en el GADBAS.

Para el desarrollo del presente trabajo se empleará una investigación de corte descriptiva; principalmente a través del método científico sistémico - estructural - funcional; y empírico de observación con la finalidad de establecer los principales aspectos débiles del PAS en sede administrativa municipal, que a su vez permitirá obtener las bases teóricas que coadyuvarán en que la propuesta para el fortalecimiento del diseño normativo cantonal sea coherente y sistemático, en consonancia con la uniformidad que debe caracterizar el sistema jurídico local, pues el norte de la investigación se establece de forma principal en mitigar el menoscabo de los derechos de los Inculpados en sede administrativa municipal, además, se tomará en consideración el método empírico de investigación de corte documental, la misma que reposa en los archivos de la Institución con los expedientes administrativos físicos y digitales de los PAS sustanciados por la Unidad de Justicia del GADBAS, así el investigador identificará el nivel de seguridad jurídica presente dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Baños de Agua Santa.

1.1 *Justificación*

La organización administrativa del estado es un tema que se suele examinar en el estudio del derecho administrativo, junto con otros que conforman el cuerpo de aplicación en un sistema estatal institucionalizado, tales como:

- Los hechos, actos y procedimientos administrativos reguladores;
- El sistema de gestión pública en las instituciones del estado;
- Los servicios públicos y la responsabilidad de las personas; entre otros (Cedrón, 2018).

Sin embargo, para abordar estos puntos, es importante examinar primero el contexto histórico de cómo se desarrolló la estructura del derecho administrativo tal como la conocemos hoy, incluido su desarrollo inicial, los cambios a lo largo del tiempo y las aplicaciones posteriores durante millones de años. Para que podamos comprender su solicitud, abordaremos esta información crucial (Vásquez, 2021).

Así vemos que la construcción del derecho administrativo para ser aplicable en la actualidad a un estado de derecho ha tomado importantes aspectos históricos de hechos que marcaron sus inicios y su consolidación, esto es, y como ejemplo pertinente, la forma de organización que en él se reflejó. En el derecho romano a través de la aplicación de un sistema jurídico único conocido como *Corpus Iuris Civilis*, cuya aplicación estaba a cargo de los patricios o senado romano, cuya aplicación estaba lógicamente liderada por Los romanos y otras monarquías que mantuvieron un sistema de "orden" entre el estado (la clase aristocrática); y los plebeyos (el pueblo); utilizado este modelo durante siglos (Yancha, 2020).

Sin embargo, como se desprende de los hechos históricos, varios estados y ciudadanos iniciaron iniciativas transformadoras que, como bien lo ha dicho Rodríguez, Libardo buscaba establecer un sistema más integral donde no solo las

personas sino también el sistema de gestión (estado), un subproducto del cual se da la revolución francesa. (Roncancio & Restrepo, 2021).

Si bien es correcto decir que Ecuador ha utilizado una serie de leyes como modelos para regir sus interacciones con el gobierno, también es cierto que se han desarrollado otros elementos de acuerdo con las circunstancias locales. Por ejemplo, hasta que tomó conocimiento de los cambios en el sistema de derechos que venimos utilizando hasta después de 2008 con la última constitución, utilizó el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva-ERJAFE para su estructura institucional pública (Reinoso & Zamora, 2021).

En consecuencia, el Derecho Administrativo se convierte en la piedra angular de la administración pública en el derecho ecuatoriano, y los derechos al debido proceso garantizados por el artículo 76 de la Constitución de la República, que establece los principios a aplicar en el Derecho Administrativo, garantizan también su debida aplicación. En consecuencia, el Derecho Administrativo constituye una condición necesaria para el establecimiento de un Estado democrático de derecho, justicia, igualdad y seguridad jurídica (Purdy, 2019).

Reconocemos, por tanto, que el objetivo del derecho administrativo es crear normas que, al ser seguidas, mantengan un "status" de equidad en la convivencia entre los ciudadanos y las entidades administrativas del Estado que ejercen el poder representativo, limitando también la capacidad de la administración pública para intervenir en cualquier hecho o acto administrativo que sea provocado por el administrado (Kryvoi & Matos, 2021).

Un sistema regulatorio de derecho público que opera de manera independiente e incorpora el marco legal nacional. Este concepto de derecho administrativo tiene la particularidad de que se refiere a la relación que debe existir entre la administración pública, los distintos órganos administrativos, y los que son administrados; en concreto, el Derecho Administrativo debe regular las relaciones entre estos para poder ser conceptualizado (Ruiz R. , 2012).

Como se mencionó en el apartado anterior, el Código Orgánico Administrativo (2018), establece los procedimientos administrativos ante la posible responsabilidad por la comisión de conductas antijurídicas de los administrados, estas influyen de forma directa dentro de las resoluciones de los procesos mal efectuados dentro de las instituciones públicas, desencadenando en Actos administrativos que refrendan transgresiones a los derechos de los Inculpados o Presuntos Responsables como se los denomina en materia administrativa sancionatoria. Del mismo modo, los procedimientos administrativos sancionadores se consideran fundamentales dentro del Derecho Administrativo, por ende, se deben analizar las principales doctrinas de este tipo de Derecho para poder comprender de mejor forma como este aspecto se aplica al actuar procedimental de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en este tipo de procedimientos especiales, incluyendo desde luego inclusive las reglas jurisprudenciales emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador, especialmente las aplicables al derecho al debido proceso en todas sus dimensiones y la seguridad jurídica.

1.2 *Objetivos*

1.2.1 General

Fortalecer la aplicación de las garantías fundamentales del derecho al debido proceso y seguridad jurídica en el Procedimiento Administrativo Sancionador sustanciado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa.

1.2.2 Específicos

- Analizar la aplicación del debido procedimiento administrativo y la separación de funciones entre Órgano Instructor y Órgano Sancionador durante la sustanciación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa.

- Diagnosticar el nivel de Seguridad Jurídica que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa garantiza en la tramitación de sus Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- Proponer la elaboración y aprobación de un manual de carácter técnico - legal para la aplicación sistemática, sincronizada, ordenada y expedita del Procedimiento Administrativo Sancionador en la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa.

CAPITULO II - ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

La seguridad jurídica y el debido proceso son dos temas que, si bien son de orden jurídico, actualmente se encuentran cada vez más presentes en el discurso público cotidiano. Sin embargo, se evidencia la existencia de vacíos conceptuales o conocimientos incompletos de ambos términos, lo cual resulta de suma importancia al momento de comprender la aplicabilidad en la sustanciación de procedimientos administrativos sancionadores concernientes a dichos términos. Se advierte, por lo tanto, la importancia de presentar el punto de vista del investigador sobre la cuestión de la seguridad jurídica y el debido proceso en relación al PAS de forma sintética.

La seguridad jurídica es una cuestión de importancia fundamental en el proceso de realización de los ideales de un Estado de Derecho democrático; mientras que el debido proceso está inmerso en todo proceso que determine derechos y obligaciones, y hace referencia al cumplimiento de garantías de las normas y derechos de las partes como, el derecho a la defensa en cualquier etapa del proceso, ser escuchado oportunamente, los procesos son públicos y de libre conocimiento de las partes, contar de manera gratuita con un traductor en caso de no entender el idioma, ser interrogados siempre y cuando estén en compañía de un abogado, entre otras. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

2.1 Derecho a la seguridad jurídica en sede administrativa

La seguridad jurídica es un valor jurídico y filosófico muy importante. La filosofía del derecho busca respuestas a la pregunta sobre la naturaleza del derecho y su importancia en la vida humana. El objeto de su interés son las relaciones del hombre en la relación con el derecho positivo y el derecho natural. La filosofía del derecho está, pues, estrechamente relacionada con la filosofía del hombre. La adopción de la perspectiva jurídica y filosófica sobre su inseparable conexión con la filosofía del hombre pone de manifiesto que el derecho a la seguridad jurídica, tratado aquí como

un aspecto del más amplio derecho a la seguridad, constituye el derecho natural del individuo, que debe encontrar su protección en primer lugar en el Estado (aunque en tiempos actuales se realiza también en los foros internacionales y también en el seno de la Unión Europea) a través de su ordenamiento jurídico positivo existente. (Boyka, 2017).

En vista de la doctrina jurídica bien establecida en la tradición de un estado de utilizar el concepto de seguridad jurídica, a menudo identificado con el concepto de seguridad jurídica, y surgiendo ocasionalmente declaraciones como: "Incluso la ley más injusta garantiza la seguridad jurídica", puede parecer revolucionaria la idea presentada, de que la seguridad jurídica es una reivindicación típica del derecho y la naturaleza. Sin embargo, si se asume que la necesidad de la creación del derecho positivo proviene del derecho natural, entonces la afirmación de una pretensión jurídica y natural de seguridad jurídica es algo bastante obvio. La seguridad jurídica es un objetivo adecuado del derecho positivo y justifica el sentido de su existencia. La reivindicación de la seguridad jurídica proviene del derecho natural, ya que se justifica en base al derecho natural, la necesidad del derecho positivo para asegurar a las personas la posibilidad de una convivencia pacífica y el desarrollo por medio de un sistema jurídico. En particular, en un estado de derecho democrático es razonable la expectativa de los individuos de que el derecho positivo asegure sus bienes fundamentales de vida e intereses (Fernández , 2021).

A pesar de su importancia, hasta ahora la seguridad jurídica no ha sido objeto de ningún estudio importante. Se puede observar, sin embargo, el creciente interés por las cuestiones de seguridad jurídica, como demuestran algunos de los títulos de las tesis doctorales escritas en los últimos tiempos. Aunque la seguridad jurídica se menciona sólo incidentalmente, debemos apreciar la contribución de los autores de esos trabajos en el desarrollo del pensamiento jurídico a nivel mundial en lo que respecta a importantes valores asociados a la creación y aplicación del derecho positivo. Indirectamente, es también una contribución al desarrollo de la seguridad jurídica. La seguridad jurídica constituye, uno de los medios más importantes de la aplicación de la seguridad jurídica como objetivo y sentido de la existencia del derecho positivo. El aumento reciente del interés por las cuestiones de la seguridad

jurídica debe valorarse como un fenómeno muy positivo, ya que en este ámbito ha habido poca investigación científica durante mucho tiempo (Navarro, 2022).

El principio de seguridad jurídica centrada en el desarrollo de este concepto, a pesar de varios intentos de prestar atención a la categoría de seguridad jurídica realizados en la literatura jurídica. Al examinar la cuestión de la seguridad jurídica desde el punto de vista de la filosofía del derecho, no podía ignorar los problemas de las propiedades de la naturaleza humana, de la que se deriva una necesidad natural de seguridad. La existencia de esta necesidad está confirmada por las investigaciones de sociólogos y psicólogos. En particular, desempeña un papel importante la teoría del psicólogo estadounidense Abraham Maslow, que reconoció la necesidad de seguridad como una necesidad humana básica que debe satisfacerse en la aplicación de otras necesidades. Esta necesidad natural de seguridad, común a todos los seres humanos, justifica la existencia de un derecho humano natural a la seguridad. Este derecho humano natural a la seguridad, especialmente el derecho a la seguridad jurídica debe realizarse principalmente en el Estado y por el Estado. Sosteniendo que el Estado es principalmente el sujeto activo de la seguridad jurídica y todo ser humano es ante todo el sujeto pasivo de la seguridad jurídica.

Los puntos de vista expresados en las teorías del origen del estado son muy útiles en la explicación de la seguridad humana como propósito del estado y en la aproximación a la noción de seguridad jurídica. En particular, algunas opiniones a nivel internacional desempeñan aquí un papel importante como precursoras del Estado de Derecho. En un Estado de Derecho, la seguridad humana debe protegerse de manera especial, lo que se refleja en nuestros tiempos en el Estado de Derecho de un Estado democrático derivado del principio de protección de la confianza de los ciudadanos en el Estado y sus leyes. Uno de los medios más importantes de esta protección es el derecho positivo. Esta constatación dirige de forma natural mi atención al plano del ordenamiento jurídico (Villacres & Pazmay , 2021)

La seguridad jurídica se especifica como una función del ordenamiento jurídico. El problema clave es establecer las relaciones entre la seguridad jurídica y la certeza jurídica, y el intento de definir y determinar la estructura del concepto de seguridad

jurídica. El análisis crítico de los puntos de vista de la doctrina jurídica, por un lado, demostró que los problemas de definición del concepto de seguridad jurídica / certeza jurídica y el debate en la doctrina están presentes también en la cultura jurídica, a pesar de que la tradición del Estado de Derecho y las cuestiones relacionadas con la seguridad jurídica están mucho mejor establecidas que en la cultura jurídica a nivel de otros países (Ruiz V. , 2020)

Es decir, la seguridad jurídica es el estado alcanzado por el derecho positivo, en el que los bienes de la vida y los intereses humanos están protegidos de la forma más completa y eficaz posible. Esta breve definición capta la esencia del concepto de seguridad jurídica, sin embargo, requiere una mayor investigación y distinción de aspectos de significado (Ordoñez & Vázquez , 2021). Por lo tanto, en la estructura del concepto de seguridad jurídica, se destacan:

- 1) La idea de seguridad jurídica resultante del derecho natural (la ley de la razón), o en otras palabras la seguridad jurídica como una reivindicación jurídica y natural;
- 2) La realización de esta idea o de esta reivindicación jurídica y natural mediante medidas jurídicas. Por supuesto, esta realización nunca será perfecta, debido a la naturaleza de los resultados ideales sólo una oportunidad para luchar por ella.
- 3) La seguridad jurídica en el sentido objetivo, es decir, un estado en el que los bienes sustanciales de la vida humana y sus intereses están asegurados por medidas legales, y el sistema que garantiza la eficacia de estas medidas que se ejecuta sin problemas; este tipo de seguridad jurídica puede surgir independientemente de la conciencia de los individuos protegidos por ella
- 4) La seguridad jurídica en el sentido subjetivo, que puede ser identificado con un sentimiento de seguridad jurídica del hombre; para construir y fortalecer este sentimiento sin duda juega un papel importante la conciencia del individuo que se siente seguro bajo el imperio de la ley.

La gente valora la seguridad jurídica. La previsibilidad de la ley protege a las personas sujetas a la misma de interferencia arbitraria del Estado en sus vidas. La seguridad jurídica permite a las personas planificar su futuro. La elaboración de normas retroactivas compromete el ideal de la seguridad jurídica. Por lo tanto, los legisladores que consideren la posibilidad de introducir legislación retroactiva deben proceder con cuidado. Esto es más fácil de decir que de hacer. El uso de normas retroactivas para corregir o reparar situaciones o decisiones consideradas desfavorables no es una invención reciente. Es preciso mencionar que las mentes más brillantes han hecho uso del principio de retroactividad. A menudo se invoca el interés público para justificar la legislación retroactiva (Reinoso & Zamora , 2021).

Lo más sorprendente de todo es que querían que este nuevo sistema se aplicara de forma retroactiva, para anular la elección aquí se respira el típico olor de la retroactividad: engañar, jugar una mala pasada al estado de derecho, para retractarse de una decisión, lo que puede conducir a perspectivas y planes frustrados, pérdidas financieras, disminución de la confianza en el gobierno, etc. No es de extrañar que la retroactividad de la legislación sea una cuestión controvertida. Esto también se aplica a la legislación fiscal retroactiva. La disminución de la seguridad jurídica puede mermar la legitimidad del legislador fiscal y producir una disminución del cumplimiento de los contribuyentes.

La distribución del poder según el principio de separación de poderes es un instrumento importante para proteger a los contribuyentes contra las injerencias arbitrarias y el abuso de poder. Los controles y equilibrios son un complemento de esta distribución del poder entre las ramas o poderes del gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial. Sin embargo, los controles y equilibrios nunca podrán controlar completamente el uso del poder. Esto también se aplica al poder del legislador, en particular a la facultad de promulgar legislación fiscal con efecto retroactivo.

El legislador, por tanto, debe contenerse; debe ejercer la autodisciplina. La legislación fiscal con efecto retroactivo no es más que una parte de un fenómeno más amplio, a saber, el cambio del conjunto de leyes (fiscales). Por lo tanto, el principal problema a tratar será ¿qué normas guían al legislador dispuesto a cambiar el cuerpo

de leyes fiscales en el ejercicio de autodisciplina? ¿Qué normas permiten evaluar el uso de la legislación fiscal retroactiva desde la perspectiva de la seguridad jurídica? Para abordar este problema de investigación, las siguientes ideas figurarán como leitmotiv. Las leyes tienen que estar al día con todo tipo de cambios sociales y económicos (Espinoza & Cueva, 2019)

Por lo tanto, el cambio es una característica del conjunto de normas jurídicas. Sin embargo, es indispensable una cierta estabilidad para ofrecer orientación a las personas. Esta zona de tensión explica la necesidad de normas que permitan evaluar la legitimidad de los cambios en la legislación fiscal, incluida la utilización de la retroactividad de la legislación fiscal. Estas normas se refieren a la utilización de las normas por parte del legislador, es decir, a la introducción, modificación y supresión de normas jurídicas. El objetivo de estas normas es lograr la seguridad del derecho. Esta certeza del derecho, la seguridad jurídica, debe distinguirse de la certeza a través de la ley, es decir, el ideal más abstracto de que el sistema jurídico en su conjunto proporcione seguridad a la libertad de los seres humanos (González, 2009)

Las normas desempeñan un papel importante en la sociedad, ya que brindan al ser humano esa certeza, fundamental en el diario vivir, puesto que ofrecen estructura, regularidad, estabilidad, fiabilidad y previsibilidad. El derecho, como conjunto de normas, pretende compartir estas virtudes. Las normas jurídicas aumentan la seguridad del derecho y son la materia de la que está hecha la legislación, ya que atribuyen consecuencias jurídicas a las acciones de los administrados y guían su comportamiento. Así, los administrados comprenden y conceptualizan aspectos de la realidad, por consiguiente, predecir ciertos patrones en el comportamiento de las personas en función de que todos estamos regidos por la misma ley.

Las normas jurídicas permiten a los administrados hacer frente a las incertidumbres que conlleva la sustanciación de un procedimiento con la certeza y garantía de que sus derechos serán respetados en el marco del debido proceso. Sin embargo, estas normas jurídicas están sujetas a cambios. El cambio tiene impacto en el grado de orientación que ofrecen las normas (Cedrón, 2018).

Esto plantea importantes cuestiones: ¿el Estado de Derecho debe reducirse al Estado de las normas? ¿Consiste un sistema jurídico en normas que pueden modificarse a voluntad, por ejemplo, con efecto retroactivo? ¿Las normas agotan el Estado de Derecho, o son otras normas jurídicas generales las que forman parte del sistema jurídico? Es decir, ¿existen otras normas jurídicas que permitan valorar el cambio (retroactivo) de las normas? En efecto, entre las concepciones formal y sustantiva del Estado de Derecho. Se argumentará que el derecho no es moralmente neutro en cuanto al fin que se persigue como instrumento. Por lo tanto, el Estado de derecho como medio no debe desconectarse del fin o fines externos a los que sirve (Mayorga, 2022).

Los principios jurídicos, que encarnan la moral interna del derecho, nos permiten valorar los cambios en la legislación, incluidos los cambios legislativos. Las normas jurídicas están destinadas a ofrecer seguridad, y pueden cumplir esta función de diferentes maneras, como lo expresan los diferentes aspectos del principio de seguridad jurídica. Cada uno de estos diferentes aspectos del principio de seguridad jurídica tiene sus propias exigencias que hay que equilibrar. Permiten señalar las virtudes y los vicios de las modificaciones legislativas con respecto a la seguridad jurídica, la seguridad que pretenden proporcionar las normas legislativas.

2.1.1 Derecho y principios jurídicos

Dentro del análisis de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima se establece que las instituciones administrativas del Estado actuarán en función de los criterios de certeza y previsibilidad, además, respetará las expectativas que en el pasado se han generado, sin embargo esto no podrá impedir que las instituciones puedan ir transformando la política o criterio que pretendan emplear en el futuro conforme a los nuevos cambios y necesidades de la sociedad en materia jurídica-administrativa. Cabe recalcar que también se establece que los derechos de las personas no deberán ser afectados bajo ninguna circunstancia por errores u omisiones de los servidores públicos mientras realizan algún procedimiento administrativo, conforme a lo que establece el Art. 22 del Código Orgánico Administrativo (2017).

Los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, que se exponen a continuación, y que han sido formulados para ayudar a los Estados miembros en su tarea de promover y garantizar la función adecuada de los abogados, deben ser respetados y tenidos en cuenta por los gobiernos en el marco de su legislación y práctica nacionales y deben ser puestos en conocimiento de los abogados, así como de otras personas, como los jueces, los fiscales, los miembros del poder ejecutivo y del poder legislativo, y el público en general. Estos principios se aplicarán también, según proceda, a las personas que ejercen las funciones de los abogados sin tener la condición formal de tales (Rodríguez, 2016).

La seguridad jurídica es definitivamente uno de los valores jurídicos más fundamentales ya que posee un doble valor, uno es intrínseco, el otro instrumental. El valor intrínseco de la seguridad jurídica se refiere a la noción de libertad personal para hacer y no hacer lo que uno quiera. Esto se denomina a menudo "libertad negativa", es decir la libertad de elegir entre cursos de acción alternativos sin la interferencia de otros. Las personas quieren estar seguras de las consecuencias legales de sus transacciones (Mayorga, 2022).

En la búsqueda de una mejor comprensión sobre el debido proceso y los procesos sancionatorios administrativos, se enfatiza que no es solo una institución la que toma la potestad sancionatoria, sino que la toman las direcciones competentes. En este sentido se pronuncia un ejemplo del sector recaudador del Ecuador, sobre cómo se concibe el proceso sancionatorio desde la institución competente, sin embargo, la falta de certeza en la legislación puede dejar a la gente en la oscuridad con respecto a sus derechos y obligaciones. En este caso la libertad (negativa) de los contribuyentes está definida por la ley, en donde el Tribunal Supremo de los Países Bajos ha reconocido explícitamente este derecho (por ejemplo, en sus sentencias de 7 de marzo de 1982 y 19 de diciembre de 1990), pero en otros países también se reconoce. La certeza del debido proceso se aplica a nivel internacional. Al igual que los tribunales del Reino Unido y de los países de la Commonwealth, los tribunales estadounidenses han reconocido claramente el derecho al debido proceso, empezando por ejemplo por leer los derechos en el caso de aprender a un ciudadano sea este o no un funcionario del Estado, a organizar sus asuntos para su defensa

independientemente de que sea inocente o culpable de haber infringido alguna normativa institucional o constitucional en relación al sector en el que se desenvuelve. Aunque la fiscalidad constituye sin duda una injerencia en cierto nivel en la libertad de los administrados. (Ruiz R. , 2012).

