

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v7i2.2008>

La etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador del gobierno administrativo descentralizado de Riobamba, Ecuador

The preliminary investigation stage of the administrative sanctioning procedure of the decentralized administrative government of Riobamba, Ecuador

Iván Fernando Andrade-Arrieta

pg.ivanfaa91@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-8231-5249>

María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez

macarmenjacome@gmail.com

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-8909-1038>

Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez

ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-3937-8142>

Patricio Secaira-Durango

drpsecaira@hotmail.com

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-2468-3825>

Recibido: 15 de abril 2022

Revisado: 10 de junio 2022

Aprobado: '01 de agosto 2022

Publicado: 15 de agosto 2022

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto analizar los postulados normativos de carácter administrativo que regulan el procedimiento administrativo sancionador en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba en la etapa de instrucción. La responsabilidad probatoria de la administración pública, con el fin de que no se vulneren los derechos subjetivos de los administrados, garantizando el derecho a la defensa y el debido proceso. La etapa de instrucción dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios en los órganos encargados de ejercer esta potestad, aplicando los principios de tipicidad, proporcionalidad, legalidad que constituyen fundamentos principales para la Administración Pública, misma que se encuentra sometida plenamente a la ley.

Descriptores: Derecho administrativo; administración pública; tribunal administrativo. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the normative postulates of administrative nature that regulate the sanctioning administrative procedure in the Municipal Decentralized Autonomous Government of Riobamba Canton in the instruction stage. The evidentiary responsibility of the public administration, with the purpose of not violating the subjective rights of the administered, guaranteeing the right to defense and due process. The investigation stage within the administrative sanctioning procedures in the bodies in charge of exercising this power, applying the principles of typicality, proportionality, legality that constitute the main foundations for the Public Administration, which is fully subject to the law.

Descriptors: Administrative law; public administration; administrative tribunals. (UNESCO Thesaurus).

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

INTRODUCCIÓN

El procedimiento administrativo sancionador se califica cuando se configuran dos circunstancias específicas, que una de las partes en conflicto es la Administración Pública y es quien resuelve la controversia a través del procedimiento administrativo que genera un acto administrativo, y la otra la persona natural o jurídica (administrado), que supuestamente ha infringido la norma preestablecida por la administración pública a través de la norma que es siempre general, para esto es indispensable que la administración actúe con competencia.

La competencia debe definirse como el conjunto de procesos que una determinada autoridad puede ejercer, conforme a la Constitución y la ley. Al efecto, Agustín Gordillo manifiesta que la competencia es el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer, da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo. Es la aptitud legal de obrar, en tal sentido en el ordenamiento jurídico administrativo la competencia constituye un elemento esencial, que confiere validez a la actuación de los órganos estatales y en especial, la atribución a los órganos y entes administrativos debe ser interpretada con carácter estricto. (Gordillo, 2012. p. XII-5).

Por su parte en nuestra legislación se establece que la competencia es la medida en que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, debido a la materia, el territorio, el tiempo y el grado. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 65).

Entonces el requisito indispensable de validez de los actos administrativos es que la autoridad administrativa actúe investida de competencia, la cual, conforme se señaló anteriormente proviene de la Constitución y de la Ley.

Es así que la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 238, establece y garantiza que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera y que constituyen gobiernos autónomos descentralizados, entre otros, los concejos municipales.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana,

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

legislación y fiscalización; y, ejecutiva para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. (COOTAD, 2010, Art.53).

Una vez que el Código Orgánico Administrativo (COA), entra en vigencia desde año 2017, automáticamente quedó derogado el capítulo VII del COOTAD (Disposición Derogatoria Séptima del Código s/n, R.O. 312S,7-VII-2017), que establecía la actividad jurídica, procedimientos administrativos, reclamos administrativos, procedimiento Administrativo Sancionador, recursos administrativos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de ahí la pertinencia y actualidad del estudio de la aplicación del COA en los procedimientos administrativos sancionadores en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los cuales se inician a través de los actos administrativos impulsados por el órgano instructor, y de ser el caso, la respectiva resolución por el órgano sancionador, y así establecer un sistema sancionatorio mucho más eficiente en cuanto a su procedimiento como es el instructor y el sancionador.