Al mismo tiempo, el gobierno debe reconocer el derecho y la responsabilidad de todos los individuos a elegir cómo llevar una buena vida. Los impuestos, por tanto, pueden constituir una interferencia legítima en la libertad de los contribuyentes. La estructura y el nivel de las sanciones pueden invadir la percepción de libertad si es injusta, si no muestra la misma preocupación y respeto por todos. La seguridad jurídica también tiene un aspecto instrumental, ya que la fiscalización no sólo representa una restricción, sino que a menudo también es una oportunidad para que tanto funcionarios como civiles puedan detectar y denunciar alguna infracción administrativa (Guerrero, 2020).

En este sentido, lo que cuenta como derecho depende de lo que la gente valora en el derecho, y eso es una cuestión normativa. Esto encaja bien con una de las conclusiones de Hofstede, según la cual los creadores de normas (jurídicas) deberían tener en cuenta "los valores de las personas cuyo comportamiento intentan guiar e influir". Las teorías sustantivas del derecho, por lo tanto, añaden especificaciones de contenido que se ven como una parte integrada del ideal del derecho. Las teorías sustantivas del derecho dan cuenta del hecho de que las teorías sustantivas del derecho tienen en cuenta el hecho de que el derecho en una sociedad determinada está inevitablemente vinculado a los valores políticos de esa sociedad. Estos valores políticos determinan el resultado de los conflictos entre la seguridad jurídica y otros valores como la igualdad, o los intereses y las políticas. Además, los valores políticos determinan la relación y la interacción entre los poderes legislativos y, por tanto, el derecho vigente en una sociedad (Nevárez , Montecé , & Cacpata , 2020).

Varios de los autores mencionados ofrecen una elaborada concepción sustantiva del Estado de Derecho. Esto consolida a los principios como normas para evaluar el derecho existente, ya que esta comprobación del derecho establecido requiere una concepción particular del derecho de la ley establecida requiere una concepción

particular del derecho que da a los principios un lugar junto a las normas jurídicas establecidas por las autoridades legales. Una vez aclarada la importancia de los principios en el conjunto del derecho, se puede explicar que las leyes fiscales tienen que cumplir los requisitos del principio de seguridad jurídica. Parte de la explicación es el hecho de que una de las preocupaciones centrales del derecho es la certeza, es decir, la seguridad jurídica. La seguridad jurídica es un ideal que el derecho pretende realizar. Esta idea implica que el derecho que no cumple con ciertos requisitos de certeza no puede ser etiquetado como derecho (Paulette , Banchón , & Vilela , 2020).

En una verdadera comunidad asociativa las personas asumen que el contenido de las normas jurídicas establecidas agota sus obligaciones. Los miembros de una auténtica comunidad política consideran que las normas se negocian a partir del compromiso con los principios subyacentes que son en sí mismos una fuente de obligaciones adicionales. Aceptan que se rigen por principios comunes, y no sólo por normas elaboradas en un compromiso político”. La norma de Estado de Derecho es un discurso sobre valores que ya han informado profundamente la comprensión de la comunidad de sí misma como una comunidad de principios. Esta comunidad actúa de manera unificada y basada en principios. Los derechos y obligaciones en una sociedad de principios de este tipo no se agotan en "las decisiones particulares de las instituciones administrativas, sino que dependen, de manera más general, del esquema de principios que esas decisiones presuponen y, por lo tanto, antes de ser un conjunto de normas concretas, el Estado de Derecho es un conjunto de valores que conforman y caracterizan la comunidad en la que viven las personas. Los principios no son necesariamente en sí mismos explícitos; son más bien la justificación subyacente de las normas explícitas (Támara , 2020).

Un principio puede definirse como una norma que debe observarse porque es "un requisito de justicia o equidad o alguna otra dimensión de la moralidad. Los principios también pueden considerarse ideales. Estos ideales "dependen en su realización de lo que es posible de hecho y de las posibilidades jurídicas definidas por otros principios”. Sin embargo, me gustaría subrayar la distinción entre los principios jurídicos que sirven a los valores jurídicos y los principios morales que sirven a los principios morales que sirven a los valores morales. Por lo tanto, un

principio jurídico debe ser observado como norma porque es una exigencia de la "moral interna del derecho", y no tanto de la dimensión externa, no jurídica, de la moral. Los principios jurídicos son normas específicas del derecho (no son principios puramente morales). Pueden ir más allá de las normas, pueden resolver conflictos entre las normas y ofrecen orientación para la interpretación de las normas dado que los principios jurídicos fundamentales constituyen la expresión jurídica de los valores básicos de una sociedad, la elaboración de leyes debe ajustarse a los principios jurídicos (Galiano, 2020).

El conjunto de leyes - la legislación, la jurisprudencia y las decisiones y reglamentos de la administración debe ser "coherente en principio". Esto implica que la ley no se legitima sólo porque sea emitida por instituciones autorizadas. Instituciones autorizadas. Más bien, los principios jurídicos funcionan como criterios esenciales de evaluación, en el sentido de que el legislador está obligado a respetar los principios jurídicos. Por supuesto, las normas jurídicas deben ser creadas por organismos autorizados. Sin embargo, al mismo tiempo, deben estar en consonancia con el conjunto integrado de los principios jurídicos fundamentales. La legitimidad del derecho positivo está garantizada por su conformidad con los principios jurídicos generales. Igualmente, el ejecutivo, al aplicar las leyes escritas, no sólo está obligado por la ley promulgada por el poder legislativo, sino también por los principios jurídicos.

En otras palabras, el ejecutivo está obligado por el principio de legalidad y por otros principios jurídicos que a veces (por ejemplo, en Bélgica y los Países Bajos) se denominan principios de administración adecuada. Estos últimos principios pueden proteger las expectativas legítimas de los ciudadanos. En este caso, la seguridad jurídica se entiende como la confianza o certeza de las personas de que "la ley será elegida se modificará y desarrollará, y se interpretará de forma global y basada en principios" la fiscalidad. Los impuestos, por tanto, deben recaudarse de acuerdo con los principios jurídicos fundamentales y por las leyes vigentes. Sin embargo, los principios pueden colisionar, por ejemplo, la seguridad jurídica y la igualdad jurídica apuntan en direcciones diferentes. La colisión de principios pone de manifiesto qué valores están realmente en juego a un nivel más profundo. En el caso de abuso o uso

indebido de las normas fiscales, por ejemplo, la seguridad jurídica, concebida como un principio, puede constituir un argumento para no cambiar la ley, y la igualdad jurídica y el principio de capacidad de pago pueden constituir un argumento para cambiar la ley. Dado que los principios no dictan una decisión o un resultado, sino que proporcionan un argumento que apuntan en una dirección determinada, los principios que compiten entre sí deben equilibrarse.

Para resolver el conflicto entre los principios en conflicto hay que tener en cuenta el peso relativo de cada uno. La modificación de los objetivos y las políticas del gobierno puede implicar el cambio de la normativa (legal). Este cambio de normativa y de las políticas de derecho y transición no debe basarse en un enfoque tradicional de mando y control. Tomando en serio a los ciudadanos, es necesario un enfoque de (buena) gobernanza en lugar de una legislación jerárquica de arriba a abajo y una aplicación con un enfoque tradicional de las instituciones centrales del "gobierno", es decir, el parlamento, el ejecutivo y la política de los partidos", es decir, vincula explícitamente la buena gobernanza con la capacidad de un gobierno para alcanzar los objetivos de los ciudadanos. La idea de buena gobernanza, por tanto, se refiere a "el ejercicio del poder público para perseguir objetivos y alcanzar resultados en interés del cambio legislativo, que implica la colisión de principios jurídicos.

Para concluir con este apartado, las normas son vitales para un sistema jurídico. Las normas generales resuelven los problemas de coordinación, experiencia y eficacia. Reducen la incertidumbre, el error y la controversia que resultan cuando los individuos siguen su propio juicio sin restricciones. Las normas pueden considerarse como acuerdos autorizados que son "más generales que las controversias y cuestiones resueltas y, por lo tanto, anticipan y resuelven controversias y cuestiones que aún no han surgido". No obstante, las normas necesitan principios subyacentes. Los principios jurídicos y fundamentales guían y limitan la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las normas. El principio de seguridad jurídica es uno de estos principios jurídicos fundamentales.

2.2 *Derecho al Debido Proceso*

Es necesario que todo ciudadano en el territorio ecuatoriano conozca que, en cualquier proceso o procedimiento que conlleve derechos, responsabilidades y obligaciones existe la garantía al debido proceso, el cual es un derecho fundamental que tiene todo ciudadano, no solo en el Ecuador, sino en todos los países del mundo, debido a que existen instancias internacionales que vigilan el cumplimiento de los derechos humanos en cualquier país. En este sentido es importante tener en cuenta que el debido proceso implica el cumplimiento de varias garantías básicas en cualquier proceso desde su inicio hasta su fin, y cuyo cumplimiento está bajo la función de toda autoridad administrativa o judicial. El debido proceso respeta el cumplimiento de derechos básicos como: la presunción de inocencia, no habrá sanción si el acto no está tipificado en la ley, las pruebas obtenidas violentando la constitución no tendrán validez, si hay duda sobre una sanción se aplicará de la manera menos rigurosa a la persona, la ley es encargada de establecer lo proporcional de las multas en relación a las infracciones, derecho a la defensa no podrá ser privado ni tendrá restricciones, contará con el tiempo necesario para que el imputado pueda preparar su defensa, entre otras según lo establecido en el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008); es decir que en sede administrativa el debido procedimiento administrativo es más que una frase técnica y elegante; es la transformación misma del espíritu constituyente en la aplicación objetiva del proteccionismo de la ley al presunto infractor.

Según lo mencionado en el anterior párrafo sobre el derecho al debido proceso, da cuentas de que dentro de la función administrativa estatal en distintos niveles de gobiernos como son los autónomos descentralizados, el debido proceso también aplica al cumplimiento a los deberes de los servidores públicos, y que es distinto el debido proceso en el ámbito administrativo que en el jurisdiccional.

2.3 Características, principios y etapas del proceso administrativo sancionador

2.3.1 Características del procedimiento administrativo sancionador

El Estado tiene la potestad de regular las libertades individuales con la finalidad de organizar el orden público mediante reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación de impugnación de la administración (Beltrán & Viviana, 2014).

Es la manera en como el Estado materializa el ejercicio de la potestad sancionadora, por lo que se le considera un ejercicio formal, debido a que se determina alguna infracción administrativa y si un ciudadano debe ser sancionado. En consecuencia, todo acto que conlleve una sanción o la aplicación de deberes y derechos, implicará también la garantía del debido proceso, por ende, de todos y cada uno de sus derechos. Es así que por medio del PAS se determina; al cabo de unos años, se comenzó a hacer distinción entre las infracciones sancionadas por tribunales y las infracciones sancionables por los tribunales (Yancha, 2020).

Una violación administrativa es una manifestación de un riesgo excesivo ante para el derecho público. Sobre la base de la lógica de la justicia correctiva, las sanciones administrativas corrigen el riesgo excesivo en forma de sanción preventiva. De este modo, la sanción administrativa restablece la igualdad en las relaciones correlativas entre el infractor y el derecho público. El artículo aplica este enfoque sugerido para abordar algunas de las dificultades prácticas que plantea la sanción administrativa (Cedrón, 2018). Es decir el PAS tiene como arista transversal el restablecimiento del orden público y la armonía del contrato social; que sin lugar a dudas estratifican los destinos de la civilización.

2.3.2 Principios del proceso administrativo sancionador

Para comprender los principios, se recapitula lo que significan los derechos, los cuales dominan la comprensión moderna de qué acciones son permisibles y qué instituciones son justas. Los derechos estructuran la forma de los gobiernos, el contenido de las leyes y la forma de la moralidad tal y como muchos la ven ahora. Aceptar un conjunto de derechos es aprobar una distribución de la libertad y la

autoridad y, por tanto, respaldar una determinada visión de lo que puede, debe y no debe hacerse. Se entiende por principios a aquellos preceptos que resultan fundamentales al momento de aplicar y poner en práctica las normas jurídicas. Estos tienen dos ejes subjetivos que son; el de protección y el de aplicación. La protección se refiere a los sujetos quienes están protegidos jurídicamente por los mismos; y la aplicación va dirigido a los individuos que tienen la obligación de respetarlos (Yancha, 2020).

En este sentido Yancha (2020) menciona como principios del proceso administrativo sancionatorio: el principio de legalidad, de contradicción, de tipicidad, de retroactividad de la norma más favorable, y el de non bis in ídem (no duplicar sanciones administrativas).

- **Principio de legalidad**

De acuerdo con lo manifestado por (Dyzenhaus, 2001), en torno a las distintas situaciones que se han presentado sobre la legitimidad en distintos procesos administrativos, ésta viene dada por lo que denominamos el principio de legalidad, se entiende entonces que:

El principio de que las discrecionalidades ampliamente expresadas están sujetas a los valores fundamentales del derecho común, incluidos los valores que expresan los derechos humanos. Este principio se sitúa adecuadamente dentro de una concepción particular de la cultura jurídica democrática, la cultura de la justificación, en la que los responsables de la toma de decisiones están obligados a justificar sus decisiones mostrando, o bien cómo las decisiones se ajustan a los valores fundamentales, o bien que se apartan justificadamente de dichos valores. Por lo tanto, el principio de legalidad obliga a los responsables de la toma de decisiones administrativas a motivar sus decisiones y exige a los jueces que se sometan a ellas en la medida en que consideren que la justificación ofrecida cumple la norma aplicable. Esta combinación hace que los responsables de la toma de decisiones sean

responsables de los valores fundamentales sin reducir el espacio para el ejercicio de su discrecionalidad (p. 27).

La teoría del principio de legalidad significa que la ley es clara, determinable y no retroactiva, pero en la práctica esto no siempre es posible, según Purdy (2019), es por esa razón que se entiende como principio de legalidad a una regla de interpretación de la ley que tiene la intención de interferir con los derechos o principios fundamentales, o de apartarse del sistema general de la ley, debe expresar esa intención mediante un lenguaje claro e inequívoco. El principio de legalidad es un principio fundamental. Está generalmente reconocido en los ordenamientos jurídicos supremos de los distintos Estados; ello se debe a la relación de entre los representantes del Estado y los gobernados en virtud de la cual los primeros afectan a la esfera jurídica de los segundos, los primeros afectan a la esfera jurídica de los segundos; es decir, el Estado, en el ejercicio de su actividad, afecta a los bienes y derechos de los subordinados cuando se impone en el ejercicio del poder. Así, este Estado moderno interviene reiteradamente, intensa y generalmente contundente en muchos ámbitos de la vida de los gobernados, afectando sus derechos, incluso aquellos que el subordinado tiene en la más alta estima, aquellos que son básicos para su subsistencia, porque el Estado legisla, dicta y emite actos que trascienden el estatus de cada uno, o que carecen de respaldo legal o de respaldo legal adecuado o suficiente (Orbegoso , 2020).

El principio de legalidad está para intervenir en estas ocasiones, cuando no existe el debido apego a la legalidad por parte del Estado en la afectación del subordinado. La primera aproximación al principio de legalidad es natural para nosotros; la razón es que los fenómenos naturales que ocurren a nuestro alrededor obedecen a las leyes de la naturaleza. Cuando una manzana cae al suelo está simplemente ajustando su acción a la ley de la gravitación universal. Cuando hemos colocado nuestro libro favorito en la mesa de trabajo junto a nuestra cama, esperamos, sin siquiera pensarlo, encontrarlo allí mismo al día siguiente, en el mismo estado de reposo, cumpliendo una de las leyes de Newton a menos, claro está, que una fuerza resultante actúe sobre él y lo desplace de su posición original (García & Morales , 2011).

Este es el principio de la legalidad natural; la ley rige el acontecimiento, el acontecimiento está sujeto a la ley, y nunca esperamos que el acontecimiento viole la ley; sería antinatural. Así que aprendemos de la naturaleza que todo acontecimiento natural ajusta su acción al orden jurídico natural. Ahora bien, en el mundo del derecho no ocurre lo mismo, y no ocurre porque la relación causal que existe en el mundo natural no existe en el derecho. Lo que existe en el derecho es una relación de imputación, una conexión entre el acto y su consecuencia, porque el mundo del derecho es un deber ser.

En términos generales, el enunciado legal dice que, si se cumplen ciertos requisitos condicionados por el ordenamiento jurídico, debe producirse un determinado acto establecido por el ordenamiento jurídico. En el caso particular que nos ocupa, el acto de autoridad se produce al cumplirse los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, y su autoridad y su validez está condicionada por el cumplimiento de aquellos requisitos a los que debe someterse la actividad estatal para afectar algún derecho de los gobernados. Ferrajoli llama a esto "la garantía política de la fidelidad de los poderes públicos" y dice que "consiste en su respeto a la legalidad constitucional"; así "todo poder público debe actuar estrictamente dentro de su órbita de atribuciones. Este es el principio de que la ley rige el hecho, el hecho está sometido a la ley, y nunca se espera que el hecho viole la ley sería considerado como ilícito. De modo que entendemos que todo acto de autoridad debe ajustar su acción al ordenamiento jurídico (Támara , 2020).

Hay dos extremos contra los que lucha este principio. Por un lado, se opone a la adhesión irracional a la ley, es decir, el principio de legalidad exige la conformidad de la acción con el orden normativo, pero sin que se entienda que las leyes que lo componen son simples ecuaciones matemáticas cuyo resultado debe ser exacto, derivado de procedimientos meramente mecánicos. Por otro lado, también se opone al capricho en su aplicación, pues no tolera que el ánimo, el capricho o el gusto de la autoridad influyan en el resultado. Ahora bien, si por legalidad entendemos sólo la conformidad con la ley, entonces no debemos confundirla con el principio de legalidad, porque la legalidad no agota el principio; se estaría confundiendo la especie con el género.

Por la misma razón, se tiende a confundir el principio de legalidad con la legitimidad, porque el principio de legalidad tiene que ver con la competencia y el ejercicio de los poderes, mientras que la legitimidad tiene que ver con la justificación de quien ejerce el poder; se refiere a "la búsqueda de un fundamento", Sin embargo, la legalidad debe alcanzar cierta legitimidad. Asimismo, no se debe confundir el principio de legalidad con el principio de igualdad, porque este último se refiere a la igualdad de trato que todos merecen en la ley y ante la ley; en cambio, el primero se refiere al estricto apego que debe tener la autoridad en sus actuaciones cuando afecta a un subordinado. Por último, no debe confundirse con el principio de seguridad jurídica, porque este último es un tipo del primero (Roncancio & Restrepo , 2021).

- **Principio de tipicidad**

Guarda estrecha relación con el principio de legalidad, pero el principio de tipicidad, se dirige a la adecuación de la conducta que va en contra de la norma jurídica que haya tenido el administrado y la sanción por la que se le acusa, será ejecutado por la autoridad competente, en donde se determinará el nivel de sanción en función de la infracción administrativa cometida por el administrado. Este principio se lo encuentra en el Art. 76 de la Constitución, donde se establece que ninguna persona podrá ser culpada, juzgada, sancionada, etc., bajo alguna infracción que no está tipificada en la ley del Ecuador. Adicionalmente, se estipula que se podrá proceder a juzgar a una persona, solo ante una autoridad competente, ni se le podrá atribuir una sanción no cometida por la persona (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Estos son de aplicación plena en cuanto a la tipificación de las infracciones producidas y sus consecuentes sanciones. Las normas con rango de ley permiten atribuir la potestad sancionadora. Al no poseer las Administraciones una potestad legislativa, se generaba una contradicción. Las ordenanzas a nivel local, ejecutan en lógica de cada territorio las sanciones locales con carácter general. En consecuencia, el órgano encargado de tipificar como sanción, infracción, etc., es la asamblea

nacional en competencia de su función legislativa (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

- **Principio de contradicción**

Con la finalidad de comprender el principio de contradicción, se inicia desde una perspectiva filosófica en la que se menciona a la contradicción y a la razón suficiente desde la visión de Wolfs, en la que proyecta estos dos principios desde la naturaleza y la necesidad de certeza del ser humano, proporciona gran parte de la terminología para discutir cuestiones metafísicas y guía la propia división de Kant de la metafísica. Una teoría libertaria de la libertad, un relato del espacio y el tiempo que anticipa parcialmente el de Kant, e indicios de una concepción de las verdades metafísicas necesarias como "condiciones a priori" de la comprensión del ser humano (Watkins, 2009).

Dentro de la búsqueda de comprender el proceso administrativo sancionador, es obligación enfocarse netamente en la administración, y se menciona que hay excepción para aquellos casos de protectoras de responsabilidad que estarán a cargo del supuesto infractor. Ahora bien, en este sentido la carga del experimento oficial (por parte de la administración pública) no comporta que la misma sea exclusivamente del ente sancionador, pues también el presunto infractor tiene la facultad de presentar sus pruebas con respecto al hecho observado y proponer pruebas relevantes para aclarar y acreditar los hechos en virtud del principio de contradicción (Vásquez, 2021).

- **Principio de retroactividad**

De acuerdo con lo expuesto por Kryvoi & Matos (2021) sobre la irretroactividad como principio general del derecho, se menciona que:

Este principio de aplicación no retroactiva de la ley, que prohíbe la aplicación de la ley a los acontecimientos que tuvieron lugar antes de que se introdujera la ley. La aplicación de este principio se ha vuelto particularmente controvertida a medida que los estados adoptan regulaciones más estrictas para abordar el cambio climático con efecto retroactivo, y los inversores impugnan dichas regulaciones ante cortes y tribunales internacionales. En el contexto del derecho penal, el principio está muy extendido y se ha convertido en una norma vinculante del derecho internacional. Sin embargo, un estudio de las jurisdicciones nacionales y las decisiones de las cortes y tribunales internacionales muestra que no existe un principio general del derecho internacional que prohíba la aplicación retroactiva del derecho administrativo. A pesar de los pronunciamientos de algunos tribunales internacionales en sentido contrario, los Estados pueden celebrar tratados y adoptar reglamentos administrativos con efecto retroactivo para perseguir objetivos legítimos de política pública (p. 47).

- **Principio de *non bis in ídem***

El principio jurídico *non bis in ídem* restringe la posibilidad de que un acusado sea procesado repetidamente sobre la base del mismo delito, acto o hechos. Aunque pocos discutirían su pertinencia para la regulación de la justicia transnacional, todavía no existe una norma o disposición *non bis in ídem* universalmente aceptada disponible a nivel internacional, aunque en cierta medida está reconocida y respetada en Europa, a través del artículo 54 del Convenio sobre la Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS; integrado en el Derecho de la UE por el Tratado de Ámsterdam) y el artículo 4 del 7º Protocolo de la Unión Europea. Convenio sobre Derechos Humanos (Willem, 2010).

Por otro lado, sobre esta misma órbita de forma complementaria el Código Orgánico Administrativo (2018) menciona a los principios que también se encuentran en la Constitución, en los instrumentos internacionales y en este apartado:

Inicialmente en este cuerpo normativo especial se estatuye el Principio de Eficacia, que básicamente se refiere a que las actuaciones administrativas de la administración pública se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias. (Código Orgánico Administrativo, 2017). Esto definitivamente está anclado al principio de legalidad establecido en el Artículo 226 de la Constitución de la República de Ecuador (2008), en el sentido estricto de que los servidores públicos o quienes actúan en función de un poder estatal solamente pueden actuar en base a los que la Constitución y la ley estipulen.

Así mismo, en referencia al tiempo y agilidad de despacho en sede administrativa, se delimita el Principio de Eficiencia, que establece que las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas, prohibiendo expresamente las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Esto tiene cohesión directa con el derecho a la buena administración pública que tienen los ciudadanos y además guarda estrecha relación con el Principio de Calidad que estipula que las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos, esto a la par tiene mucho que ver con el Principio de Planificación, en el sentido de que las actuaciones administrativas deben tener como base la definición de objetivos, ordenación de recursos, determinación de métodos y mecanismos de organización. (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Además, en cuanto a la publicidad del quehacer administrativo el Principio de Transparencia determina de forma clara que las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos, en la forma prevista en el COA y la ley, esto guarda estricta concordancia con el Principio de Evaluación, pues las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes de evaluación de la satisfacción de las personas frente al servicio público recibido.

Caso contrario conforme al Principio de Responsabilidad, el Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas. De ser este el caso, el Estado hará efectiva la responsabilidad de la o el servidor público por actos u omisiones dolosos o culposos, pues no hay servidor público exento de responsabilidad alguna, sin embargo de ello de una forma un poco antagónica el Principio de Buena Fé, respecto a las actuaciones administrativas de los órganos de la Administración Pública explica que se presume que los servidores públicos y las personas mantienen un comportamiento legal y adecuado en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes. (Código Orgánico Administrativo, 2017).

2.3.3 Etapas del procedimiento administrativo sancionador

Antes de la vigencia del Código Orgánico Administrativo, se estipulaban procedimientos propios en cada entidad, por ejemplo el Instructivo de Procedimiento Administrativo Sancionador de SUPERTEL (2013) en su artículo seis esclarecía que el procedimiento administrativo sancionatorio contemplaba etapas como: investigación, sustanciación, resolución, ejecución y control de cumplimiento de la resolución (p. 4).

La investigación: Dentro del ejercicio de funciones, el Organismo Técnico de Control, al detectar una acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico procederá con un proceso de investigación como análisis de informes, auditorías, inspecciones de control, reportes, etc. La etapa de sustanciación: se encarga del procedimiento sancionador desde que se reporta hasta ponerlo en estado de resolución, en donde se inicia con la boleta única al presunto infractor, contestación o en rebeldía, informes jurídico y técnico con el análisis respectivamente, incluye elaboración del proyecto de resolución, luego remitido a la autoridad competente para su consideración y suscripción. En la resolución se emite la resolución y se notifica al interesado para su cumplimiento a las unidades competentes. En la etapa de ejecución y control

del cumplimiento de la resolución se encarga de asegurar la ejecución de lo dispuesto en la resolución por parte de la dirección competente, el cual no podrá exceder los 180 días calendario (p.5).

Esto se modificó desde la vigencia del Código Orgánico Administrativo (2018), insertándose al ordenamiento jurídico ecuatoriano un debido procedimiento administrativo de carácter general, dándole uniformidad al PAS con un procedimiento “unificado” conformado por dos fases o etapas procedimentales como: **a) Instrucción; b) Sanción.**

La primera etapa procedimental singularizada como Instrucción está estipulada desde el artículo 248 hasta el artículo 257 del COA, que trata básicamente sobre la tramitación o sustanciación del procedimiento especial sancionador, esto es desde la calificación, admisión a trámite y formalización del Acto Administrativo de Inicio, la notificación al Presunto Responsable; la contestación del Inculpado; el período probatorio, hasta la emisión del Dictamen de fin de Instrucción; mientras que la segunda etapa que corresponde a la Sanción tiene su base en el contenido del Artículo 260 *Ibidem*.

Como se podrá vislumbrar, es notorio que a raíz de la vigencia del COA, los PAS se sustancian y resuelven por dos servidores públicos distintos; que representan a dos órganos de la administración pública, el instructor y el sancionador; esto difiere de la tramitación anterior pues un solo servidor público por lo general era quien sustanciaba y resolvía el procedimiento; este cambio es uno de los más trascendentales en cuanto a la aplicación actual de la arista punitiva de las administraciones públicas. Es por esa razón que se entiende que estas etapas procedimentales actuales son las estrictamente necesarias para poder optimizar el procedimiento que tiene un marco competente para la sustanciación, resolución y ejecución del procedimiento administrativo sancionador encaminándose de esta forma el derecho a la construcción del mismo en base al espíritu constituyente de Montecristi.

2.4 Código Orgánico Administrativo

La Asamblea Nacional, de conformidad con las atribuciones que le confiere la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, discutió y aprobó el proyecto del COA. En sesión de 20 de junio de 2017, el Pleno de la Asamblea Nacional conoció y se pronunció sobre la objeción parcial presentada por el señor ex presidente Constitucional de la República. Por lo expuesto, y, tal como dispone el artículo 138 de la Constitución de la República del Ecuador y el Artículo 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, acompañó el texto del COA, para que se sirva publicarlo en el Registro Oficial (Código Orgánico Administrativo, 2017), entrando en vigencia recién 12 meses después de su publicación en el Registro Oficial.

Para Serrano (2018) el Código Orgánico Administrativo es un sinónimo del término "procedimiento coercitivo" se refiere al uso del poder administrativo para hacer cumplir el acuerdo de un ciudadano o extranjero sobre algo en un estado particular bajo ciertas condiciones; en cuanto al procedimiento administrativo, varios cuerpos legales han establecido su estructura y modo de funcionamiento. Mientras que para Navarro (2022) el Código Orgánico Administrativo prevalece sobre normas anteriores para regular en la actualidad este procedimiento que amerita un análisis retrospectivo del debido proceso, el derecho a la legítima defensa, la seguridad jurídica y sus principios en general para determinar si se ha logrado llenar los vacíos procesales y jurídicos que se han producido en leyes anteriores, esto en consideración de que la administración pública constituye un servicio a la colectividad y se rige por los principios proclamados expresamente en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Sobre esta premisa, el objeto del COA es regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público, con ámbito de aplicación material en: **1.** La relación jurídico-administrativa entre las personas y las administraciones públicas; **2.** La actividad jurídica de las administraciones públicas; **3.** Las bases comunes a todos los procedimientos administrativos; **4.** El procedimiento administrativo; **5.** La impugnación de los actos administrativos en vía

administrativa; **6.** Responsabilidad extracontractual del Estado. **7.** Procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora; **8.** La impugnación de los procedimientos sancionadores, salvo los que se regulan en su propia normativa, y que aplican el Código Orgánico Administrativo de forma subsidiaria; y, **9.** Ejecución coactiva. Para la impugnación de los actos administrativos, en vía administrativa, y para el procedimiento coactivo, con ámbito de aplicación subjetiva en los organismos y entidades que conforman el sector público, de acuerdo con la Constitución. (Código Orgánico Administrativo COA , 2018).

Es decir la norma fue diseñada y redactada para aplicarse a todas las instancias administrativas de los organismos y entidades del sector público a diferencia del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que durante su vigencia previa al COA, no podía aplicarse a un órgano que no perteneciera a la Función Ejecutiva. Finalmente, sobre la vigencia de otras normas procedimentales y de aplicación del quehacer administrativo, las disposiciones derogatorias del COA (2017) establecen claramente que quedan derogadas "todas las disposiciones relativas al procedimiento administrativo, al procedimiento administrativo sancionador, a los recursos administrativos, a la caducidad de las competencias y al procedimiento y a la prescripción de las sanciones que se hayan aplicado" (s. p.).

En este punto, es importante mencionar y comparar el régimen administrativo sancionatorio colombiano que por su parte consagra la Ley 1437 de 2011, aplicado a las empresas de servicios públicos, permite cumplir con los postulados básicos de un procedimiento administrativo sancionatorio ecuatoriano, que ha implicado recorrer el camino demarcado por la Constitución Política, las leyes, la jurisprudencia la Constitución, las leyes, la jurisprudencia y la doctrina relacionada con tales temas, extrayendo de tales fuentes legales y teóricas que permiten establecer al menos cuatro enfoques diferentes sobre la materia. Cada país es el encargado de crear un régimen de normativas propias que puedan ser empleadas bajo cada derecho a nivel legislativo.

Es conveniente en primer lugar, mostrar si la legislación vigente es suficiente en la materia objeto de estudio y cuál es el aporte de la jurisdicción en esta materia, el aporte de la jurisdicción en términos de aportes legales que podrían suplir las eventuales falencias de la norma, desde un punto de vista abstracto y meramente teórico. Una primera mirada supone que las normas del procedimiento administrativo sancionador en cuestión en sí mismas satisfacen la necesidad de respetar al máximo las garantías de los administrados procesados, por cuanto todo vacío normativo debe ser dimensionado desde lo monárquico que tiene como fuente directa la Constitución del Ecuador, de tal manera que por medio de los principios constitucionales se llene cualquier vacío legislativo.

Otra forma de entenderlo, sería que como el régimen sancionador establecido para los servicios públicos domiciliarios es inaplicable, en tanto que debe procurar el máximo apego a la legalidad, lo que en sí mismo implica la imposibilidad de asumir por supuesto implica la imposibilidad de suponer la existencia de contenidos que no se correspondan con el tenor literal de la norma.

Aunque, llegados a este punto, hay que decir que tales planteamientos no tendrían que ser necesariamente excluyentes bajo una especie de entendimiento mixto, podría entenderse que, para que se entiendan garantizados los postulados de un verdadero procedimiento administrativo sancionador, es suficiente la existencia de unos contenidos normativos mínimos, que pueden ser completados con otro tipo de disposiciones, a modo de tipos en blanco cuyo alcance depende de la integración con otras directrices de mayor especificidad.

Es por esa razón que dentro de los planteamientos se ha visto necesario poder presentar lo antes mencionado, dado que por la imposibilidad de este contenido se debe procurar establecer la normativa adecuada para dicha función, de esa manera se encamina las referencias al alcance de dicha integración dentro del contexto del marco nacional que lo ejecuta. En resumen el COA a diferencia del ERJAFE reúne todos los requisitos y elementos necesarios para establecer un correcto actuar de los órganos de la administración pública, incluido los de los GADS.

CAPÍTULO III - MARCO METODOLÓGICO

Para el correcto desarrollo del tema del presente trabajo de titulación haremos base en un capítulo respecto al aspecto metodológico desarrollado, donde se expone las distintas categorías que conforman la investigación realizada. Así mismo, se expondrán de manera determinada las dimensiones de la investigación, que incluyeron el tipo de estudio que se realizó, así como su enfoque y alcance. En tal virtud, al tratarse de una investigación de corte jurídico, con enfoque mixto de interpretación, se requirió de la selección de muestras en sus dos variantes; y, por ende, fue imperante utilizar técnicas e instrumentos de recolección de información, por ser una investigación mixta, fue menester además conceptualizar y describir el objeto de la investigación.

En ese sentido, se procedió a identificar los eslabones que cimientan la presente investigación, logrando así determinar de forma acertada los métodos científicos y empíricos de investigación que aterrizaron para cumplir una sistematización correcta de la problemática investigada y las bases teóricas y legales que coadyuvaron a proponer una solución. Finalmente, la cohesión de lo antes mencionado, dilucidará los principales resultados alcanzados con la investigación realizada.

3.1 *Ubicación:*

La presente investigación se realizó teniendo en cuenta su objeto de estudio, es decir, el procedimiento administrativo sancionador; y, las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica. En cuanto a su ubicación podemos decir que se analizó el objeto de estudio en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, aterrizándolo a nivel local en la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Baños de Agua Santa, Provincia de Tungurahua, por ende se vislumbra que la investigación por su naturaleza requiere de una visión interdisciplinaria y eminentemente técnica - legal, por la confluencia de las aristas del procedimiento administrativo sancionador;

y, la obligatoriedad constitucional de garantizar en su sustanciación un debido proceso y seguridad jurídica.

3.2 Equipos y materiales

Durante la investigación se utilizaron como máximos referentes documentales las obras de autores serios que han abordado el tema, los cuales servirán como punto de partida para caracterizar los aspectos coyunturales entre el procedimiento administrativo sancionador y las garantías básicas del debido proceso y la seguridad jurídica en el Ecuador.

Ya en los aspectos fácticos de investigación se trabajó utilizando lo detallado en el cuadro siguiente:

CONCEPTO	CANTIDAD
RESMA DE PAPEL BOND	1
ESFERO GRÁFICO	3
RESALTADOR, LÁPIZ	2
BORRADOR	2
COMPUTADOR PORTÁTIL	1
DICCIONARIO JURÍDICO	1
FOLDER PLÁSTICO	2

3.3 Dimensiones de la investigación

3.3.1 Tipo de investigación

La investigación fue de tipo teórica, pues con ella se emplearon métodos ligados al pensamiento lógico para comprender el contenido, las aristas, la naturaleza jurídica y la esencia de las garantías básicas del debido proceso; y, la seguridad jurídica aplicada al procedimiento administrativo sancionador sustanciado en sede administrativa de carácter municipal, por ende lo preponderante de la investigación

fue identificar las pautas teóricas, técnicas y normativas que contribuirán a alcanzar un fortalecimiento en la implementación de las garantías básicas del debido proceso y la seguridad jurídica en la sustanciación de este tipo de procedimiento administrativo especial. En tal virtud, el análisis normativo se realizó sobre el respeto de principios éticos, profesionales y sobre todo enmarcados en las garantías fundamentales, a raíz de lo cual todas las deficiencias señaladas e identificadas se encuentran fundamentadas en un estudio documental, doctrinal, normativo -comparado; y, además de forma supletoria o complementarias en la interpretación de legislaciones ajenas al Ecuador.

3.3.2 Enfoque de la investigación

El enfoque de la investigación es mixto, por lo que se recopiló la información pertinente sobre las variables, eventos, comunidades u objetos involucrados en la investigación después de que se desarrolló el problema de investigación, las preguntas, los objetivos y las hipótesis, se estructuró el diseño y finalmente la muestra que se utilizó. En estudio ha sido desarrollado de acuerdo con el enfoque elegido, el principal objetivo del estudio fue fundamentar las bases teóricas y normativas del debido proceso y la seguridad jurídica dentro del procedimiento administrativo sancionador establecido en el COA.

La decisión del método o curso que conducirá a la obtención de resultados confiables de la investigación que correspondan a los objetivos planteados inicialmente es uno de los pasos más cruciales e importantes de la investigación. De esta elección dependerá el método de trabajo, la recopilación de datos, los análisis que se realicen y, por tanto, el tipo de resultados que se obtengan. La decisión sobre el proceso de investigación dirige todo el proceso de investigación y, sobre la base de ella, se realizan todos los objetivos de la investigación.

La razón por la que se escogió este enfoque mixto de investigación fue el correcto desarrollo del objetivo general planteado, pues en esta investigación se torna además necesaria la aplicación de métodos y técnicas inherentes a la metodología

cuantitativa, como complemento de la cualitativa. Por lo que el tipo de investigación permite contrastar de una forma idónea la información extraída desde varias fuentes consultadas: bibliográficas, legales y jurisprudenciales; conjugadas con la aplicación de encuestas y entrevistas que se entrelazan con la observación que el autor de este trabajo de titulación ha podido realizar con base en su experticia generada durante varios años de ejercicio profesional en relación con la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores desde la vigencia del COA, pues se torna fundamental recopilar una base de datos e información verídica que permita demostrar el valor de la investigación para evitar sesgos en la misma.

3.3.3 Alcance de la investigación

La investigación tuvo un alcance eminentemente exploratorio, pues los estudios sobre la temática generaron opiniones paralelas, afines y antagónicas, por lo que de forma objetiva se persiguió profundizar en el tema y además se recopiló toda la información abordada, teniendo siempre como precedentes las opiniones de los principales autores estudiados referentes al tema de derecho al debido proceso y la seguridad jurídica en el procedimiento administrativo sancionador sustanciado en sede administrativa municipal

De igual forma, con el desarrollo del presente trabajo de titulación se buscó exponer las principales características del procedimiento administrativo sancionador y su relación con el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica en todas sus órbitas, obteniendo una comprensión general de estas premisas jurídicas, y, a partir de allí, por efecto del estudio se generaron juicios complejizados y criterios propios que permitieron identificar las principales tendencias teóricas y normativas en materia de derecho administrativo especial – sancionatorio, que deberán ser tomadas en consideración en el fortalecimiento del régimen jurídico local en la materia, en especial en una futura reforma a la Ordenanza Sustitutiva que determina el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa, que podría apalancarse en la propuesta de la creación de un manual técnico de carácter legal,

específicamente enfocado en los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en este caso del cantón Baños de Agua Santa.

3.4 *Idea a defender de la investigación*

Las propuestas de recomendaciones que se harán en relación a las bases teóricas-normativas sentadas, servirán de base para la futura reformulación jurídica del instituto objeto de análisis a nivel local, lo que a su vez contribuirá al perfeccionamiento paulatino del ordenamiento jurídico concatenado a la materia sancionatoria en relación a las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, adaptándolo a la más moderna tendencia mundial en la materia. A su vez, desembocará en el perfeccionamiento del mencionado procedimiento administrativo sancionador en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales favoreciendo el despliegue de una sustanciación procedimental con mayor precisión técnica - legal, incidiendo notablemente en la erradicación paulatina del menoscabo de los derechos de los Inculpados en sede administrativa por presuntas infracciones administrativas plausibles de sanción administrativa.

3.5 *Población o Muestra*

En la presente investigación se contó con una población finita de 115 individuos, estos corresponden a personas naturales y jurídicas a los cuales se les ha sustanciado un Procedimiento Administrativo Sancionador en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa.

3.6 *Muestra*

La muestra fue establecida bajo un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 5%; y, se obtuvo a través de la fórmula siguiente:

$$115 * 1.96^2 * 0.5 * 0.5$$

n =

$$0.5^2(115-1) + 1.96^2*0.05*0.5$$

112.70

$n =$

2.94

Teniendo, así como resultado que la muestra se definió en: $n = 38.33$

El total de la muestra fue de 38 personas

3.7 *Recolección de información*

En la presente investigación con la finalidad de obtener los datos deseados, se utilizaron tres tipos de técnicas:

3.7.1 Métodos teóricos de la investigación jurídica

La Recopilación documental: Esta técnica, al tener una amplia fiabilidad permitió obtener datos a partir de documentos (Sentencias de Acciones de Protección instauradas por Administrados que hayan sido sancionados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa), mismas que una vez recopiladas serán contrastadas por el investigador conforme a su contenido y valoración.

La Encuesta: Esta técnica tendrá un nivel de confianza del 95% y 5% de margen de error, por lo que al ser una de las técnicas más utilizadas en la investigación científica, permitirá recolectar datos valiosos respecto a lo investigado, información que será recolectada directamente desde las personas a las cuales se les haya instaurado un procedimiento sancionatorio en la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa.

La Entrevista: Finalmente, esta técnica permitió entrevistar a los Funcionarios Públicos que forman parte del Sistema de Justicia del Gobierno Autónomo

Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa, de manera principal a quien haga las veces de Órgano Sancionador (quien forma la voluntad administrativa y resuelve sancionar o no), así como la Secretaria de la Unidad por ser quien certifica las actuaciones procesales, además de manejar las notificaciones y un registro de los Procedimientos Administrativos Sancionadores de los dos últimos años; de igual manera servirá para entrevistar a ex autoridades (Comisarios Municipales), que hayan tenido potestad sancionatoria durante los últimos diez años en la jurisdicción cantonal.

3.8 Procesamiento de la información y análisis estadístico

Inicialmente se realizó una revisión crítica de la información recogida, es decir se efectuó una limpieza de información defectuosa, contradictoria, incompleta o no pertinente, etc., de ser el caso se hará una repetición de la recolección en casos individuales, para corregir fallas de contestación, finalmente, se realizó la correspondiente tabulación o cuadros según variables de cada hipótesis con un manejo de información expedito, se aplicó el estudio estadístico mediante la prueba de rangos múltiples de Duncan para la posterior presentación de resultados.

3.9 Variables respuesta o resultados esperados

A través de las técnicas de entrevista, recopilación documental y encuesta, se podrá comprobar que a través de la propuesta de la presente investigación se podrá fortalecer la aplicación sistemática, ordenada, sincronizada y expedita de las garantías del derecho al debido proceso y la seguridad jurídica en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores en el GADBAS, en aras de contribuir al efectivo destierro de la vulneración de los derechos del Inculpado en sede administrativa municipal.

3.10 Métodos utilizados en la investigación

La recopilación, conceptualización, análisis y síntesis de dicha información y documentación por ser propia de las investigaciones jurídicas de este tipo se ha hecho efectiva mediante la utilización de los siguientes métodos teóricos:

3.10.1 Métodos teóricos de la investigación jurídica

–**Método histórico lógico:** Permitió profundizar en el pensamiento de diferentes autores teniendo en cuenta las circunstancias históricas, condicionantes de sus teorías y evolución sobre el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica en el procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo, así como de su actual implementación en los gobiernos autónomos descentralizados municipales, además este método permitió obtener contenido de valor en cuerpos normativos del ordenamiento jurídico ecuatoriano de estatus nacional y local, así como supra nacional, lo cual contribuyó a la comprensión de la regulación vigente en la Constitución de la República de Ecuador (2008), la ley orgánica que regula la materia (COA); y, la Ordenanza que rige el ámbito sancionatorio local.