Ahora bien, una vez que hemos establecido la competencia que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados para imponer sanciones a los administrados, resulta indispensable enfocarnos en los derechos subjetivos de estos últimos. Al efecto, debemos tomar en consideración que la normativa del derecho público que se expide en el país tiene como objeto garantizar el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos. Entonces es indispensable que la administración pública actúe dentro del marco de las competencias asignadas.

Es pertinente recordar que la competencia es la aptitud legal de obrar de un órgano administrativo, la regla de la competencia determina en primer lugar las materias que entran en la esfera propia de cada autoridad (GORDILLO. ob. cit. t. 1. p. XII-5). La competencia del órgano administrativo es el conjunto de atribuciones, de poderes y de facultades que les corresponden en comparación con los demás órganos. La aptitud legal del órgano es su competencia. (Diez, 1963, p.29).

En este punto una vez que dejemos claro lo que implica la competencia administrativa, analizaremos brevemente el derecho subjetivo que se presenta como un poder reconocido y conferido a la persona para exigir de la Administración Pública

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

no se vulneren derechos; es la facultad otorgada a un individuo con el objeto de precautelar sus intereses ya que es titular de cada uno de los derechos otorgados y, en el caso de vulneración de derechos subjetivos el administrado podrá hacer uso de la tutela y por ende exigir al Estado su reconocimiento y restitución.

Al efecto, es necesario establecer que, en el campo del Derecho Administrativo, el derecho subjetivo se presenta como una facultad reconocida y conferida a la persona para exigir de la Administración Pública, en el marco de una relación jurídico-administrativa, la garantía de sus derechos. Los derechos subjetivos son propios a la persona por la importancia de los bienes jurídicos que representan, tienen reconocimiento constitucional, de ahí que dicho reconocimiento se derivan consecuencias de tipo jurídico, tales como la tutela judicial efectiva y el contenido esencial.

Es así como Germán Bidart Campos define a los derechos subjetivos como “la facultad o potestad del titular del derecho para movilizar el aparato jurisdiccional del Estado a efectos de que, mediante la coacción, proporcione al mismo titular el cumplimiento del débito por parte del sujeto obligado “. (Campos, 2007, p. 33). Por tanto; la norma jurídica ampara el derecho subjetivo del administrado que ha cometido una falta administrativa para evitar la arbitrariedad en el uso del poder, y oponerse a cualquier sanción que se le imponga mediante los mecanismos de impugnación. Resulta necesario advertir que conforme lo señala Benalcázar Guerrón:

No es posible aislar el derecho subjetivo de la norma jurídica o principio de derecho que lo ampara o de la cual se deduce, pues es lógico que la violación de un derecho subjetivo también comporta infracción a la norma o principio que lo reconoce (Benalcázar Guerrón, 2017, p.125).

Cabe señalar que de conformidad con nuestra legislación el procedimiento administrativo sancionador podría iniciarse de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 250).

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

La norma vigente establece que la iniciación de los procedimientos administrativos sancionadores se formaliza con un acto administrativo emitido por el órgano instructor (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 250), mismo que deberá establecerse conforme a lo que estipula el Código Orgánico Administrativo, para evitar la vulneración de los derechos de los administrados.

Resulta importante analizar si es que este acto administrativo propiamente dicho o un acto de simple administración. A cuyo efecto es necesario recordar que el acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 98).

Continuando con el análisis del procedimiento administrativo sancionador, la autoridad instructora es la competente para conocer y tramitar los procedimientos administrativos sancionadores. En este caso, de considerar que existen elementos de convicción suficientes deberá emitir un dictamen en el cual recogerá los aspectos más relevantes del trámite administrativo, así como un resumen del contenido de la instrucción, análisis de la prueba instruida a fin de que el funcionario encargado de resolver pueda o no emitir resolución sancionatoria en consonancia con lo expresado por el funcionario instructor.

En tanto que el acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma directa. (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 120). Entonces llegamos a la evidente conclusión errada en el COA al establecer que el acto de inicio es un acto administrativo, puesto que, por la naturaleza jurídica del mismo, no se genera un efecto jurídico directo que crea, modifica o extingue derechos.

Entonces por el efecto jurídico y la inimputabilidad de este se trata de un acto de simple administración. En este sentido; las normas procedimentales que regulan los procedimientos administrativos sancionadores deberían procurar el respeto de los

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

derechos de los administrados por parte de quienes las aplican, mediante la anunciación, incorporación y práctica de la prueba. Por ende; en el procedimiento el derecho a ser oído, debe entenderse como la obligatoriedad del funcionario instructor de valorar con responsabilidad cada elemento aportado por el administrado, y no la de ser un mero espectador en tales afirmaciones, lo que conlleva a la exigencia de una actuación administrativa responsable basada en la objetividad.