–**Método sistémico – estructural – funcional:** Con este método se garantizó una mirada integral al tema escogido, abordando de forma integral sus aristas en lo referente a la búsqueda de la correcta implantación del procedimiento administrativo sancionador en los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador, en específico del cantón Baños de Agua Santa. En tal virtud, se trató de una investigación multidimensional y de compleja estructura, donde convergieron distintas ramas del Derecho y ciencias del saber social, en especial: el Derecho Constitucional, el Derecho Público y el Derecho Administrativo, dándole un valor superlativo por haber trabajado sobre un andamiaje interdisciplinario que exigió que las bases teóricas y normativas propuestas para un futuro diseño normativo local, sean coherentes, pragmáticas y sistemáticas, en consonancia con la uniformidad que debe caracterizar el sistema jurídico de cualquier orden.

–**Métodos Análisis-síntesis e inducción-deducción:** Se utilizó este método a efectos de poder sistematizar los postulados del procedimiento administrativo sancionador, específicamente en relación a las aristas garantistas procedimentales del derecho al debido proceso y la seguridad jurídica, su utilización permitió profundizar en la importancia del debido procedimiento administrativo y su sustanciación garantista para tutelar los derechos al debido proceso y seguridad jurídica que posee el Inculpado, logrando por lo tanto, una comprensión general del objeto de la investigación, valorando el estado de la ciencia al respecto, con la finalidad de que partiendo de la información bibliográfica obtenida, se puedan realizar inferencias que permitan arribar a conclusiones, propuestas y recomendaciones encaminadas a satisfacer el objetivo general propuesto.

–**Método exegético:** Mediante este método se realizó la valoración de las principales normas legales que regulan tanto las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica en el Ecuador; así como la implementación del procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo que aterriza en el marco normativo local de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en específico del cantón Baños de Agua Santa, de otro lado también permitió anclarlo al contenido de los instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados al objeto de la investigación, haciendo base en la vigente constitución ecuatoriana y la ley orgánica sobre la materia (COA) que obedecen estrechamente al objeto de la investigación, evaluando de esta forma su contenido y ubicación sistemática, lo que permitió la identificación de determinados retos que posibilitaron el desarrollo de las bases teóricas y normativas, que orientarán el fortalecimiento de la implementación del procedimiento administrativo sancionador en sede administrativa municipal.

–**Método Hermenéutico:** Permitted precisar el contenido y alcance de las disposiciones constitucionales que reconocen la obligatoriedad de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores que se sustancian en sede administrativa, específicamente en el ámbito municipal, valorando la correspondencia entre la finalidad y la conceptualización de estas aristas, confluyendo en los esquemas de regulación escogidos por el constituyente en su espíritu mismo. También en la apreciación de la regulación,

ámbito de aplicación, alcance y contenido procedimental y constitucional, tanto del Código Orgánico Administrativo, como de la Ordenanza que Determina el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa.

Dentro de los Métodos Empíricos de utilidad para nuestra investigación se encuentran: la observación y el análisis de documentos.

–**Observación:** Permitió visualizar y analizar de forma adecuada la implementación del procedimiento administrativo sancionador en sede administrativa municipal, a partir de las insuficiencias detectadas en la regulación local, observando el fenómeno desde una perspectiva práctica y directa.

–**Análisis de documentos:** Posibilitó estudiar de manera objetiva y coherente distintos documentos jurídicos nacionales y locales, a través de valoraciones cualitativas sobre la necesidad de una regulación local más adecuada al ámbito constitucional en relación a la justicia municipal, además permitió singularizar las características, principios y garantías que rigen al procedimiento administrativo sancionador, mismos que deben ser tomados en cuenta para una adecuada aplicación del procedimiento especial en los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, en específico del cantón Baños de Agua Santa.

3.11 Principales resultados alcanzados

Los resultados de la investigación contribuirán a formular conclusiones precisas y oportunas en el campo investigativo referentes al objeto de la investigación. En ese sentido, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Sistematización de los principales criterios normativos, doctrinales y jurisprudenciales que versan sobre el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica en la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo, teniendo en cuenta las teorías

de los autores que fundamentan su contenido, así como su regulación nacional y local en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

2. Identificación de las principales insuficiencias en la regulación jurídica local en comparación a la nacional que permitan fortalecer la aplicación de las garantías del derecho al debido proceso y la seguridad jurídica en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en aras de contribuir al efectivo destierro de la vulneración de derechos del Inculpado en sede administrativa municipal.
3. Determinación de las principales tendencias teóricas y comparadas en materia de derecho administrativo sancionador que deben ser tomadas en consideración para el perfeccionamiento del régimen jurídico ecuatoriano en la materia, en especial en una futura reforma a la Ordenanza Sustitutiva que determina el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa, que podría apalancarse en la propuesta de un manual técnico de carácter legal específicamente enfocado en sede administrativa municipal.
4. Propuesta de bases teóricas para la implementación normativa en Ecuador a nivel municipal, que aporte a una correcta implementación del procedimiento administrativo sancionador en sede administrativa municipal, resultado del análisis realizado sobre la regulación jurídica local, nacional y constitucional.
5. Obtención de un banco de datos y autores fruto de la recopilación técnica y científica de material bibliográfico actualizado con la más moderna doctrina sobre el respeto al derecho al debido proceso y la seguridad jurídica en el procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo sustanciado en sede administrativa municipal, teniendo en cuenta sus particularidades, conceptos, sesgos doctrinarios y principales regulaciones jurídicas locales, nacionales y supra nacionales, que coadyuven a su real propósito y finalidad.

CAPITULO IV - RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Dentro de este apartado se visualizan los resultados que se obtuvieron a través de la aplicación de encuestas a administrados sancionados a través de un PAS; y, además entrevistas a ex servidores y servidores públicos con potestad sancionatoria, para determinar el nivel de conocimiento de los mecanismos procedimentales de la Unidad de Justicia del GADBAS, su actuar en base a la CRE; el COA; y, la Ordenanza Sustitutiva de Procedimiento Administrativo Sancionador, en base al objeto de la investigación.

4.1 *Análisis de resultados de la Encuesta*

Pregunta 1.- ¿Conocía sobre la creación y existencia de la Unidad de Justicia del Gobierno Municipal del cantón Baños de Agua Santa?

Tabla 1

Creación y existencia de la Unidad de Justicia del GADBAS

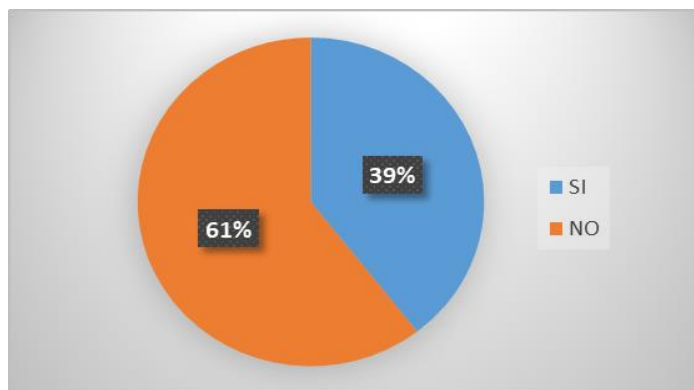
Opción	Frecuencia	Porcentaje
SI	15	39%
NO	23	61%
Total	38	100%

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 1

Creación y existencia de la Unidad de Justicia del GADBAS



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis:

En cuanto a si las personas conocen acerca de la creación y existencia de la Unidad de Justicia del GADBAS; el 61% manifiesta que no conocía y el 39% menciona que si conocía. De esta forma, se tiene certeza que la mayor parte de personas que han atravesado por un PAS dentro del GADBAS desconocían la existencia de la Unidad de Justicia, lo cual perjudica a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Pregunta 2.- ¿Conocía sobre la existencia del Procedimiento Administrativo Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo?

Tabla 2

Existencia del Procedimiento Administrativo Sancionador

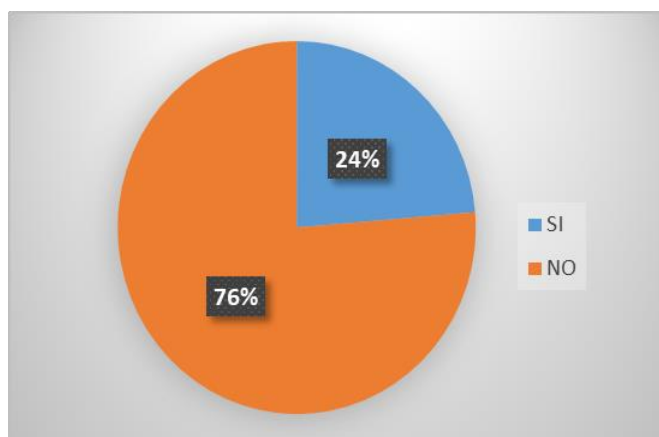
Opción	Frecuencia	Porcentaje
SI	9	24
NO	29	76
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 2

Existencia del Procedimiento Administrativo Sancionador



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis:

En referencia a si las personas conocen de la existencia del Procedimiento Administrativo Sancionador que se establece en el Código Orgánico Administrativo,

se encontró que el 76% no conoce acerca de este procedimiento y el 24% sí lo conoce. Esto demuestra que la mayor parte de personas que han sido procesadas en la Unidad de Justicia del GADBAS desconocía la existencia de este procedimiento; por lo cual existe la posibilidad de que no se haya establecido un debido procedimiento administrativo, previo a las sanciones impuestas.

Pregunta 3.- ¿Sabe a qué se refiere el debido proceso y el debido procedimiento administrativo establecidos en la Constitución y el Código Orgánico Administrativo?

Tabla 3

Conocimiento sobre el Debido Proceso y Debido Procedimiento Administrativo

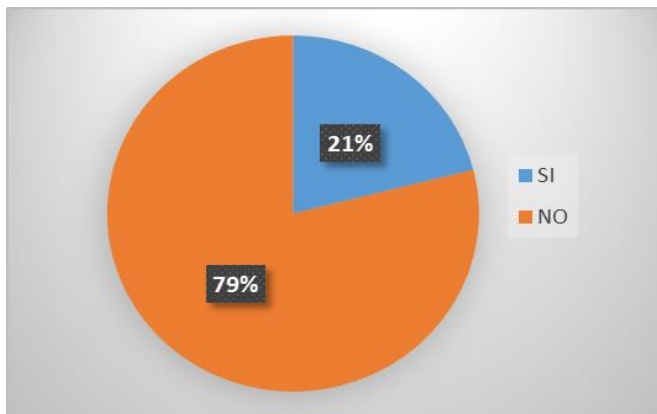
Opción	Frecuencia	Porcentaje
SI	8	21
NO	30	79
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 3

Conocimiento sobre el Debido Proceso y Debido Procedimiento Administrativo



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis:

En cuanto a si las personas saben a qué se refiere el debido proceso y el debido procedimiento administrativo que se encuentran establecidos en la Constitución y el Código Orgánico Administrativo; el 79% manifiesta que no lo conocía y el 21% que

sí lo conocía; es así que la mayor parte de los ciudadanos desconocen la existencia del debido proceso dentro de los procedimientos administrativos sancionadores; por lo cual en su gran mayoría simplemente han aceptado las sanciones impuestas sin ningún tipo de contradicción ni alegaciones, ya que no tienen claros sus derechos como inculpados.

Pregunta 4.- ¿Sabe de qué se trata la seguridad jurídica dentro de un Procedimiento Administrativo Sancionador?

Tabla 4

Conocimiento acerca de la trata de seguridad jurídica

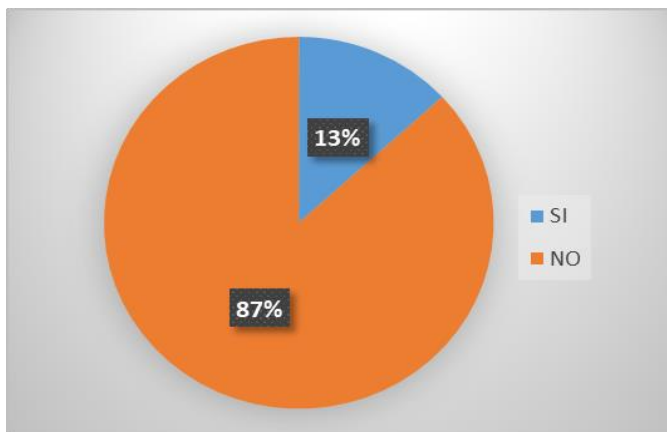
Opción	Frecuencia	Porcentaje
SI	5	13
NO	33	87
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 4

Conocimiento acerca de la trata de seguridad jurídica



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis:

Respecto a si los ciudadanos que han sido sancionados en la Unidad de Justicia del GADBAS, conocen acerca de la seguridad jurídica dentro de un Procedimiento Administrativo Sancionador; se obtuvo que el 87% no lo conoce; mientras que el 13% sí lo conoce. Es decir, que la mayoría de los administrados desconocen sobre la

seguridad jurídica dentro del procedimiento administrativo sancionador; por lo cual han sido sancionados sin conocimiento alguno de las garantías que existen en sede administrativa.

Pregunta 5.- ¿Toda conducta que inobserva y/o incumple las disposiciones de la normativa local (ordenanzas) establecida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa, debe ser sancionada por una autoridad municipal competente?

Tabla 5

Sanción de las conductas en el GADBAS

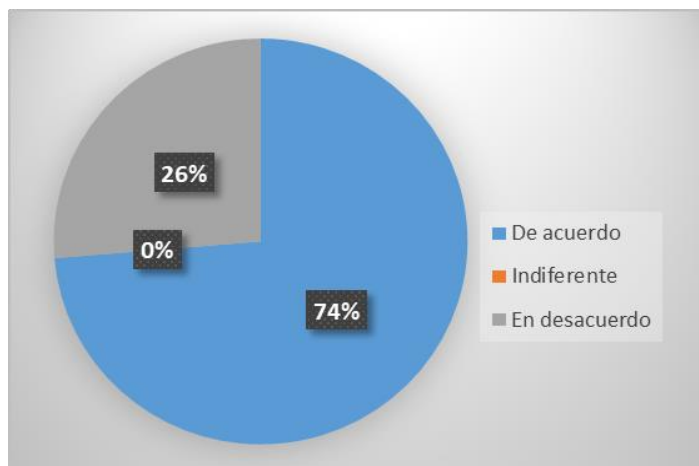
Opción	Frecuencia	Porcentaje
De acuerdo	28	74
Indiferente	0	0
En desacuerdo	10	26
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 5

Sanción de las conductas en el GADBAS



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis:

En cuanto a si todas las conductas que inobservan las disposiciones de la normativa local establecida por el GADBAS debe ser sancionada por una autoridad municipal

competente; el 74% está de acuerdo y el 26% está en desacuerdo. Es decir, que la mayor parte de administrados, pese a haber sido sancionados considera que las infracciones administrativas deben ser procesadas y sancionadas por parte de una autoridad municipal que conozca adecuadamente las leyes y normativa del cantón.

Pregunta 6.- ¿Le notificaron todas las actuaciones procedimentales cuándo le instauraron un Procedimiento Administrativo Sancionador en la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa?

Tabla 6

Notificación de actuaciones procedimentales dentro del Procedimiento Administrativo

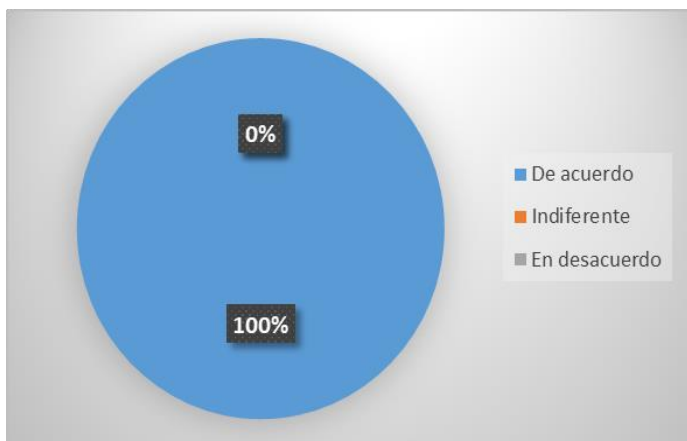
Opción	Frecuencia	Porcentaje
De acuerdo	38	100
Indiferente	0	0
En desacuerdo	0	0
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 6

Notificación de actuaciones procedimentales dentro del Procedimiento Administrativo



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis:

En referencia a si a las personas que se pasaron por un PAS en el GADBAS, les informaron de las actuaciones procedimentales que se ejecutaron en la Unidad de

Justicia del GADBAS; el 100% mencionó estar de acuerdo. Esto demuestra que durante los procedimientos sancionadores que se realizan, si se notifica a los inculcados sobre todas las actuaciones procedimentales que se llevan a cabo para sustanciar y resolver el procedimiento especial.

Pregunta 7.- ¿Está de acuerdo con la premisa de que actualmente el Procedimiento Administrativo Sancionador debe ser tramitado por dos funcionarios públicos distintos (1° Instructor; 2° Sancionador) para evitar el monopolio y garantizar la imparcialidad?

Tabla 7

El Proceso Administrativo Sancionador debe ser tramitado por dos funcionarios públicos distintos

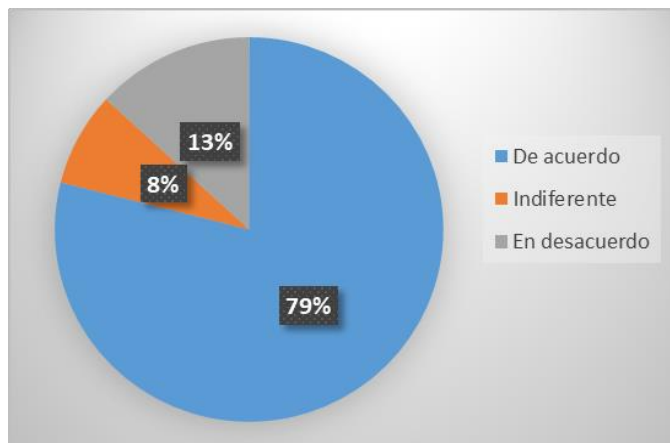
Opción	Frecuencia	Porcentaje
De acuerdo	30	79
Indiferente	3	8
En desacuerdo	5	13
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 7

El Proceso Administrativo Sancionador debe ser tramitado por dos funcionarios públicos distintos



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis:

Respecto a si las personas están de acuerdo con que el PAS debe ser tramitado por dos funcionarios públicos distintos para evitar el monopolio y garantizar la

imparcialidad; el 79% está de acuerdo; el 13% está en desacuerdo y el 8% es indiferente. Por lo tanto, se conoce que la mayoría de personas considera que este proceso debe ser realizado por dos funcionarios distintos para que se garantice la neutralidad y transparencia del procedimiento.

Pregunta 8.- ¿Fue correcta la actuación del Notificador/a de la Unidad de Justicia al momento de entregarle el Acto Administrativo de Inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador formalizado por la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa?

Tabla 8

Actuación del Notificador de la Unidad de Justicia

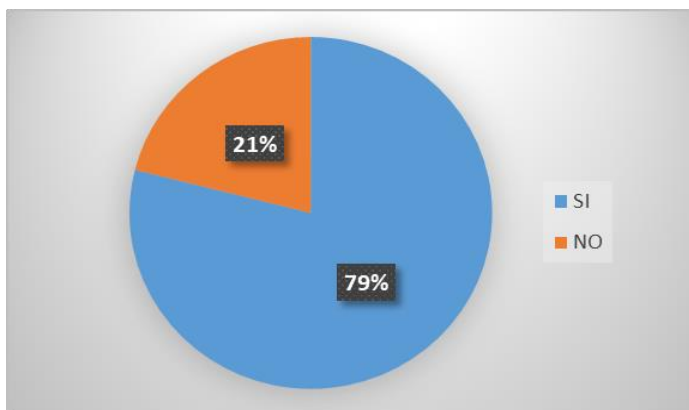
Opción	Frecuencia	Porcentaje
SI	30	79
NO	8	21
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 8

Actuación del Notificador de la Unidad de Justicia



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis:

En cuanto a si la actuación del notificador de la Unidad de Justicia fue correcta al entregar el acto administrativo de inicio del procedimiento formalizado por la Unidad

de Justicia del GADBAS, el 79% manifiesta que la actuación fue correcta y el 21% que la actuación fue incorrecta. Es así que, la mayor parte de personas considera que la actuación del notificador respecto a la entrega del acto administrativo de inicio de proceso es adecuada y cumple con las normativas establecidas.

Pregunta 9.- ¿Le otorgaron el derecho a la defensa y respetaron su presunción de inocencia durante la tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador a usted instaurado?

Tabla 9

Derecho a la Defensa y presunción de inocencia

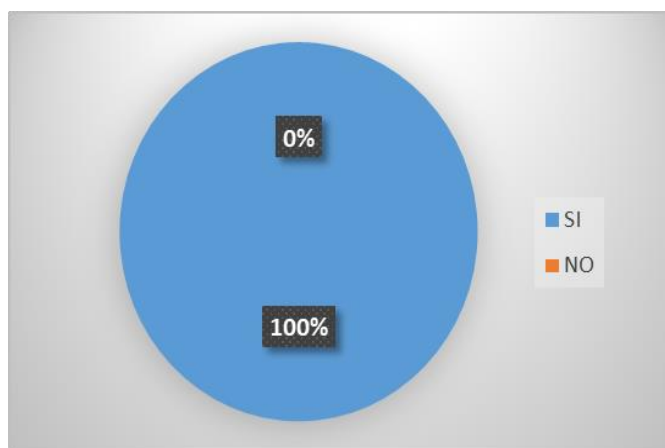
Opción	Frecuencia	Porcentaje
SI	38	100
NO	0	0
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 9

Derecho a la Defensa y presunción de inocencia



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis: En cuanto a si a las personas que fueron sometidas a un proceso de sanción le otorgaron el derecho a la defensa y respetaron la presunción de inocencia durante la tramitación del PAS; se obtuvo que el 100% manifiesta que sí. Por lo tanto, dentro de la Unidad de Justicia del GADBAS, si se asegura que las personas tengan derecho a la defensa en base a la presunción de inocencia.

Pregunta 10.- ¿Cree usted que el/la Funcionario/a Instructor de la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa sustanció de forma adecuada su Procedimiento Administrativo Sancionador?