La actuación objetiva del responsable de la investigación, previa no procesal, debería constituir una práctica jurídica cultural en un estado constitucional de derechos, la visión contraria del derecho procesal administrativo responde a una comprensión absolutista del Estado, cuando, la actualidad el Estado cumple un rol garantista de derechos. Tomando en consideración que las normas expedidas por el Derecho Administrativo sirven para precautelar los derechos de los administrados y no los intereses de la administración, desde esa perspectiva deberían actuar los funcionarios responsables de la etapa de instrucción.

En este sentido; la presente investigación tiene por objeto analizar los postulados normativos de carácter administrativo que regulan el procedimiento administrativo sancionador en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba en la etapa de instrucción.

METODO

Por su alcance es de tipo descriptivo, apoyada en un análisis documental: Realizaremos el estudio y análisis de las instrucciones emitidas por las Comisarias Municipales del GAD-Municipal de Riobamba. Se realizó una encuesta, con preguntas cerradas, a los propietarios de los bienes inmuebles con el objeto de establecer el porcentaje de cumplimiento de la normativa legal vigente.

RESULTADOS

En la presente investigación se procedió a realizar encuestas a ciudadanos que han sido notificados por las diferentes Comisarías Municipales (Comisaría de Construcciones, Comisaría de Inquilinato y Comisaría Municipal) del Gobierno

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba, obteniendo como resultado de la presunción en el cometimiento de una infracción administrativa a una de las Ordenanzas Municipales, hecho producido por el desconocimiento de la normativa en la aplicación del Código Orgánico Administrativo en cuanto a los procedimientos administrativos sancionadores y a las ordenanzas municipales en cada una de sus respectivas competencias establecidas a cada órgano administrativo municipal.

Las preguntas formuladas fueron las siguientes:

- 1.- ¿Que entiende por procedimiento administrativo sancionador?
- 2.- ¿Cuál es la importancia del procedimiento administrativo sancionador?
- 3.- Conoce usted la normativa expedida por el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Riobamba?
- 4.- ¿Conoce usted como empieza el procedimiento administrativo sancionador?
- 5.- ¿Conoce cómo se lleva la fase de instrucción?
- 6.- ¿Conoce usted que es la etapa de prueba?
- 7.- A su criterio cuál debería ser el contenido óptimo de la resolución dentro del procedimiento administrativo sancionador?

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

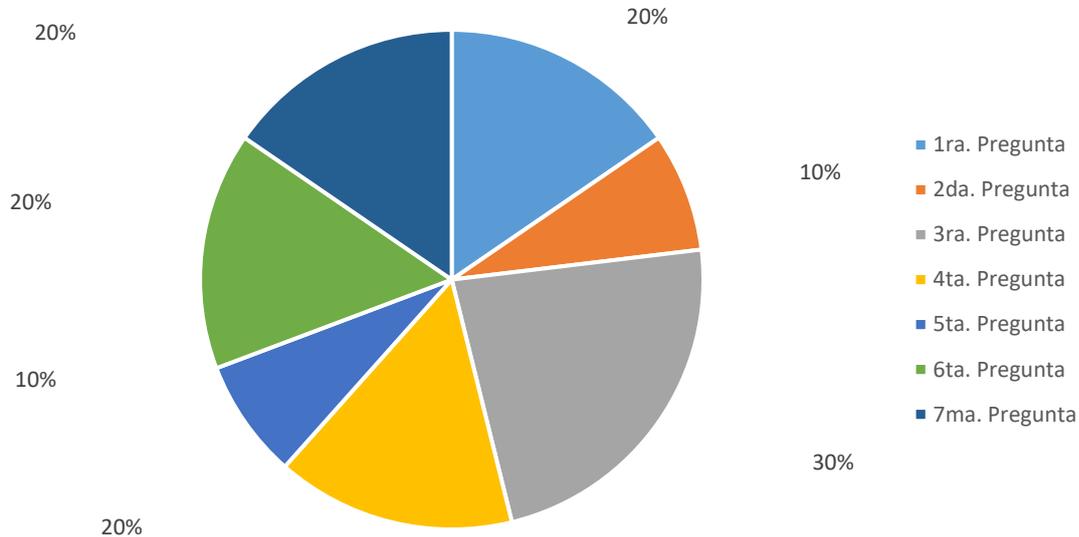


Gráfico 1. Cuestionario conocimiento en los procedimientos administrativos sancionadores.