Tabla 10

Sustanciación del Procedimiento Administrativo Sancionador

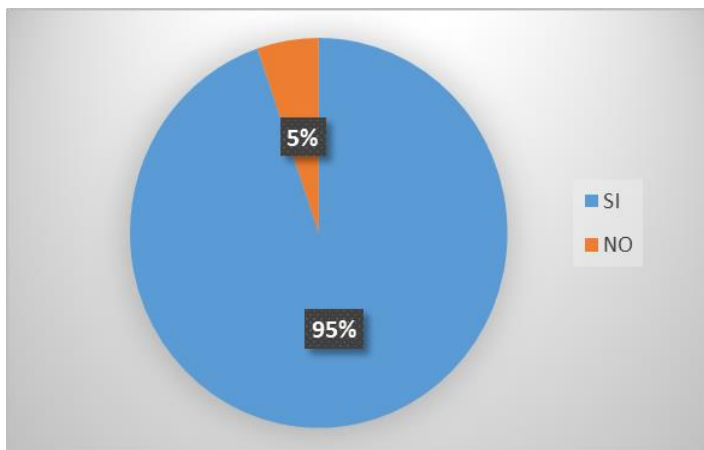
Opción	Frecuencia	Porcentaje
SI	36	95
NO	2	5
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 10

Sustanciación del Procedimiento Administrativo Sancionador



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis: En referencia a si el Funcionario Instructor de la Unidad de Justicia del GADBAS sustanció adecuadamente el Procedimiento Administrativo Sancionador; el 95% de la muestra manifiesta que la sustanciación o instrucción fue correcta, mientras que un 5% menciona que no lo fue. Es decir, que la mayor parte de las personas sancionadas que fueron procesadas, consideran que la sustanciación del procedimiento especial fue correcta; demostrando así, que efectivamente el representante del órgano instructor efectuó todas las etapas procedimentales en el ámbito de su competencia.

Pregunta 11.- ¿Cree usted que el/la Funcionario/a Sancionador de la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa resolvió de forma adecuada y legal su Procedimiento Administrativo Sancionador?

Tabla 11

Resolución legal del Procedimiento Administrativo Sancionador

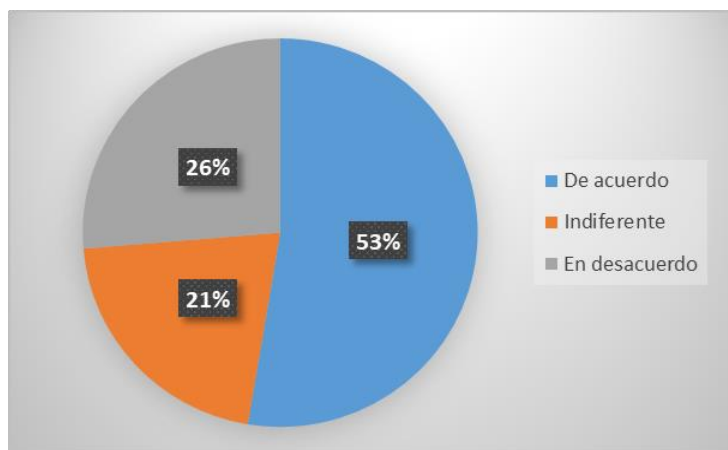
Opción	Frecuencia	Porcentaje
De acuerdo	20	53
Indiferente	8	21
En desacuerdo	10	26
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 11

Resolución legal del Procedimiento Administrativo Sancionador



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis: Respecto a que si las personas procesadas por la Unidad de Justicia del GADBAS creen que el funcionario responsable del órgano sancionador resolvió adecuadamente el Procedimiento Administrativo Sancionador; el 53% de la muestra estuvo de acuerdo; el 26% de la misma estuvo en desacuerdo; y, el 21% estuvo indiferente. Esto demuestra que, aunque la mayor parte de ciudadanos administrados consideraron que la resolución del procedimiento dentro del órgano competente fue la correcta, existe un margen de duda en el 47% restante, considerándose estadísticamente la posibilidad de que la voluntad de la administración pública no se haya formado de forma correcta y/o que no se haya emitido en legal y debida forma.

Pregunta 12.- ¿Cree que el Gobierno Autónomo Descentralizado a través de la Unidad de Justicia, debe mejorar la implementación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores establecidos en el Código Orgánico Administrativo, a través de un manual técnico – legal, que permita realizar una futura reforma a la Ordenanza Municipal creada para el efecto?

Tabla 12

Mejora de implementación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores

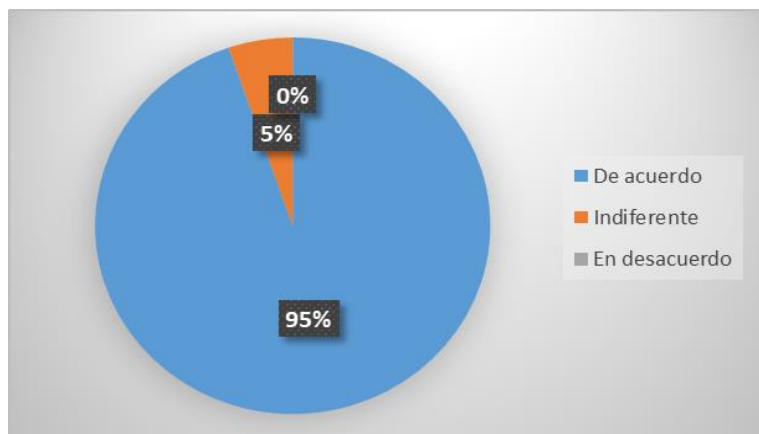
Opción	Frecuencia	Porcentaje
De acuerdo	36	95
Indiferente	2	5
En desacuerdo	0	0
Total	38	100

Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Figura 12

Mejora de implementación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores



Elaboración propia

Fuente: Encuesta – Anexo1

Análisis: En relación a si las personas creen que es necesario mejorar la implementación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores establecidos en el Código Orgánico Administrativo, a través de un manual técnico – legal, que permita realizar una futura reforma a la Ordenanza Municipal creada para el efecto; el 95% está de acuerdo y el 5% es indiferente. Esto demuestra que, la mayor parte de los administrados considera que se debe elaborar un manual técnico legal para mejorar el acceso de las personas a la justicia en sede administrativa municipal.

4.2 Análisis de las Entrevistas

A continuación, se presenta el contenido original de las entrevistas aplicadas a Ex funcionarios y funcionarios públicos del GADBAS, obteniendo una perspectiva general de los criterios y opiniones acerca de la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador.

Tabla 13

Entrevista a Ex comisarios municipales

PREGUNTAS	RESPUESTA
<p>1.- ¿Conocía usted a la fecha que ejecutó sus funciones la existencia del Código Orgánico Administrativo?</p>	<p>Comisario Municipal 1: En funciones desde el 15 de mayo de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2019; R: Sinceramente si conocía de la existencia, pero durante mi gestión todavía no se implementaba el mismo en el GAD Municipal.</p> <hr/> <p>Comisario 2: En funciones desde el 01 de octubre de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2020 R: Sí conocía de la existencia del Código Orgánico Administrativo, de hecho, sabía que desde el mes de agosto del 2019 que ya se promulgó una Ordenanza que aterrizaba el debido procedimiento administrativo en el GADBAS.</p>
<p>2.- ¿Usted sustanciaba y sancionaba el cometimiento de infracciones administrativas durante su período de gestión?</p>	<p>Comisario Municipal 1: En funciones desde el 15 de mayo de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2019 R: Sí, las ordenanzas vigentes a esa fecha, me otorgaban esas competencias.</p> <hr/> <p>Comisario 2: En funciones desde el 01 de octubre de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2020 R: No, únicamente mi rol era el de ser Comisario (Control y Regulación) – Instructor, es decir solo sustanciaba los procedimientos administrativos sancionadores, no los sancionaba, mientras se creaba de forma definitiva la Unidad de Justicia del GADBAS; luego, desde el 01 de octubre de 2020 se me posesionó ya como Órgano Instructor (titular) de la Unidad de Justicia del GADBAS.</p>

<p>3.- ¿Qué Procedimiento fue el que aplicó para sancionar las infracciones administrativas durante su período de gestión?</p>	<p>Comisario Municipal 1: En funciones desde el 15 de mayo de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2019 R: Como estaban en transición del procedimiento del COOTAD al COA no ejecute ningún procedimiento.</p> <hr/> <p>Comisario 2: En funciones desde el 01 de octubre de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2020 R: El Procedimiento establecido en los Artículos 248 al 260 del Código Orgánico Administrativo; en concordancia con la Ordenanza que Determina el Procedimiento Administrativo Sancionador (vigente a esa fecha).</p>
<p>4.- ¿Cuál fue el índice de efectividad en el cumplimiento de las sanciones por usted impuestas?</p>	<p>Comisario Municipal 1: En funciones desde el 15 de mayo de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2019 R: No existieron sanciones durante mi gestión, más me dedicaba al trabajo de campo en el control de vía pública y las demás funciones; y, como le expliqué antes no había un procedimiento definido en el GADBAS.</p> <hr/> <p>Comisario 2: En funciones desde el 01 de octubre de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2020 R: Yo no imponía sanciones, sin embargo, puedo decir que fue alto el índice del cumplimiento de las sanciones impuestas por la Unidad de Justicia que estaba en reestructuración, en tal virtud, en realidad comenzamos a poner en marcha el nuevo procedimiento administrativo sancionador establecido en el COA; por lo que se instruyeron los procedimientos en legal y debida forma; y se remitieron hacia el Órgano Sancionador/Juez de Contravenciones.</p>
<p>5.- ¿Qué le parece lo más trascendente o relevante del</p>	<p>Comisario Municipal 1: En funciones desde el 15 de mayo de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2019; R: Bueno, ahora en la óptica del libre ejercicio me parece que es muy garantista del debido proceso y también es muy interesante lo referente a la</p>

nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo?	separación de funciones entre el Órgano Instructor y el Órgano Sancionador, que ayuda a la imparcialidad. Comisario 2: En funciones desde el 01 de octubre de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2020 R: Lo más relevante del nuevo Procedimiento del COA desde mi punto de vista es que actualmente a través de la debida separación de funciones, la Administración Pública forma de manera más acertada la voluntad administrativa, además al inculpado se le garantiza seguridad jurídica, siempre y cuando los funcionarios Instructor y Sancionador actúen apegados al debido proceso.
--	--

Elaboración propia
Fuente: Entrevista - Anexo 2

Tabla 14

Entrevista al Juez de Contravenciones y Secretaria de la Unidad Judicial

PREGUNTA	RESPUESTA
1.- ¿Cree usted que el nuevo procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo fue correctamente implementado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa?	Órgano Sancionador: Me parece que el GAD Municipal del cantón Baños de Agua trató de aterrizar de manera adecuada el nuevo procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo, sin embargo, por el déficit de presupuesto y la falta de personal disponible se ha tornado un poco complejo operativizar el funcionamiento de la Unidad de Justicia del GADBAS; por lo mismo los funcionarios públicos a cargo hemos hecho un trabajo de mucha capacidad y calidad, tratando de superar cada obstáculo en el camino. Secretaria: Al GADBAS le costó implementar el nuevo procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo, sin embargo, me parece que los funcionarios de la Unidad de Justicia han sido muy profesionales y capaces para enfrentar el reto, pese a las adversidades presupuestarias y la falta de talento humano; pues los cargos en su mayoría solo están encargados; a excepción del representante de la Función Instructora

<p>2.- ¿Recibió usted los ciclos de capacitación necesarios para la correcta ejecución de sus funciones y atribuciones establecidas en el Código Orgánico Administrativo, previo a la designación de su cargo?</p>	<p>Órgano Sancionador: No fui capacitada de manera previa; sin embargo, de forma autónoma junto con mis compañeros de la Unidad de Justicia nos hemos capacitado en el área del derecho administrativo sancionador; muchas veces el presupuesto para capacitación del GAD es limitado o inexistente.</p> <hr/> <p>Secretaria: No, la verdad no se me capacitó; lo que pasó fue que la máxima autoridad me pidió que colabore como Secretaría Ad – Hoc a más de mis funciones de Profesional 1; y, acepté cumplir las funciones antes mencionadas para apoyar a la Unidad de Justicia.</p>
<p>3.- ¿Qué nivel de Seguridad Jurídica otorga la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa, durante la debida tramitación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores?</p>	<p>Órgano Sancionador: Me parece que el nivel de seguridad jurídica otorgada al inculpado es bastante positivo, tanto el encargado de la Función de Instrucción, como mi persona encargada de la Función de Sanción, actuamos estrictamente bajo el marco jurídico ecuatoriano; ya que como servidores públicos según el Art.- 226 de la Constitución de la República del Ecuador solo podemos ejecutar lo establecido en la Constitución y la ley.</p> <hr/> <p>Secretaria: Creo que la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores en la Unidad de Justicia si garantizan seguridad jurídica a los inculpados, por ejemplo, en lo que a mis funciones respecta siempre estoy pendiente de que se notifique a los inculpados en legal y debida forma en todas las etapas del procedimiento.</p>

<p>4.- ¿Cree usted que la implementación del nuevo Procedimiento Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo GADBAS debe mejorar en el GADBAS?</p>	<p>Órgano Sancionador: Considero que sí, ya que todo proceso o procedimiento es totalmente perfectible; y, el procedimiento existente debe fortalecerse en algunas aristas, sobre todo las referentes al derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.</p> <hr/> <p>Secretaria: Creo que sí, porque existen detalles que todavía deben ajustarse como por ejemplo el no poseer un notificador o secretaria titular, me parece que se debería crear una nueva estructura o a su vez modificar la existente para fortalecer los procedimientos administrativos sancionadores.</p>
<p>5.- ¿Considera necesaria una reforma a la Ordenanza Sustitutiva que determina el PAS en el GADBAS con la finalidad de mejorar los procedimientos actuales, para garantizar de forma más amplia el debido proceso y la seguridad jurídica al Inculpado?</p>	<p>Órgano Sancionador: Si, en realidad una reforma a la ordenanza mencionada es necesaria para fortalecer el procedimiento y además por decirlo así blindar cualquier omisión que se haya dejado en el cuerpo normativo local, un claro ejemplo sería la incorporación de un artículo donde se norme el hecho de que el inculpado puede comparecer por sus propios derechos o un profesional del derecho.</p> <hr/> <p>Secretaria: Considero que sí, es la única forma legal para mejorar los procedimientos y hacerlos más óptimos y expeditos, los términos también se podrían modificar en el caso de proceder con la reforma.</p>

<p>6.- ¿Considera que sea útil que el GAD Municipal de Baños de Agua Santa posea un manual de carácter Técnico - Legal sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador, que sirva para que los funcionarios de la Unidad de Justicia sustancien un Procedimiento Administrativo sancionador que respete el Debido Proceso y garantice Seguridad Jurídica en sede administrativa municipal?</p>	<p>Órgano Sancionador: Desde luego que sí, esta herramienta sería fundamental en la correcta aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador en la Unidad de Justicia del GADBAS, pues se delimitaría de forma más singularizada el rol que cada función o cargo debe cumplir; desde la conducta plausible de sanción administrativa, hasta la resolución y formación de la voluntad administrativa.</p> <hr/> <p>Secretaría: Sí, sería una herramienta muy importante, ya que, el tener este manual técnico legal al alcance del funcionario público de la Unidad de Justicia del GADBAS se coadyuvará con la capacitación y formación de los mismos, además no se afectarían las transiciones de talento humano (cambios de funcionarios).</p>
--	--

Elaboración propia

Fuente: Entrevistas – Anexo 2

4.3 *Análisis General de las Entrevistas*

En referencia a las personas entrevistadas, luego del desarrollo de la temática planteada, se conoce que el primero es ex Comisario Municipal (COMISARIO MUNICIPAL 1), que cumplió sus funciones a partir de mayo del 2019 hasta septiembre del mismo año; en este caso el ex funcionario manifiesta que cuando estuvo en el cargo si conocía la existía del COA, pero que durante sus funciones todavía no se aterrizó dentro del GADBAS; por lo cual para las sanciones se utilizaba las normativas vigentes (COOTAD y Ordenanzas) a esa fecha. Adicionalmente, menciona que las funciones que ejecutaba de forma principal se relacionaban con el control de la vía pública; y, casi no realizaba procedimientos de sanción.

Mientras que el segundo ex Comisario (COMISARIO 2), que cumplió sus funciones desde el mes de octubre 2019 a septiembre 2020; menciona que si conocía de la existencia del COA, y además sabía que desde el mes de agosto de 2019 ya se promulgó una Ordenanza que implementaba el PAS en el GADBAS, además explica que no tenía atribuciones de sanción, sino que únicamente su rol era el de ser Comisario (Control y Regulación) – Instructor, es decir solo sustanciaba los procedimientos administrativos sancionadores, no los sancionaba, mientras se creaba de forma definitiva la Unidad de Justicia del GADBAS; dice también que luego, desde el 01 de octubre de 2020 se le posesionó como Órgano Instructor (titular) de la Unidad de Justicia del GADBAS, en base a ello aplicó el procedimiento establecido en los Artículos 248 al 260 del COA; en concordancia con la Ordenanza que estaba vigente a esa fecha, por lo que indica que fue alto el índice del cumplimiento de las sanciones impuestas por la Unidad de Justicia que estaba en reestructuración, por los que instruyó los procedimientos y luego los remitió hacia el Órgano Sancionador/Juez de Contravenciones.

En cuanto al criterio de los dos entrevistados, sobre el aspecto más trascendente o relevante del nuevo PAS establecido en el COA, el primer entrevistado (COMISARIO MUNICIPAL 1), dice que desde la óptica del libre ejercicio le parece que es muy garantista del debido proceso y también es muy interesante lo referente a

la separación de funciones entre el Órgano Instructor y el Órgano Sancionador, que ayuda a la imparcialidad; mientras que el segundo Ex Servidor (COMISARIO 2), manifiesta que lo más relevante del nuevo Procedimiento del COA desde su punto de vista es que actualmente a través de la debida separación de funciones, la Administración Pública forma de manera más acertada la voluntad administrativa, además al inculpado se le garantiza seguridad jurídica, siempre y cuando los funcionarios Instructor y Sancionador actúen apegados al debido proceso; por lo que en general, ambos entrevistados comulgan con el mismo criterio.

En cuanto a la premisa de si el nuevo procedimiento actual establecido en el COA fue correctamente implementado en el GADBAS, la perspectiva de la Sra. Jueza de Contravenciones/Órgano Sancionador es que el GAD Municipal trató de aterrizar de manera adecuada el nuevo procedimiento establecido en el COA, sin embargo, por el déficit de presupuesto y la falta de personal disponible se tornó un poco complejo operativizar el funcionamiento de la Unidad de Justicia del GADBAS; por lo mismo los funcionarios públicos a cargo han tratado de superar cada obstáculo en el camino. Mientras que la Secretaria, manifiesta que al GADBAS le costó implementar el nuevo procedimiento establecido en el COA, sin embargo, le parece que los funcionarios de la Unidad de Justicia han sido muy profesionales para enfrentar el reto, pese a las adversidades presupuestarias y la falta de talento humano; pues da a conocer que los cargos en su mayoría solo están encargados; a excepción del representante de la Función Instructora, la Sra. Jueza de Contravenciones/Órgano Sancionador, argumenta que no ha sido capacitada de manera previa a su posesión en el cargo; sin embargo, de forma autónoma junto con sus compañeros de la Unidad de Justicia se han capacitado en el área del derecho administrativo sancionador; indica que muchas veces el presupuesto para capacitación del GAD es limitado o inexistente, esto concuerda con lo dicho por la Secretaria, pues tampoco se le capacitó; dice que la máxima autoridad le pidió que colabore como Secretaría Ad – Hoc a más de sus funciones de Profesional 1; y, que la servidora ha aceptado cumplir las funciones antes mencionadas para apoyar a la Unidad de Justicia.

Sobre el tema del nivel de seguridad jurídica garantizada al Inculpado, la Jueza de Contravenciones/Órgano Sancionador explica que es bastante positivo, que tanto el

encargado de la Función de Instrucción, como ella actúan estrictamente bajo el marco jurídico ecuatoriano; ya que como servidores públicos según el Art.- 226 de la Constitución de la República del Ecuador solo pueden ejecutar lo establecido en la Constitución y la ley; mientras que la Sra. Secretaria argumenta que en lo que respecta a sus funciones siempre está pendiente de que se notifique a los Inculpados en legal y debida forma en todas las etapas del procedimiento.

En cuanto a si debe mejorar el PAS establecido en el COA durante su tramitación en el GADBAS, la Señora Jueza de Contravenciones/ Órgano Sancionador, considera que sí debe mejorar, ya que todo proceso o procedimiento es totalmente perfectible; y, el procedimiento existente debe fortalecerse en algunas aristas, sobre todo las referentes al derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, de igual manera la Sra. Secretaria expresa que se debe mejorar, porque existen detalles que todavía deben ajustarse como por ejemplo el no poseer un notificador o secretaria titular, me parece que se debería crear una nueva estructura o a su vez modificar la existente para fortalecer los procedimientos administrativos sancionadores.

Finalmente, sobre la utilidad de la creación y aprobación de un manual de carácter técnico - legal sobre el PAS, que sirva para que los funcionarios de la Unidad de Justicia sustancien un procedimiento que respete el debido proceso y garantice seguridad jurídica en sede administrativa municipal, la Sra. Jueza de Contravenciones/Órgano Sancionador enfatiza que sí, que esta herramienta sería fundamental en la correcta aplicación del PAS en la Unidad de Justicia del GADBAS, pues se delimitaría de forma más singularizada el rol que cada función o cargo debe cumplir; desde la conducta plausible de sanción administrativa, hasta la resolución y formación de la voluntad administrativa. A este criterio se suma lo argumentado por la Sra. Secretaria que manifiesta que sería una herramienta muy importante, ya que, el tener este manual técnico legal al alcance del funcionario público de la Unidad de Justicia del GADBAS se coadyuvará con la capacitación y formación de los mismos, además menciona que con este instrumento no se afectarían los procedimientos con las transiciones de talento humano (cambios de funcionarios).

4.4 Discusión de Resultados

Dentro de la presente investigación se aplicaron dos instrumentos de recolección de información: la encuesta a los inculpados; y las entrevistas a ex funcionarios y funcionarios públicos del GADBAS; la primera que fue aplicada a personas o administrados que han pasado por un procedimiento de sanción dentro del GADBAS; aportó información relevante; pues manifestaron lo siguiente: la mayor parte de ellos desconocían la creación y existencia de la Unidad de Justicia dentro del GADBAS; y acerca del Procedimiento Administrativo Sancionador que se estableció en el COA. Es decir, que no conocían la transición que se había dado dentro de la institución respecto a este procedimiento. Asimismo, se conoce que la mayoría de inculpados a los que se les sustanció este tipo un PAS, no sabe a qué hace referencia el debido proceso y debido procedimiento administrativo que se encuentra estipulado dentro de la Constitución y el COA.

Se conoce al debido proceso como un elemento básico dentro del sistema ecuatoriano; ya que se orienta al cumplimiento adecuado de las normas y políticas establecidas en la ley en el desarrollo de un procedimiento judicial-legal. De esta forma, se garantiza que el procedimiento técnico-legal que se establece para determinar una sanción sea transparente y correcto sin violar ninguna ley o normativa, de modo que la sanción emitida sea válida (Rodríguez, 2018), esto aplica además de manera transversal a toda autoridad u órgano administrativo en sede administrativa interrelacionado directamente a la aplicación de la justicia municipal del GADBAS.

Morales et al., (2022), manifiesta que el debido proceso se concibe como un derecho fundamental de las personas que se direcciona a proteger los derechos humanos sobre toda dificultad que se presente en el entorno legal; es decir, que establece los lineamientos necesarios para cumplir con la ejecución de estos derechos dentro de diferentes procesos legales, incluyendo el procedimiento administrativo especial o sancionador, sobre esta base se ha explicar que los servidores públicos solo pueden actuar bajo el principio de legalidad conforme reza el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador. (2008).

Por otro lado, en referencia al conocimiento acerca de la seguridad jurídica dentro de un PAS, la mayoría de administrados que fueron sancionados manifestó desconocer este elemento como un derecho. En cuanto a la autoridad que debe sancionar los incumplimientos de la normativa del GADBAS, la población concuerda en que debe ser una autoridad municipal competente; y, afirmando que aunque desconocen de sus derechos, dentro del procedimiento si reciben información acerca de las actuaciones procedimentales que se ejecutan, es decir si les notifica; esto se ha verificado con la revisión de los expedientes físicos.

De acuerdo con Gavilánez et al., (2020), la seguridad jurídica es un derecho de todos los ciudadanos que se basa en la aplicación adecuada de las normas y leyes establecidas dentro de la constitución nacional para ejecutar cualquier proceso o procedimiento legal; esto garantiza el cumplimiento de los derechos humanos y constitucionales de los ciudadanos; y evita cualquier situación de vulneración de los mismos, esto tiene estrecha relación además con el correcto actuar de los Servidores Públicos que son competentes para sustanciar y resolver los procedimientos cada órgano de la Administración Pública.

Los administrados que han sido sancionados mencionan además, que están de acuerdo que es necesario que el PAS sea tramitado por dos funcionarios públicos distintos para que sea neutral y transparente; además argumentan que cuando se les sustanció el procedimiento, la actuación del notificador de la Unidad de Justicia fue adecuada; y, que dentro del proceso se respetó medianamente el derecho a la defensa y a la presunción de inocencia, pero que ellos desconocían cómo actuar ante la Administración Pública. Se estableció además, que la sustanciación y resolución del procedimiento presuntamente es correcta y que aparentemente tanto el funcionario instructor como el funcionario sancionador realizan tramitaciones y resoluciones adecuadas al ordenamiento jurídico local y nacional.

Sin embargo, a través del segundo instrumento, que es la entrevista a ex servidores y servidores públicos del GADBAS, también se ha identificado que la implementación del nuevo PAS en el GADBAS tuvo varios contratiempos e inconvenientes, referentes a déficit presupuestario, falta de personal y desconocimiento de los

servidores públicos ocasionados por la falta de capacitación, que ha sido prácticamente inexistente; en razón de aquello todos los entrevistados están totalmente concordantes con la propuesta del presente trabajo de titulación; por lo que se recomienda de forma imperante la elaboración y aprobación de un manual técnico-legal para dar a conocer a la ciudadanía el esquema sincronizado, ordenado y sistematizado del PAS en el GADBAS; siendo menester que se ponga este instrumento al servicio de los funcionarios de la Unidad de Justicia; garantizando un procedimiento transparente, expedito y efectivo, esto definitivamente erradicará de manera progresiva la vulneración de los derechos del inculgado en los que pudiere incurrir la administración pública.

Los procesos administrativos dentro del país posibilitan que las instituciones públicas realicen una regulación y control efectivo de las relaciones entre el estado y los ciudadanos basándose en las leyes y normativas estipuladas dentro de la constitución. De esta forma, se garantiza que se cumplan con los derechos humanos y constitucionales de las personas; así como que se ejecute un proceso legal adecuado. Por lo tanto, esto posibilita una convivencia pacífica y efectiva entre el estado y la población bajo un marco de derechos y respeto (Vásquez, 2021).

Por lo tanto, de forma fidedigna, se ha establecido que el Procedimiento Administrativo Sancionador establecido en el COA, tanto en su etapa de sustanciación y resolución en la Unidad de Justicia del GADBAS ha generado un proceso difícil y complicado desde sus inicios (2020); ya que no han existido ciclos de capacitación direccionados hacia los funcionarios públicos encargados de su aplicación y ejecución. Esto se ha dado por la falta de talento humano, encargos o colaboraciones de secretario/a y notificador/a no titulares, el déficit presupuestario y finalmente por el desconocimiento parcial de los contenidos legales y fácticos, tanto de los Inculcados encuestados como de los servidores públicos entrevistados; desencadenando en ciertos problemas crónicos como el desconocimiento de los roles y funciones; la falta de información necesaria a los Inculcados y administrados en general; nivel medio en el respeto de las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica e inestables transiciones temporales del recurso humano (Cambio de puesto y/o cargos).

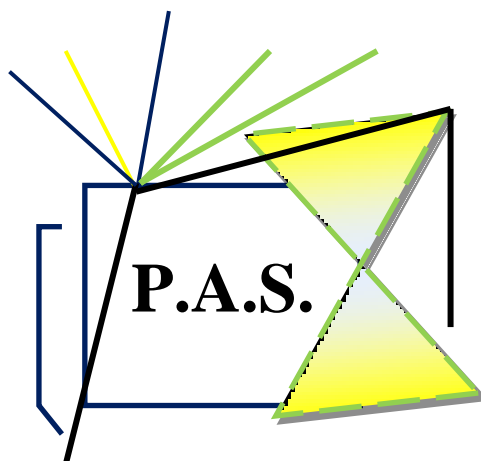
4.5 Propuesta



MANUAL TÉCNICO - LEGAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR EN EL GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN BAÑOS DE AGUA SANTA

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL
DEL CANTÓN BAÑOS DE AGUA SANTA
UNIDAD DE JUSTICIA**

**MANUAL TÉCNICO – LEGAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL GAD BAÑOS DE
AGUA SANTA**



Fecha de aprobación: Marzo de 2023

ÍNDICE

	Pág.
<u>ÍNDICE</u>	69
<u>SECCIÓN I</u>	70
<u>1.1.- INTRODUCCIÓN</u>	70
<u>1.2.- OBJETIVOS DEL MANUAL</u>	71
<u>SECCIÓN II</u>	72
<u>2.1.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR</u>	72
<u>2.1.1.- PROPÓSITO DEL PROCEDIMIENTO</u>	73
<u>2.1.2.- ETAPAS PROCEDIMENTALES</u>	73
<u>2.1.3.- DEL ALCANCE Y ÁMBITO DE APLICACIÓN</u>	73
<u>2.1.4.- DE LA DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES</u>	74
<u>2.1.5.- DEFINICIONES</u>	78
<u>SECCIÓN III</u>	79
<u>3.1.- DIAGRAMAS DE FLUJO</u>	79
<u>A) INICIO Y NOTIFICACIÓN</u>	79
<u>B) CONTÉSTACIÓN, ALEGACIONES Y APERTURA DE TÉRMINO PROBATORIO</u>	80
<u>C) PRUEBA Y EMISIÓN DE DICTÁMEN</u>	81
<u>D) REMISIÓN DEL DICTAMEN FINAL Y EMISIÓN DE RESOLUCIÓN</u>	82
<u>3.2.- FORMATOS Y ANEXOS</u>	83
<u>3.2.1.- BOLETA DE NOTIFICACIÓN (FORMATO 1)</u>	83
<u>3.2.2.- FÉ Y RAZÓN DE NOTIFICACIÓN (FORMATO 2)</u>	84

SECCIÓN I

1.1.- INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 83, dispone que son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley, el acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente; en ese mismo contexto el Código Orgánico Administrativo sobre el respeto al ordenamiento jurídico y a la autoridad legítima señala claramente en su Art.- 39, que las personas cumplirán sin necesidad de requerimiento adicional, con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general y las decisiones adoptadas por autoridad competente.

Partiendo de esta premisa, todo ciudadano obligatoriamente debe ajustar su conducta a lo que la normativa nacional y local rige dentro de la jurisdicción de cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, en adelante GADBAS; en el presente caso las ordenanzas que regentan el convivir social en el territorio del cantón Baños de Agua Santa, Provincia de Tungurahua, Ecuador; sin embargo cuando la actuación del administrado es antagónica a la norma, este actuar irregular debe ser sancionado administrativamente para salvaguardar el orden público y la convivencia armónica de la sociedad; teniendo como base el interés general sobre el particular.

Es así, que a través de la línea del tiempo se tornó necesario establecer los mecanismos procedimentales para sancionar las presuntas infracciones administrativas; singularizar los roles y además las atribuciones de las autoridades administrativas competentes para sustanciar y resolver los P.A.S., siempre salvaguardando el debido proceso establecido en el Art.- 76 de la Carta Magna del Ecuador (2008), bajo el principio de legalidad estatuido en el Art.- 226 *Ibidem*. Sobre esta línea constitucional, es menester estatuir que la base reglada del procedimiento especial (sancionador) se encuentra establecida de manera específica desde el Art.- 248 al Art.- 260 del COA, misma que tiene características sumamente singulares y

exclusivas para el actuar de los órganos competentes dentro de sede administrativa; este marco general, en el caso del GADBAS se ha aterrizado en la Ordenanza Sustitutiva que Determina el Procedimiento Administrativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa (O.S.D.P.A.S), que es el único instrumento jurídico que establece los rasgos procedimentales sobre los que los servidores públicos de la Unidad de Justicia del GADBAS deben sustanciar y resolver el PAS, tornándose imperioso vislumbrar de manera más concreta y sistematizada la creación de un nuevo instrumento documental que aporte a la capacitación de los actuantes de los órganos de la Administración Pública; y, sobre todo a garantice la correcta aplicación del PAS en el GADBAS.

En tal virtud, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa ha elaborado el presente manual técnico – legal; mismo que proporcionará a los servidores públicos que actúan bajo el marco normativo que antecede, un camino sistemático, sincronizado y ordenado de pasos o eslabones procedimentales que faciliten sus actuaciones en sede administrativa municipal; inclusive el presente instrumento coadyuvará de manera eficaz para evitar el retraso y entorpecimiento de los procedimientos especiales en casos de transiciones de talento humano en la Unidad y/o traslado o cambio administrativo de los servidores públicos actuantes de la Unidad de Justicia del GADBAS, sean estos respecto del Órgano de Instrucción; Órgano de Sanción; Secretario/a y/o Notificador/a.

Cabe señalar que el presente manual es público y de acceso gratuito; además el mismo deberá ser revisado anualmente con respecto a la fecha de autorización o a su vez de forma extraordinaria en caso de que exista un cambio en el manual de puestos o en el Reglamento Orgánico General por Procesos del GADBAS, esto con el objeto de mantenerlo actualizado, útil y pertinente.

1.2.- OBJETIVOS DEL MANUAL

1.2.1.- Contar con un instrumento de carácter técnico y legal que brinde apoyo administrativo a los funcionarios públicos que laboren en la Unidad de Justicia

del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa, que permita sistematizar, sincronizar y ordenar el quehacer procedimental en la sustanciación y resolución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

1.2.2.- Garantizar de forma adecuada la seguridad jurídica; y, el debido proceso a los presuntos responsables o inculpados que sean objeto de un Procedimiento Administrativo Sancionador en sede administrativa municipal.

1.2.3.- Coadyuvar en la celeridad y economía procedimental de los Procedimientos Administrativos Sancionadores sustanciados en la Unidad de Justicia del GADBAS; así como en el impulso del respeto al derecho a la buena administración pública que tiene el administrado.

SECCIÓN II

2.1.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Este procedimiento especial tiene su base en los artículos 248 al 260 del Código Orgánico Administrativo; y, ha sido establecido con la finalidad de determinar o no responsabilidad administrativa por el cometimiento de presuntas infracciones administrativas cometidas por los administrados, claro está previo a un análisis de tipicidad; legalidad y proporcionalidad, mismo que obedece al cotejamiento de dos aristas principales: La primera corresponde a las obligaciones y/o prohibiciones preestablecidas por el legislador en la normativa local (Ordenanzas); y, la segunda, que recae estrictamente en la conducta del presunto infractor o responsable al momento del cometimiento de los presuntos hechos u omisiones.

El mecanismo procedimental para este tipo de procedimientos “especiales” está supeditado a la actuación de los órganos de la administración pública que tienen competencia para sustanciar y resolver los asuntos que pudieren constituirse en infracciones administrativas que sean puestos en su conocimiento; y que obligatoriamente deben estar conformador por un órgano instructor (sustanciador); y, un órgano sancionador (resolutor), con la finalidad de garantizar un actuar administrativo imparcial, justo y expedito.

Es así que se identifica que en el procedimiento administrativo sancionador, además de los órganos administrativos antes nombrados, interviene por parte de la administración pública también un Secretario/a titular o Ad Hoc; y, un Notificador/a.

Finalmente, y de forma ajena a la Administración Pública se cuenta con el Presunto Responsable o Inculpado que comparece en sede administrativa Municipal como la persona interesada a quien se le atribuye un presunto acto u omisión que contravenga al ordenamiento jurídico local.

2.1.1.- PROPÓSITO DEL PROCEDIMIENTO

El Procedimiento Administrativo Sancionador en el GADBAS tiene como propósito el restablecimiento del orden público establecido; anteponiendo el interés general al particular, utilizando como mecanismo la imposición de sanciones administrativas cuando se ha determinado responsabilidad administrativa de los Presuntos Responsables o Inculpados.

2.1.2.- ETAPAS PROCEDIMENTALES

- a) **Instrucción.-** Comprende desde la calificación y admisión a trámite de la Petición Razonada, Informe Técnico, Orden Superior o Denuncia, hasta la emisión y notificación del Dictamen final o providencia de fin de instrucción.
- b) **Sanción.-** Tiene su génesis en la recepción del expediente administrativo materia de la formación de voluntad administrativa; y, concluye con la emisión del acto administrativo que resuelve el procedimiento (Resolución Administrativa).

2.1.3.- ALCANCE Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

El alcance del presente procedimiento es cantonal, ejecutado a través de la Unidad de Justicia del GADBAS y se aplicará a todos los administrados y o presuntas responsables que presuntamente hayan cometido infracciones administrativas dentro de la jurisdicción del cantón Baños de Agua Santa.

2.1.4.- DESCRIPCIÓN DE ROL, ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR			
CARGO O ROL	PASO O ETAPA	CÓDIGO	ACTIVIDAD
<p>ÓRGANO INSTRUCTOR</p> <hr/> <p>FORMACIÓN ACADÉMICA:</p> <p>ABOGADO/A O DOCTOR/A EN JURISPRUDENCIA.</p>	Nº 01	O.I.	<p><u>INICIO</u></p> <p>A) Recapta la petición razonada, informe técnico de infracción, denuncia u orden superior; y, lo califica dentro del término de 30 días.</p> <p>B) Formaliza la iniciación del Procedimiento a través de la emisión del Acto Administrativo de Inicio.</p> <p>C) Dispone al Secretario/a que signe un número de expediente al procedimiento nuevo conforme a la nomenclatura cronológica de despacho</p> <p>D) Dispone que a través de Secretaría se proceda a entregar suficiente despacho al Notificador designado para que notifique al Presunto Responsable o Inculpado y al órgano peticionario o denunciante por púnica vez.</p> <p><u>SUSTANCIACIÓN</u></p> <p>E) Emite órdenes de instrucción (Providencias de despacho) durante la sustanciación del PAS en etapa de instrucción.</p> <p>F) Apertura término probatorio de 10 días una vez receptada la contestación al Acto Administrativo de Inicio.</p> <p>G) Realiza actuaciones de investigación; solicita y recepta elementos</p>

			<p>probatorios.</p> <p>H) Convoca de forma facultativa de ser el caso a Actuación Oral (Audiencia) dentro de la etapa probatoria.</p> <p><u>FIN DE INSTRUCCIÓN</u></p> <p>I) Emisión de Dictamen final de Instrucción y determinación</p> <p>J) Remisión de Expediente foliado al Órgano Sancionador.</p>
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR			
CARGO O ROL	PASO O ETAPA	CÓDIGO	ACTIVIDAD
<p>SECRETARIA/O</p> <hr/> <p>FORMACIÓN ACADÉMICA: SECRETARIO/A GERENCIAL; ABOGADO/A O DOCTOR/A EN JURISPRUDENCIA.</p>	Nº 02	ST.	<p><u>INICIO</u></p> <p>A) Signa un número de expediente al procedimiento iniciado.</p> <p>B) Sienta razón de la entrega de despacho al Sr. Notificador/a; entrega las boletas firmadas y finalmente dispone se notifique al Presunto Responsable o Inculpado y al órgano peticionario o denunciante por única vez.</p> <p>C) Obtiene copias y/o compulsas de todos los documentos adjuntos al Acto Administrativo de Inicio.</p> <p><u>SUSTANCIACIÓN</u></p> <p>D) Entrega las boletas firmadas y dispone que se notifique al Presunto</p>

			<p>Responsable o Inculpado.</p> <p>E) Sienta razón de las notificaciones efectuadas por el Sr. Notificador/a.</p> <p><u>FIN DE INSTRUCCIÓN</u></p> <p>F) Sienta razón y entrega el expediente al Órgano Sancionador por disposición del Órgano Instructor.</p>
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR			
CARGO O ROL	PASO O ETAPA	CÓDIGO	ACTIVIDAD
<p>NOTIFICADOR/ A</p> <hr/> <p>FORMACIÓN ACADÉMICA:</p> <p>BACHILLER Y/O TECNÓLOGO.</p>	Nº 03	NT.	<p><u>INICIO</u></p> <p>A) Recpta las boletas entregadas por el Secretario/a e identifica el domicilio del Presunto Responsable o Inculpado.</p> <p>B) Firma y entrega y/o fija las boletas según corresponda o sienta razón de la negativa a recibir las mismas.</p> <p>C) Obtiene la fé de recepción de la notificación (En persona, tercera persona, fijación, etc.) así como el respaldo fotográfico de ser el caso de fijación de boletas en dos días distintos.</p> <p>D) Firma y entrega la Boleta de notificación con la fé de Recepción al Secretario/a.</p> <p><u>SUSTANCIACIÓN</u></p>

			<p>E) Firma y entrega y/o fija las boletas según corresponda o sienta razón de la negativa a recibir las mismas.</p> <p>F) Obtiene la fé de recepción de la notificación (En persona, tercera persona, fijación, etc.) así como el respaldo fotográfico de ser el caso de fijación de boletas en dos días distintos.</p> <p>G) Firma y entrega la Boleta de notificación con la fé de Recepción al Secretario/a.</p> <p><u>FIN DE INSTRUCCIÓN</u></p> <p>H) <u>NO APLICA</u></p>
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR			
CARGO O ROL	PASO O ETAPA	CÓDIGO	ACTIVIDAD
<p>ÓRGANO SANCIONADOR</p> <hr/> <p>FORMACIÓN ACADÉMICA:</p> <p>ABOGADO/A O DOCTOR/A EN JURISPRUDENCIA.</p>	Nº 04	O.S.	<p><u>RESOLUCIÓN</u></p> <p>A) Emite el Acto Administrativo Resolutorio determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa.</p> <p>B) Dispone se notifique al Inculpado con la resolución.</p> <p>C) Dispone a la Secretaría se oficie a las Jefaturas y Unidades del GADBAS, según sea el caso.</p>

2.1.5.- DEFINICIONES

Acto Administrativo de Inicio.- Acto administrativo de carácter presuntivo, mediante el cual se formaliza el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionador.

Notificación.- Hecho administrativo mediante la cual se le hace conocer al presunto responsable los hechos que se le atribuyen respecto a una conducta tipificada en la normativa local.

Alegaciones.- Premisas, aseveraciones y argumentos fácticos y legales que emite el Presunto Responsable sobre los presuntos hechos al comparecer por primera vez al procedimiento.

Orden de Instrucción.- Documento o providencia de despacho de tipo dispositivo emanado por una autoridad administrativa con función instructora dentro de la sustanciación de un procedimiento administrativo sancionador.

Inculpado.- Ciudadano y/o Administrado al cual se le atribuye el posible cometimiento de una presunta infracción administrativa.

Aceptación y Pago Voluntario.- Acto unilateral escrito por medio del cual el presunto responsable o inculpado acepta la responsabilidad administrativa de los hechos que se le atribuyen, allanándose a cumplir la sanción a imponerse.

Dictamen.- Informe final que contiene todas las actuaciones procedimentales realizadas por el Órgano Instructor durante la sustanciación de un Procedimiento Administrativo Sancionador.