Elaboración: Los autores.

A la primera pregunta el 20% de los encuestados conocen de manera parcial el procedimiento administrativo sancionador que se encuentra tipificado en el Código Orgánico Administrativo, ya que como una norma jurídica relativamente nueva aún no han tenido la oportunidad de conocerlo de manera detallada.

A la segunda pregunta el 20% de los encuestados conocen la importancia del procedimiento administrativo sancionador que tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal.

A la tercera pregunta el 30% de los encuestados conocen la normativa expedida por el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Riobamba, a través de Ordenanzas expedidas por el Concejo Cantonal, en las que se establece las infracciones administrativas en materia de Construcciones, vía pública, salud, higiene, inquilinato y seguridad ciudadana.

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

A la cuarta pregunta el 20% de los encuestados conocen como inicia el procedimiento administrativo sancionador, a través de la notificación motivada con el auto de inicio de instrucción emitido por el órgano competente que va a tramitar el procedimiento administrativo sancionador.

A la quinta pregunta el 10% de los encuestados conocen como se lleva la fase de instrucción del procedimiento administrativo sancionador en vista de que en esta fase confían a un profesional del derecho para que en su nombre y representación actúe en defensa de sus intereses

A la sexta pregunta el 20% de los encuestados conocen que en esta etapa deberán probar documentadamente la legalidad del acto administrativo que se imputa al administrado con el fin de desvirtuar las aseveraciones que la administración pública acusa que el administrado ha cometido.

A la séptima pregunta el 20% de los encuestados estiman que en las resoluciones debería ser mucho más favorables en sus resoluciones por lo que la administración pública debe proteger los derechos de los administrados dando la oportunidad de subsanar aquellas infracciones cometidas.

Generalidades del procedimiento administrativo sancionador

El profesor Roberto Dromi, en su obra de Tratado de Derecho Administrativo manifiesta que la administración debe actuar siempre de acuerdo con el principio de legalidad y que este principio es la esencia del procedimiento administrativo y que la actividad de la administración debe guardar consonancia con la supremacía jurídica de la Constitución. (Dromi, 1998, p. 71).

El procedimiento administrativo sancionador es parte del ordenamiento jurídico que regula la potestad sancionadora de la Administración Pública, como garantía de la actuación que debe estar siempre enmarcada en los postulados de la Constitución de la República de Ecuador (2008), y el Código Orgánico Administrativo (2017), a fin de que pueda ser confrontada, objetada y fiscalizada en el plano de la igualdad por los administrados. Las normas para su procedimiento y las especialidades que presenta el régimen de las infracciones y sanciones administrativas, tomando en cuenta los

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

diferentes cuerpos normativos regulatorios, los principios que poseen y la correcta aplicación por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en cada una de sus competencias, frente a cada uno de los administrados o sujetos que se encuentre sometidos a ellas.

El procedimiento administrativo sancionador debería contener las garantías para asegurar la protección y derecho a la defensa del administrado, mismo que debe ser de conocimiento público para evitar su indefensión. A su vez regula la actuación de la administración pública y sirve como garantía de los Administrados, que se encuentra desarrollado en base a la potestad que esta goza para ejercer el control específico sobre los Administrados que incumplan la norma específica emitida por los GAD Municipales en el ámbito de sus competencias. Teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo sancionador es la sucesión de actos a través de los cuales la administración pública ejerce la potestad sancionadora.

La etapa de Instrucción

El Art. 248 del Código Orgánico Administrativo (COA-2017), dentro del procedimiento administrativo sancionador establece “Que el ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos”. (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 248, numeral 1).

A fin de garantizar el procedimiento conforme lo prescribe el Art. 248 del Código Orgánico Administrativo, al presunto responsable se le debe notificar de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que en su caso se le pueda imponer, así como la identidad del instructor, la autoridad competente para imponer la sanción, y de la norma que se le atribuya tal competencia, mismo que se formaliza con un acto administrativo expedido por el instructor.