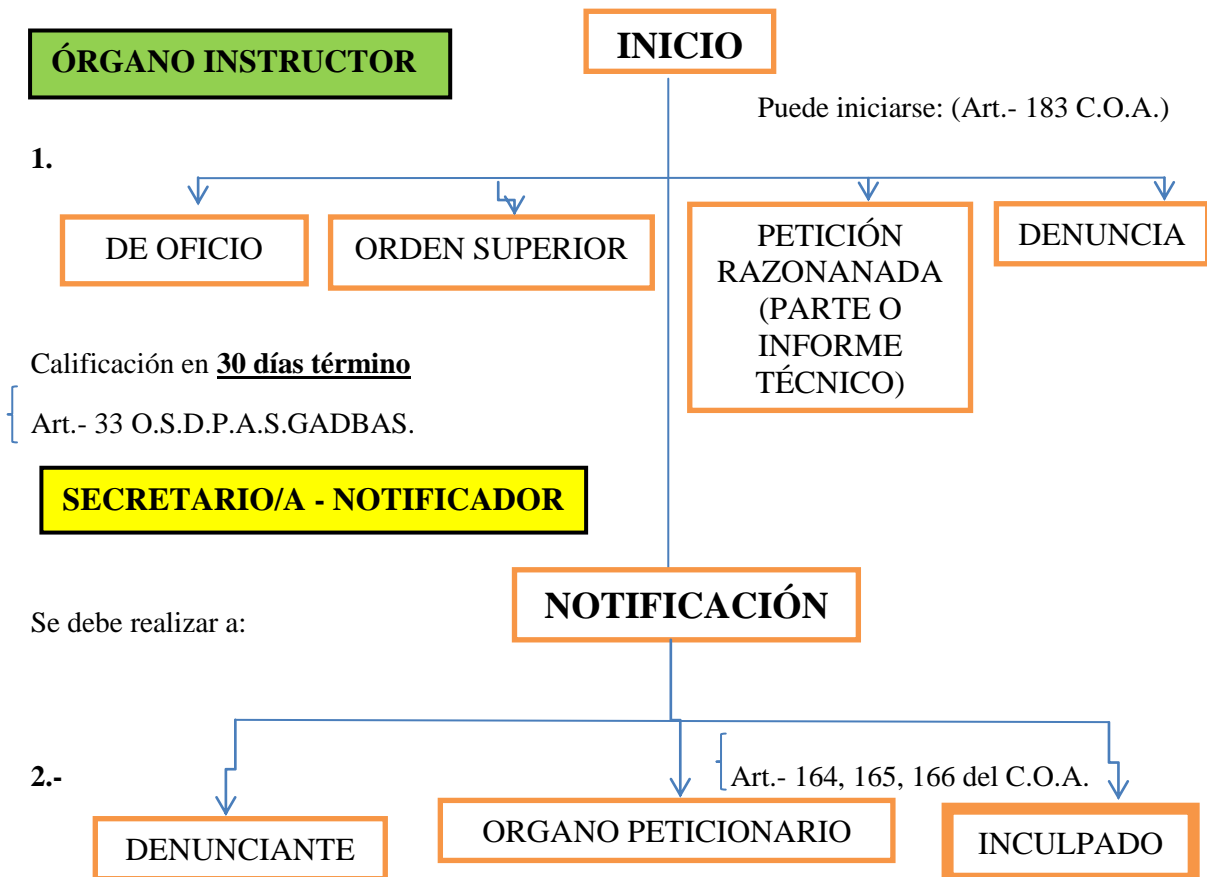
Resolución.- Acto administrativo que expresa la voluntad administrativa del Órgano de la Administración Pública competente para resolver el Procedimiento Administrativo Sancionador.

SECCIÓN III

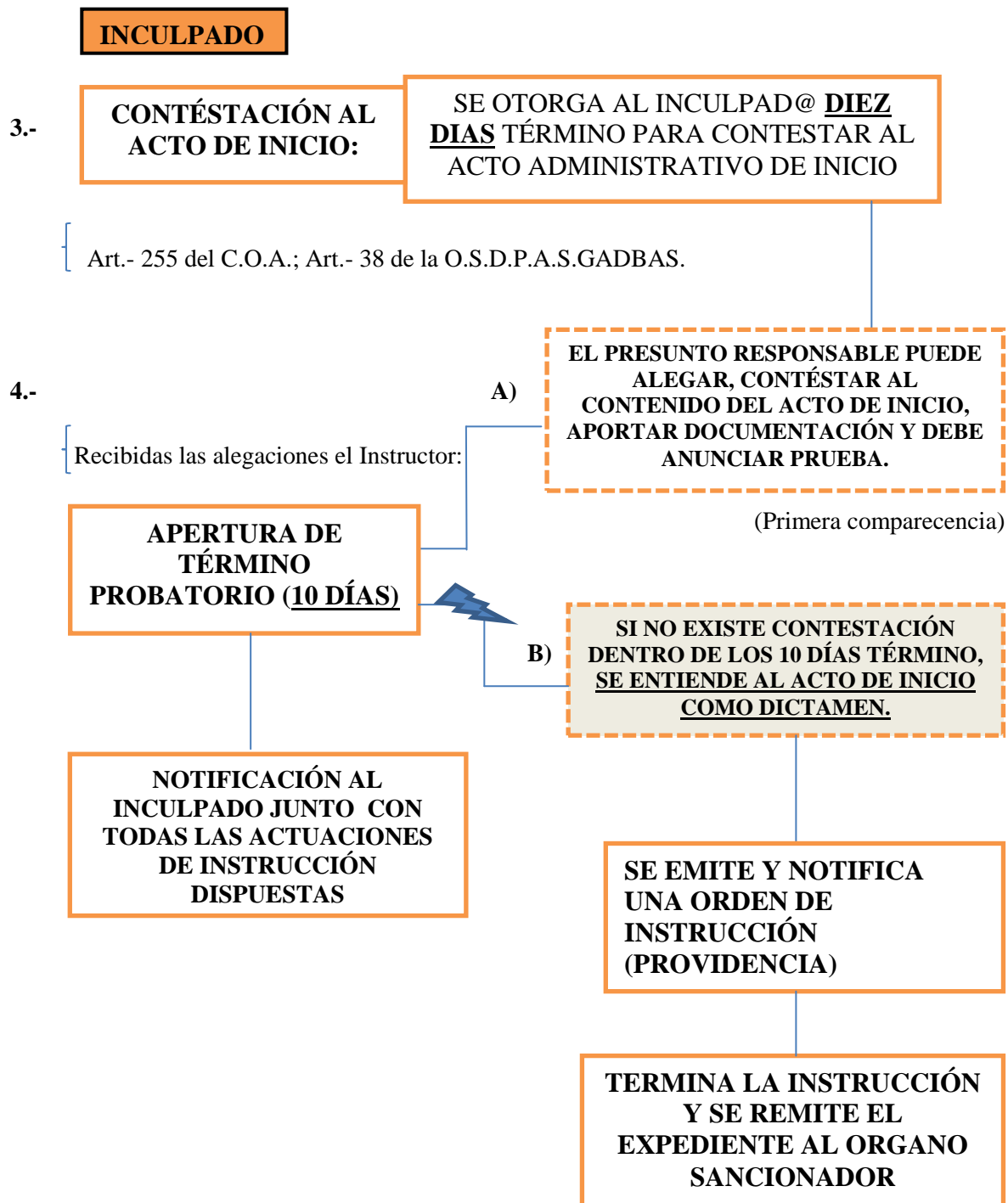
3.1.- DIAGRAMAS DE FLUJO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – GADBAS

A) INICIO Y NOTIFICACIÓN

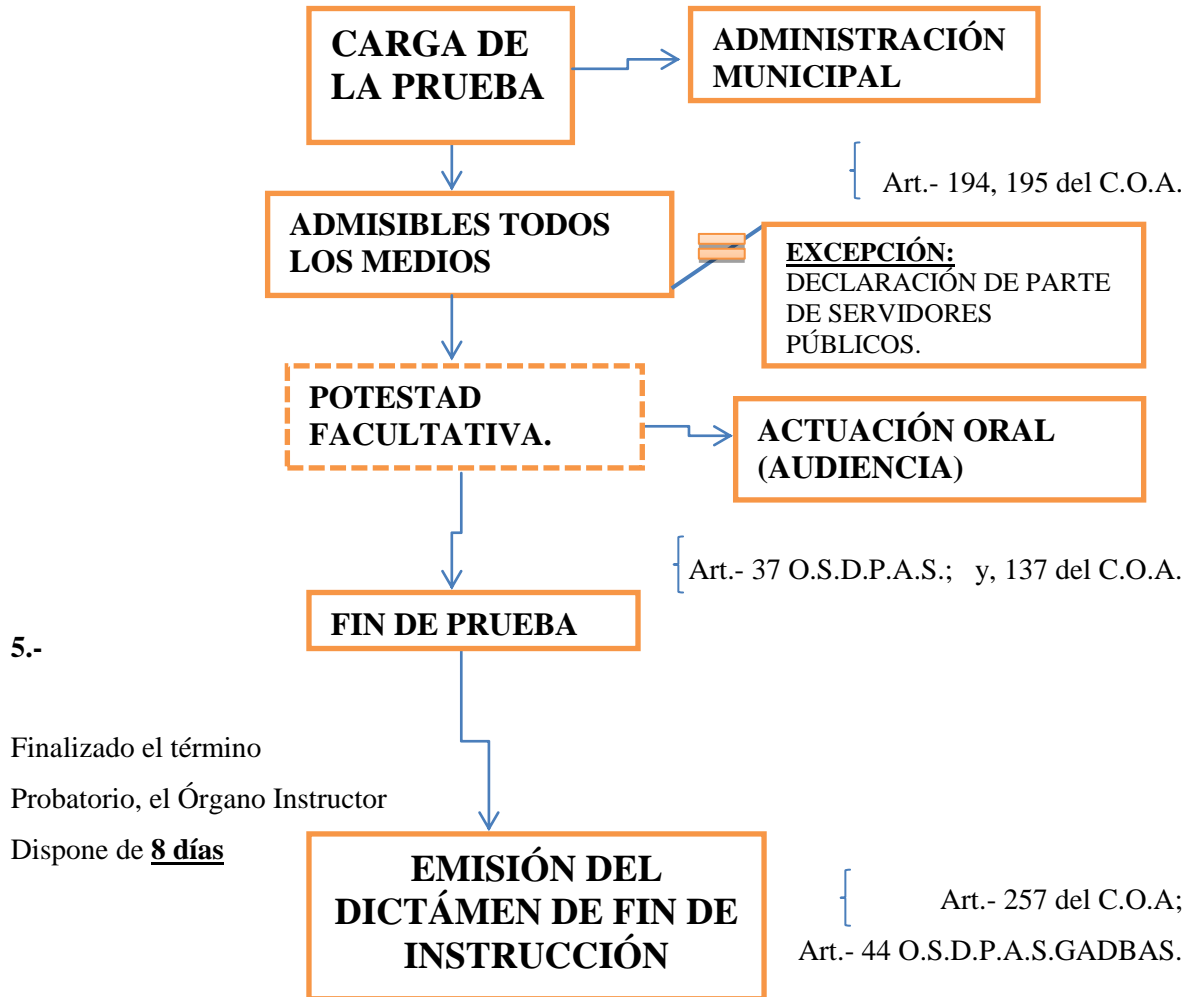


**B) CONTÉSTACIÓN, ALEGACIONES Y APERTURA DE TÉRMINO
PROBATORIO**



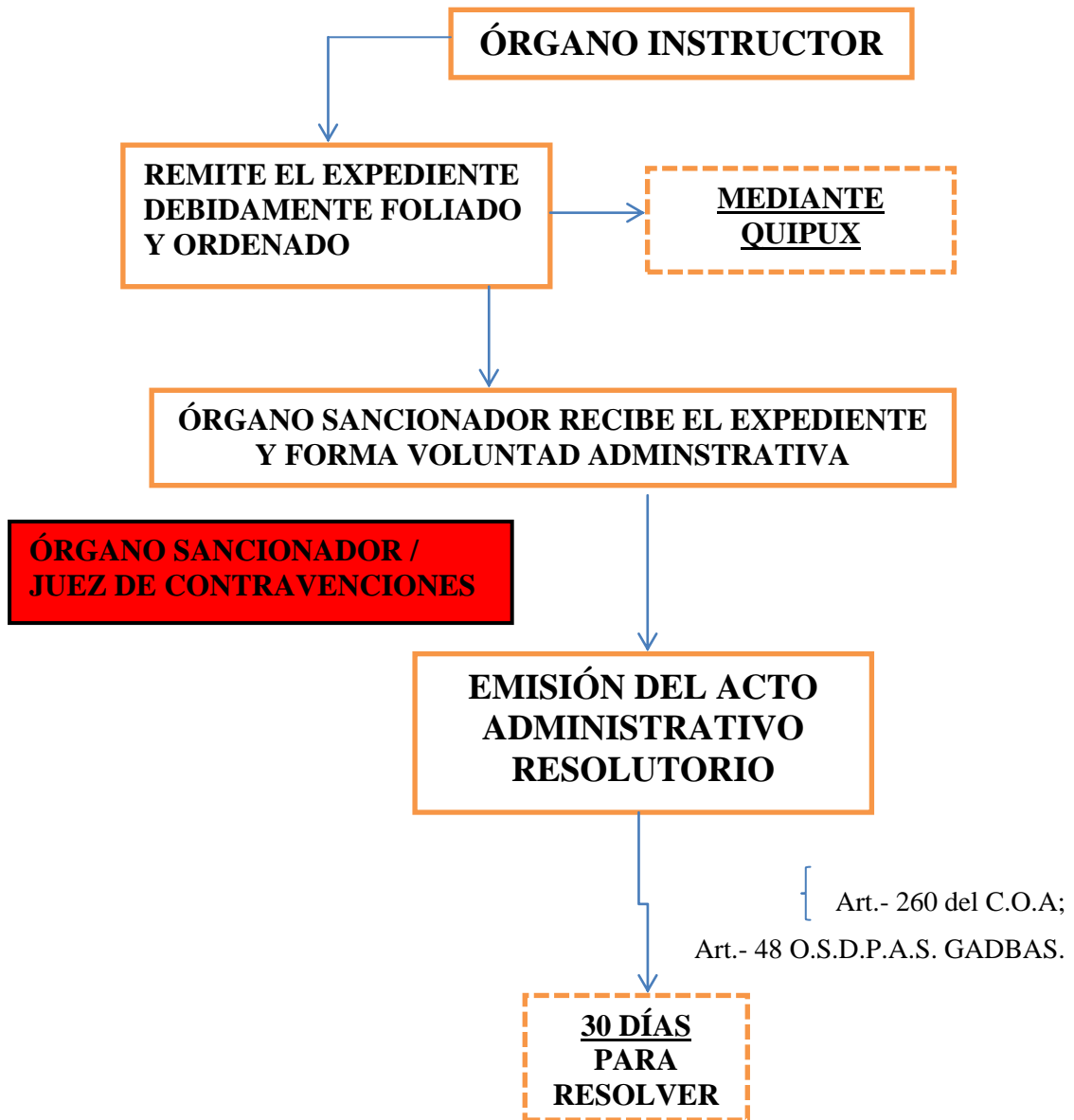
C) PRUEBA Y EMISIÓN DE DICTÁMEN

ÓRGANO INSTRUCTOR



D) REMISIÓN DEL DICTAMEN FINAL Y EMISIÓN DE RESOLUCIÓN

6.-



3.2.- FORMATOS Y ANEXOS

3.2.1.- BOLETA DE NOTIFICACIÓN (FORMATO 1)



NOTIFICACIÓN 1 - (2)

CAUSA: EXPEDIENTE NRO. GADBAS-UJ-2023-0000

A: Sr....., con **CI:**
.....; y **RUC:**
....., en calidad
de.....

DIRECCIÓN: Callesdel cantón Baños
de Agua Santa, Provincia de Tungurahua.

Hago Saber.- En el Procedimiento Administrativo Sancionador, que se tramita en
la Unidad de Justicia del GADBAS – Órgano Instructor, en contra
de:....., en
calidad de....., hay lo siguiente:

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
BAÑOS DE AGUA SANTA.- UNIDAD DE JUSTICIA - ÓRGANO INSTRUCTOR.-**
Baños de Agua Santa,dedel año, a las horas con
.....minutos.- **VISTOS:** f)
Abg./Dr.....**ÓRGANO INSTRUCTOR DE LA
UNIDAD DE JUSTICIA DEL GADBAS.**

Lo que comunico a usted para los fines de Ley.

Abg. /Dr(a).
SECRETARIO/A

3.2.2.- FÉ Y RAZÓN DE NOTIFICACIÓN (FORMATO 2)



NOTIFICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO DE INICIO / PROVIDENCIA /
RESOLUCIÓN

EXPEDIENTE N° GADBAS-UJ-2023-0000

NOTIFICACIÓN	EN PERSONA ()	TERCERA PERSONA ()	FIJACIÓN () CORREO ()
--------------	----------------	------------------------	----------------------------

Recibido por:	
Fecha:	
Hora:	
Firma:	
Observaciones:

Razón.- A los..... días del mes de..... del año....., a las..... horas se notificó al presunt@ responsable con la presente boleta (1fs) en el domicilio dispuesto, inmueble ubicado en: Calles:del cantón Baños de Agua Santa, Provincia de Tungurahua.

El Notificador

RAZÓN.- Siento por tal que, el día de hoy..... de del año, siendo lashoras con minutos, se procedió a notificar con que antecede al señor a través de notificación que se agrega al Expediente N° GADBAS-UJ-2023-0000.-

Lo certifico.-

Abg. /Dr.

SECRETARIO (A)

CAPÍTULO V - CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

5.1 Conclusiones

- Dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa se aplica el Procedimiento Administrativo Sancionador para regular y controlar el cumplimiento de las normativas establecidas dentro del territorio; sin embargo, se han presentado varias dificultades a causa de la falta de capacitación en la aplicación del Código Orgánico Administrativo, por lo cual los funcionarios públicos no tienen claras las funciones que deben ejercer y muchas veces se deben informar por su cuenta para no cometer errores.
- Dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa se mantiene un nivel medio de seguridad jurídica; puesto que no todos los ciudadanos conocen los lineamientos que establece el Código Orgánico Administrativo y sobre todo la mayor parte desconoce lo referente al debido proceso y la seguridad jurídica, por lo cual los Inculpados no se percatan si se violentan o no sus derechos.
- La elaboración de un manual técnico-legal dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa contribuirá a que los funcionarios públicos de la Unidad de Justicia del GADBAS apliquen un procedimiento sistematizado, ordenado, sincronizado y expedito que permitirá sustanciar y resolver de forma adecuada el Procedimiento Administrativo Sancionador; y, además permitirá que los ciudadanos tengan conocimiento explícito acerca de este procedimiento especial, evitando así la vulneración de los derechos del Inculpadado.

5.2 *Recomendaciones*

- Se recomienda al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa que establezca una planificación periódica de capacitaciones con temática inherente a las funciones del Órgano Instructor; Órgano Sancionador; Secretario/a y Notificador/a en sede administrativa municipal, con la finalidad de que puedan ejecutar adecuadamente las acciones administrativas de su rol; y, sobre todo mantener el control público regulado punitivamente por las normativas locales del cantón.
- Es necesario que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa implemente de forma progresiva un proceso de difusión de información acerca del debido proceso y la seguridad jurídica en sede administrativa, esto con la finalidad de orientar a la ciudadanía para que incrementen su conocimiento acerca de los lineamientos que deben cumplirse durante el debido procedimiento administrativo para evitar la vulneración de los derechos del Inculpado.
- Se recomienda que el manual técnico-legal propuesto en el presente trabajo, sea aprobado por el ejecutivo del GADBAS, debiendo obligatoriamente ser difundido a la ciudadanía; y, a los funcionarios públicos de la Unidad de Justicia; mejorar la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador en la institución y sobre todo que se garantice el debido proceso y la seguridad jurídica de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Beltrán, & Viviana, S. (2014). *Análisis dogmático y normativo de la potestad sancionadora y el. Universidad Andina Simón Bolívar*: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4754/1/T1771-MDE-Beltran-Analisis.pdf>
- Boyka , C. (2017). Legal Security as a principle in Lawmaking. *Globalization, the State and the Individual*, 2(17), 23-29. <https://doi.org/http://www.gsjournal.bg/gsjournal/images/dok/GSI14/Ivaylova.pdf>
- Boyka, C. (2017). Legal Security as a principle in Lawmaking. *Legal Security as a principle in Lawmaking*, 23-29.
- Cedrón, E. (2018). Entendiendo la Sanción Administrativa como Justicia Correctiva. *ELSEVIER*, 43. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3144993
- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Código Orgánico Administrativo COA . (2018). Código Orgánico Administrativo COA . <https://doi.org/https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial No. 449. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/LOTAIP/2017/DIJU/octubre/LA2_OCT_DIJU_Constitucion.pdf
- Dyzenhaus, D. (2001). EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO: LA INTERNACIONALIZACIÓN. *ResearchGate*, 5-34 . https://www.researchgate.net/publication/237725913_THE_PRINCIPLE_OF_LEGALITY_IN_ADMINISTRATIVE_LAW_INTERNATIONALISATION
- Espinoza, M., & Cueva, P. (2019). La seguridad jurídica en el Estado Constitucional

- de Derechos y Justicia ecuatoriano ¿La seguridad jurídica de quién? *Sur Academia*, 6(12).
<https://doi.org/https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/539>
- Fernández , H. (2021). Repensando el principio de legalidad penal: sociedad de riesgo, crisis y relativización. *Revista de la Facultad de Derecho*(50).
<https://doi.org/https://doi.org/10.22187/rfd2020n50a8>
- Galiano , G. (2020). La interpretación del derecho en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: estudio doctrinal y legal. <https://doi.org/https://doi.org/10.5377/derecho.v0i27.9248>
- García , s., & Morales , J. (2011). Consideraciones sobre el principio de legalidad penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuestiones constitucionales* (24).
https://doi.org/https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000100006
- Gavilánez, S., Nevaráez, J., & Cleonares, A. (2020). La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(1), 346-355.
- González, Á. (2009). Sobre el valor de la seguridad jurídica de ricardo garcía, manrique. *Revista de Teoría y Filosofía*(30), 185-198.
<https://doi.org/https://www.redalyc.org/pdf/3636/363635636007.pdf>
- Guerrero, J. (2020). La derogación de normas jurídicas y principios de solución de antinomias. *Revista Rupturas*.
<https://doi.org/https://doi.org/10.26807/rr.vi02.30>
- Haro , M., & Villacrés , M. (2021). Sociedad y Tecnología. *Revista del Instituto Tecnológico Superior Jubones*, 4(51), 61-75.
<https://doi.org/file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/114-Texto%20del%20art%C3%ADculo-550-1-10-20210514.pdf>
- Instructivo de Procedimiento Administrativo Sancionador de SUPERTEL. (2013). *INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE SUPERTEL*. Quito: Superintendencia de

Telecomunicaciones 26. <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/INSTRUCTIVO-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-DE-SUPERTEL.pdf>

Jiménez , W. (2018). Entre reglas y principios. *Misión Jurídica*, 1(1), 15-50. [https://doi.org/DOI: https://doi.org/10.25058/1794600X.1](https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.25058/1794600X.1)

Kryvoi, Y., & Matos, S. (2021). La irretroactividad como principio general del Derecho. *Utrecht Law Review*, pp.46–58. <https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.36633/ulr.604/>

Mayorga, J. (2022). El devenir de la seguridad jurídica de los actos administrativos de aseguramiento de la calidad académica en Colombia: desde la trsnversalidad de la educación inclusiva contemplada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. (54). <https://doi.org/https://doi.org/10.15332/25005286.7763>

Morales, B., Pérez, J., & Alarcón, R. (2022). El debido proceso y su vulneración en el procedimiento directo previsto en la legislación ecuatoriana. *Digital Publisher*, 7(3-2), 265-277. <https://doi.org/doi.org/10.33386/593dp.2022.3-2.1180>

Navarro, M. (2022). Principios de legalidad penal (Taxatividad) y seguridad jurídica: constitucionalidad dle precepto legal que tipifica como infracción el incumplimiento de todas las normas obligatorias de la ley que no sean constitutivas de delito. *Revista de las Cortes Generales* (11p). <https://doi.org/https://doi.org/10.22187/rfd2020n50a8>

Nevárez , J., Montecé , S., & Cacpata , W. (2020). La lógica jurídica, herramienta sustancial para comprender la relación del estado y el derecho. *Universidad y Sociedad*, 12(6). https://doi.org/http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202020000600437

Orbegoso , M. (2020). El principio de Legalidad: una aproximación desde el Estado Social de Derecho. *Universidades de las Américas Puebla* , 12(60). <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.010>

- Ordoñez , M., & Vázquez , J. (2021). La seguridad jurídica en la acción de protección, un estudio desde el Ecuador. *Polo de Capacitación* , 6(3), 531-552. <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v6i3.410>
- Paulette , K., Banchón , J., & Vilela , W. (2020). El principio de interés superior del niño en el marco jurídico ecuatoriano. *12(2)*. https://doi.org/http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202020000200385
- Purdy, D. (2019). The Government and the Principle of Legality. *LawTeacher*, 53. <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/administrative-law/the-government-and-the-principle-of-legality-administrative-law-essay.php#citethis>
- Reinoso , R., & Zamora , A. (2021). Vulneración de la seguridad jurídica por los funcionarios públicos en el Ecuador. *Polo del Conocimiento* , 6(3). <https://doi.org/https://fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/454>
- Riofrío , J. (2020). Alcance y límites del principio de jerarquía. criterios para jerarquizar derechos, valores, bienes y otros elementos. *Derechos Humanos* (84). <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202001.007>
- Rodríguez, M. (2018). La defensa penal eficaz como garantía del debido proceso en Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 10(1), 1-10. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202018000100033
- Rodriguez, P. (2016). The Principle of Legal Certainty. *Research Gate*, 35-47. https://www.researchgate.net/publication/309858968_The_Principle_of_Legal_Certainty_and_the_Limits_to_the_Applicability_of_EU_Law
- Roncancio , A., & Restrepo , M. (2021). El principio de legalidad en el estado social y democrático de derecho: la caducidad procesal en las acciones de reparación directa derivadas del conflicto armado interno. *Derecho y realidad* , 19(38). https://doi.org/https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/12047
- Ruiz , R. (2012). La distinción entre reglas y principios y sus implicaciones en la

- aplicación del derecho. *Derecho Universidad de Jaén* (20).
https://doi.org/file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/derechoyrealidad,+7_la_distincion_entre_reglas.pdf
- Ruiz , V. (2020). Derecho, bien común, seguridad y justicia. *DOSIER*, 52(149), 34.
<https://doi.org/https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7648033.pdf>
- Támara , T. (2020). El principio de legalidad como exigencia mínima de legitimación del poder penal del Estado. *Revista Oficial del Poder Judicial* , 12(14).
<https://doi.org/> <https://doi.org/10.35292/ropj.v12i14.267>
- Vásquez, J. (2021). *Régimen Administrativo Sancionador del Mercado de Valores* .
 Universidad Andina Simón Bolívar :
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7869/1/T3404-MDFBS-V%c3%a1squez-Regimen.pdf>
- Villacres , J., & Pazmay , S. (2021). Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador. *Polo del conocimiento* , 6(5).
<https://doi.org/DOI:10.23857/pc.v6i5.2751>
- Watkins, E. (2009). Kant's Critique of Pure Reason: Background Source Materials. *The Free Library*, 39.
<https://www.thefreelibrary.com/Eric+Watkins%2C+ed.%3A+Kant%27s+Critique+of+Pure+Reason%3A+Background+Source...-a0382085279>
- Willem, V. B. (2010). El principio Ne Bis in Idem en el Derecho de la Unión. *Instituto de la Universidad Europea*, 35.
<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/14641#:~:text=The%20legal%20principle%20of%20one%20bis%20in%20idem,basis%20of%20the%20same%20offence%2C%20act%2C%20or%20facts.>
- Yancha, P. A. (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*.
 Pontificia Universidad Católica del Ecuador :
<https://repositorio.pucesa.edu.ec/bitstream/123456789/3063/1/77235.pdf>

ANEXOS

Anexo 1: Encuesta aplicada a inculpados dentro de la Unidad de Justicia del GADBAS



**UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO
CENTRO DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ENCUESTA APLICADA A INCULPADOS QUE HAN SIDO PROCESADOS
POR LA UNIDAD DE JUSTICIA DEL GADBAS**

Instrucciones:

- a) Marque con un visto en el círculo de la respuesta que usted considere acertada
- b) Utilice de preferencia un bolígrafo de color azul
- c) Lea detenidamente las preguntas planteadas

Desarrollo:

Pregunta N° 01

¿Conocía sobre la creación y existencia de la Unidad de Justicia del Gobierno Municipal del cantón Baños de Agua Santa?

- Si**
- No**

Pregunta N° 02

¿Conocía sobre la existencia del Procedimiento Administrativo Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo?

- Si**
- No**

Pregunta N° 03

¿Sabe a qué se refiere el Debido Proceso y el Debido Procedimiento Administrativo establecidos en la Constitución y el Código Orgánico Administrativo?

- Si**
- No**

Pregunta N° 04

¿Sabe de qué se trata la seguridad jurídica dentro de un Procedimiento Administrativo Sancionador?

- Si**
- No**

Pregunta N° 05

¿Toda conducta que inobserva y/o incumple las disposiciones de la normativa local (ordenanzas) establecida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa, debe ser sancionada por una autoridad municipal competente?

- De acuerdo**
- Indiferente**
- En desacuerdo**

Pregunta N° 06

¿Le notificaron todas las actuaciones procedimentales cuándo le instauraron un Procedimiento Administrativo Sancionador en la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa?

- De acuerdo**
- Indiferente**
- En desacuerdo**

Pregunta N° 07

¿Está de acuerdo con la premisa de que actualmente el Procedimiento Administrativo Sancionador debe ser tramitado por dos funcionarios públicos distintos (1° Instructor; 2° Sancionador) para evitar el monopolio y garantizar la imparcialidad?

- De acuerdo**
- Indiferente**
- En desacuerdo**

Pregunta N° 08

¿Fue correcta la actuación del Notificador/a de la Unidad de Justicia al momento de entregarle el Acto Administrativo de Inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador formalizado por la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa?

- Si**
- No**

Pregunta N° 09

¿Le otorgaron el derecho a la defensa y respetaron su presunción de inocencia durante la tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador a usted instaurado?

- Si**
- No**

Pregunta N° 10

¿Cree usted que el/la Funcionario/a Instructor de la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa sustanció de forma adecuada su Procedimiento Administrativo Sancionador?

- Si**
- No**

Pregunta N° 11

¿Cree usted que el/la Funcionario/a Sancionador de la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa resolvió de forma adecuada y legal su Procedimiento Administrativo Sancionador?

- **De acuerdo**
- **Indiferente**
- **En desacuerdo**

Pregunta N° 12

¿Cree que el Gobierno Autónomo Descentralizado a través de la Unidad de Justicia, debe mejorar la implementación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores establecidos en el Código Orgánico Administrativo, a través de un manual técnico – legal, que permita realizar una futura reforma a la Ordenanza Municipal creada para el efecto?

- **De acuerdo**
- **Indiferente**
- **En desacuerdo**

Anexo 2: Entrevistas realizadas a los ex funcionarios

2.1.- ENTREVISTA APLICADA A EX COMISARIOS MUNICIPALES DEL GADBAS.

a) Comisario Municipal desde el 15 de mayo de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2019

PREGUNTAS:

1.- ¿Conocía usted a la fecha que ejecutó sus funciones la existencia del Código Orgánico Administrativo?

Sinceramente si conocía de la existencia, pero durante mi gestión todavía no se implementaba el mismo en el GAD Municipal.

2.- ¿Usted sustanciaba y sancionaba el cometimiento de infracciones administrativas durante su período de gestión?

Sí, las ordenanzas vigentes a esa fecha, me otorgaban esas competencias.

3.- ¿Qué Procedimiento fue el que aplicó para sancionar las infracciones administrativas durante su período de gestión?

Como estaban en transición del procedimiento del COOTAD al COA no ejecute ningún procedimiento.

4.- ¿Cuál fue el índice de efectividad en el cumplimiento de las sanciones por usted impuestas?

No existieron sanciones durante mi gestión, más me dedicaba al trabajo de campo en el control de vía pública y las demás funciones; y, como le expliqué antes no había un procedimiento definido en el GADBAS.

5.- ¿Qué le parece lo más trascendente o relevante del nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo?

Bueno, ahora en la óptica del libre ejercicio me parece que es muy garantista del debido proceso y también es muy interesante lo referente a la separación de funciones entre el Órgano Instructor y el Órgano Sancionador, que ayuda a la imparcialidad.

b) Comisario Municipal desde el 01 de octubre de 2019 hasta el 31 de septiembre de 2020

PREGUNTAS:

1.- ¿Conocía usted a la fecha que ejecutó sus funciones la existencia del Código Orgánico Administrativo?

Sí conocía de la existencia del Código Orgánico Administrativo, de hecho, sabía que desde el mes de agosto del 2019 que ya se promulgó una Ordenanza que aterriza el debido procedimiento administrativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa.

2.- ¿Usted sustanciaba y sancionaba el cometimiento de infracciones administrativas durante su período de gestión?

No, únicamente mi rol era el de ser Comisario (Control y Regulación) – Instructor, es decir solo sustanciaba los procedimientos administrativos sancionadores, no los sancionaba, mientras se creaba de forma definitiva la Unidad de Justicia del GADBAS; luego, desde el 01 de octubre de 2020 se me posesionó ya como Órgano Instructor (titular) de la Unidad de Justicia del GADBAS.

3.- ¿Qué Procedimiento fue el que aplicó para sancionar las infracciones administrativas durante su período de gestión?

El Procedimiento establecido en los Artículos 248 al 260 del Código Orgánico Administrativo; en concordancia con la Ordenanza que Determina el Procedimiento Administrativo Sancionador (vigente a esa fecha).

4.- ¿Cuál fue el índice de efectividad en el cumplimiento de las sanciones por usted impuestas?

Yo no imponía sanciones, sin embargo, puedo decir que fue alto el índice del cumplimiento de las sanciones impuestas por la Unidad de Justicia que estaba en reestructuración, en tal virtud, en realidad comenzamos a poner en marcha el nuevo procedimiento administrativo sancionador establecido en el COA; por lo que se instruyeron los procedimientos en legal y debida forma; y se remitieron hacia el Órgano Sancionador/Juez de Contravenciones.

5.- ¿Qué le parece lo más trascendente o relevante del nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo?

Lo más relevante del nuevo Procedimiento del COA desde mi punto de vista es que actualmente a través de la debida separación de funciones, la Administración Pública forma de manera más acertada la voluntad administrativa, además al inculpado se le garantiza seguridad jurídica, siempre y cuando los funcionarios Instructor y Sancionador actúen apegados al debido proceso.

2.2.- ENTREVISTA APLICADA A FUNCIONARIOS DE LA UNIDAD DE JUSTICIA DEL GADBAS. –

a) Órgano Sancionador / Jueza de Contravenciones de la Unidad de Justicia del GADBAS, desde el 01 de octubre de 2020 hasta la actualidad.

PREGUNTAS:

1.- ¿Cree usted que el nuevo procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo fue implementado de manera efectiva en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa?

Me parece que el GAD Municipal del cantón Baños de Agua trató de aterrizar de manera adecuada el nuevo procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo, sin embargo, por el déficit de presupuesto y la falta de personal disponible se ha tornado un poco complejo operativizar el funcionamiento de la Unidad de Justicia del GADBAS; por lo mismo los funcionarios públicos a cargo hemos hecho un trabajo de mucha capacidad y calidad, tratando de superar cada obstáculo en el camino.

2.- ¿Recibió usted los ciclos de capacitación necesarios para la correcta ejecución de sus funciones y atribuciones establecidas en el Código Orgánico Administrativo, previo a la designación de su cargo?

No fui capacitada de manera previa; sin embargo, de forma autónoma junto con mis compañeros de la Unidad de Justicia nos hemos capacitado en el área del derecho administrativo sancionador; muchas veces el presupuesto para capacitación del GAD es limitado o inexistente.

3.- ¿Qué nivel de Seguridad Jurídica otorga a los Inculpados la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa, durante la tramitación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores?

Me parece que el nivel de seguridad jurídica otorgada al inculpado es bastante positivo, tanto el encargado de la Función de Instrucción, como mi persona encargada de la Función de Sanción, actuamos estrictamente bajo el marco jurídico ecuatoriano; ya que como servidores públicos según el Art.- 226 de la Constitución de la República del Ecuador solo podemos ejecutar lo establecido en la Constitución y la ley.

4.- ¿Cree usted que la implementación del nuevo Procedimiento Administración Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo GADBAS debe mejorar en el GADBAS?

Considero que sí, ya que todo proceso o procedimiento es totalmente perfectible; y, el procedimiento existente debe fortalecerse en algunas aristas, sobre todo las referentes al derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.

5.- ¿Considera usted que sea necesaria una reforma a la Ordenanza Sustitutiva que determina el Procedimiento Administrativo Sancionador en el GADBAS con la finalidad de mejorar los procedimientos actuales, para garantizar de forma más amplia el debido proceso y la seguridad jurídica al Inculpado?

Si, en realidad una reforma a la ordenanza mencionada es necesaria para fortalecer el procedimiento y además por decirlo así blindar cualquier omisión que se haya dejado en el cuerpo normativo local, un claro ejemplo sería la incorporación de un artículo donde se norme el hecho de que el inculpado puede comparecer por sus propios derechos o a través de un representante o un profesional del derecho.

6.- ¿Considera usted que sea útil que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa posea un manual de carácter Técnico - Legal sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador, que sirva para que los funcionarios de la Unidad de Justicia sustancien un Procedimiento Administrativo sancionador que respete el Debido Proceso y garantice Seguridad Jurídica en sede administrativa municipal?

Desde luego que sí, esta herramienta sería fundamental en la correcta aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador en la Unidad de Justicia del GADBAS, pues se delimitaría de forma más singularizada el rol que cada función o cargo debe cumplir; desde la conducta plausible de sanción administrativa, hasta la resolución y formación de la voluntad administrativa.

b) **Secretaria Ad –Hoc de la Unidad de Justicia del GADBAS desde el 07 de agosto de 2020 hasta la actualidad.**

PREGUNTAS:

1.- ¿Cree usted que el nuevo procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo fue correctamente implementado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa?

Considero que al GADBAS le costó implementar el nuevo procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo, sin embargo, me parece que los funcionarios de la Unidad de Justicia han sido muy profesionales y capaces para enfrentar el reto, pese a las adversidades presupuestarias y la falta de talento humano; pues los cargos en su mayoría solo están encargados; a excepción del representante de la Función de Instrucción.

2.- ¿Recibió usted los ciclos de capacitación necesarios para la correcta ejecución de sus funciones y atribuciones establecidas en el Código Orgánico Administrativo, previo a la designación de su cargo?

No, la verdad no se me capacitó; lo que pasó fue que la máxima autoridad me pidió que colabore como Secretaría Ad – Hoc a más de mis funciones de Profesional 1; y, acepté cumplir las funciones antes mencionadas para apoyar a la Unidad de Justicia.

3.- ¿Qué nivel de Seguridad Jurídica otorga a los Inculpados la Unidad de Justicia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa, durante la tramitación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores?

Creo que la sustanciación de los PAS si garantiza seguridad jurídica a los inculpados, en lo que a mis funciones respecta siempre estoy pendiente de que se notifique a los inculpados en legal y debida forma en todas las etapas del procedimiento.

4.- ¿Cree usted que la implementación del nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo GADBAS debe mejorar en el GADBAS?

Creo que sí, porque existen detalles que todavía deben ajustarse como por ejemplo el no poseer un notificador o secretaria titular, me parece que se debería crear una nueva estructura o a su vez modificar la existente para fortalecer los procedimientos administrativos sancionadores.

5.- ¿Considera usted que sea necesaria una reforma a la Ordenanza Sustitutiva que determina el Procedimiento Administrativo Sancionador en el GADBAS con la finalidad de mejorar los procedimientos actuales, para garantizar de forma más amplia el debido proceso y la seguridad jurídica al Inculpado?

Considero que sí, es la única forma legal para mejorar los procedimientos y hacerlos más óptimos y expeditos, los términos también se podrían modificar en el caso de proceder con la reforma.

6.- ¿Considera usted que sea útil que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa posea un manual de carácter Técnico - Legal sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador, que sirva para que los funcionarios de la Unidad de Justicia sustancien un Procedimiento Administrativo sancionador que respete el Debido Proceso y garantice Seguridad Jurídica en sede administrativa municipal?

Sí, sería una herramienta muy importante, ya que, el tener este manual técnico legal al alcance del funcionario público de la Unidad de Justicia del GADBAS se coadyuvará con la capacitación y formación de los mismos, además no se afectarían las transiciones de talento humano (cambios de funcionarios).

**Anexo 3: Certificación de socialización al Ejecutivo del Gobierno Autónomo
Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa**



Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
Cantón Baños de Agua Santa

ALCALDÍA

CERTIFICADO

El suscrito Dr. Luis Eduardo Silva Luna, con N° de CI: 180209439-9, en calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baños de Agua Santa, tiene a bien certificar:

Que el Sr. Abg. Hugo Fernando Bayas Villagómez, con cédula de ciudadanía N° 160083268-5, estudiante de la Maestría en Derecho, con Mención en Derecho Administrativo del Centro de Posgrados de la Universidad Técnica de Ambato, en la presente fecha ha socializado al ejecutivo del GADBAS, el proyecto: **“MANUAL TÉCNICO LEGAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN BAÑOS DE AGUA SANTA”**, previo a la defensa oral de su trabajo de titulación.

Lo que me permito certificar en honor a la verdad a solicitud del interesado, quien podrá hacer uso del presente documento conforme sea pertinente.

Dado en el Palacio Municipal del cantón Baños de Agua Santa, a las dieciséis horas del día lunes trece del mes de febrero del año dos mil veintitrés.


Dr. Luis Eduardo Silva Luna
ALCALDE DEL GADBAS



Anexo 4: Instalaciones de la Unidad de Justicia del GADBAS

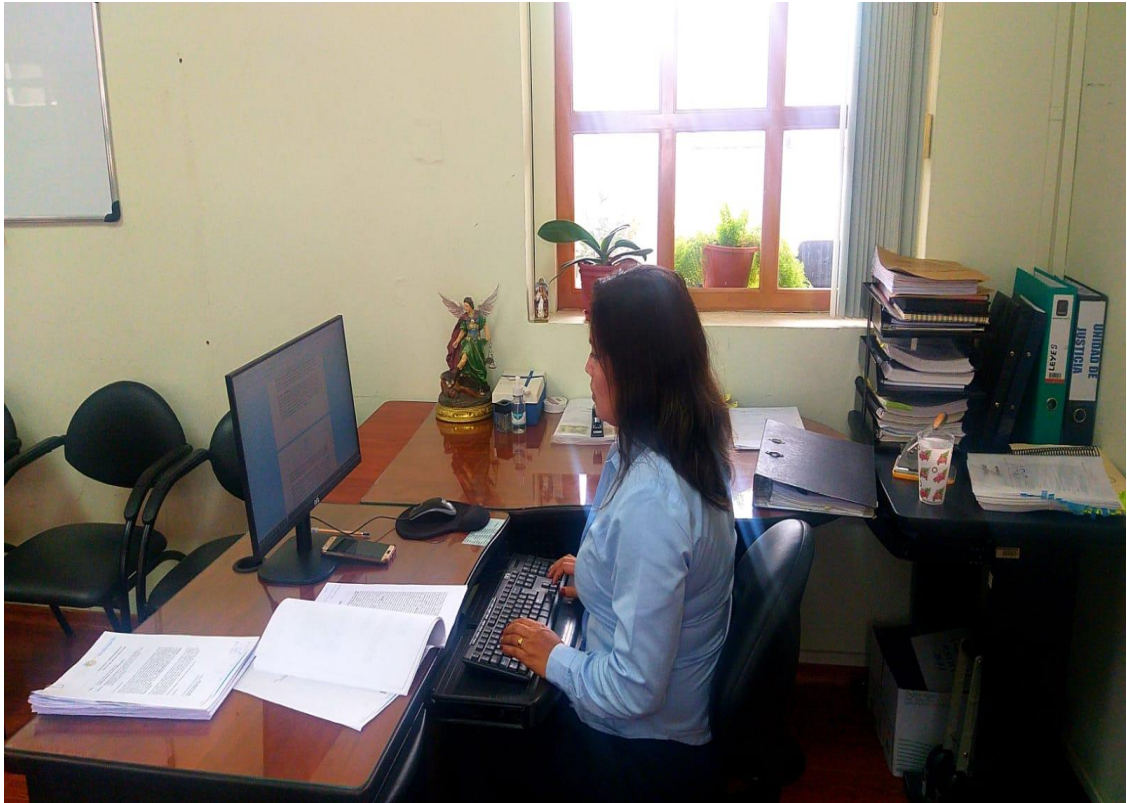
Despacho del Órgano Instructor



Despacho del Órgano Sancionador/Jueza de Contravenciones



Vista lateral



Despacho de Secretario/a y Notificador/a

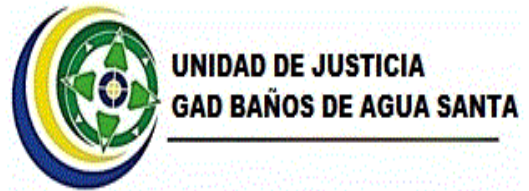


Anexo 5: Logo tipografía de la Unidad de Justicia del GADBAS

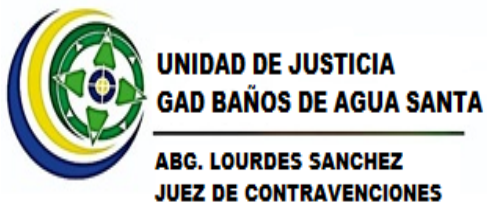
a) Logo institucional



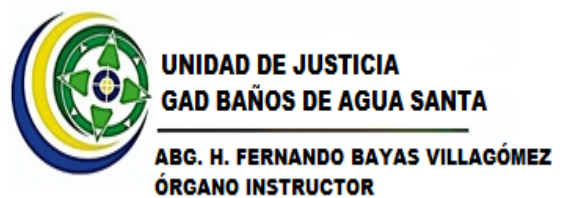
b) Logo Unidad Ejecutora



c) Logo Órgano Sancionador



d) Logo Órgano Instructor



e) Logo de imagen secundario