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

Ahora bien, analizaremos brevemente los elementos del procedimiento administrativo sancionador

La vinculación a una infracción administrativa es una circunstancia de tiempo e infracción, ya que su característica principal radica en que se haya cometido una falta disciplinaria, por parte de un servidor público, la omisión en la que habría incurrido se encuentre debidamente tipificada en el ordenamiento jurídico y que, por tal, se tipifique la posible sanción imponible.

La existencia y garantía de un procedimiento, en la presente investigación es primordial, ya que refiere a la existencia de un procedimiento para la imposición de la sanción administrativa, que deberá encontrarse regida por los principios básicos del procedimiento, sin la existencia de un procedimiento la imposición de una sanción no podría determinarse por parte de la administración.

La prueba, dictamen y resolución

La competencia para conocer el caso en los procedimientos administrativos sancionadores y que considere existen elementos de convicción suficientes para emitir un dictamen, el cual recogerá los aspectos más relevantes del acto administrativo que lo promovió, y deberá contener un resumen de la instrucción, análisis de la prueba instruida, a fin de que el funcionario encargado pueda resolver y emitir resolución en consonancia con lo expresado por la autoridad instructora, lo cual implica que el órgano instructor deba realizar una relación lógica entre la descripción de la conducta y las sanciones preestablecidas en los cuerpos normativos expedidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

En virtud de su competencia, ya que en razón de aquello si la infracción supuestamente cometida no se ajusta a lo prescrito en la norma invocada como sustento de la decisión de la autoridad administrativa sancionatoria el resultado del proceso de tipicidad será que la conducta es atípica, en este caso al no existir elementos suficientes para continuar con el trámite administrativo sancionador, el órgano instructor podrá determinar en su dictamen la inexistencia de responsabilidad. La prueba es lo que confirma o desvirtúa una hipótesis o una afirmación precedente”,

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

lo cual nos lleva a entender que la prueba es la actividad llevada por cualquiera de las partes que interviene en un proceso, y que está encaminada para acreditar y demostrar los hechos que lleven a la convicción plena del sancionador sobre ciertos hechos; es así que todos los hechos necesitan ser probados a través de la prueba introducida en el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los administrados de proponer actuaciones probatorias, el órgano administrativo competente podrá tomar en consideración para efectuar su valoración y así permitirle a la autoridad dictar una resolución. (Echandía Devis, 1966 p. 121). En el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba corresponde a la administración pública, salvo en lo que respecta a los eximentes de responsabilidad. (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 256). En efecto considero que en el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba se impone a la administración, en esta prima la verdad material sobre la verdad formal, los hechos para la decisión de un procedimiento pueden acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, con excepción de la declaración de parte de los servidores públicos, la actividad procesal esencial que se desarrolla en el procedimiento administrativo, debe acreditar los hechos y la práctica de la prueba que cada parte le corresponde producir. La actividad probatoria se desarrolla mediante un procedimiento que debe someterse a los derechos del imputado, cobijado por el principio de presunción de inocencia, por lo que una correcta valoración de la prueba permitirá dictar una resolución de acuerdo con cada conducta. Si no existen elementos suficientes para continuar con el procedimiento administrativo sancionador, el órgano instructor podrá determinar en su dictamen la inexistencia de responsabilidad, para lo cual se deberá remitir al órgano competente para resolver el procedimiento junto con todos los documentos, alegaciones e información que obren en el mismo ya que no existen elementos suficientes que permitan sostener la imputación.

Respecto al principio non bis in ídem, en el ámbito administrativo, la autoridad administrativa no podrá iniciar dos acciones ni podrá someter a una duplicidad de procedimientos administrativos sancionadores a los administrados cuando se cumplan con los presupuestos de identidad de los sujetos, hechos y fundamento,

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

mismo que se encuentra vinculado con el principio de proporcionalidad del ejercicio de la, potestad sancionadora de la administración pública.

En materia administrativa este principio consiste en la prohibición de que en un mismo hecho el administrado resulte sancionado más de una vez, es decir que se le imponga duplicidad de sanciones en los casos que se desprenda identidad de sujeto, hecho y fundamento sin que exista una supremacía especial, como es el caso de que a una persona se sancione dos veces por los mismos hechos en jurisdicción administrativa. Tradicionalmente entendido como la prohibición de que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho, y ha sido reconocido por la doctrina y jurisprudencia nacional como uno de los pilares del derecho administrativo sancionador. En su origen este principio fue una derivación de cosa juzgada, ya sea porque lo declarado en una sentencia se tiene como la verdad jurídica y, que se traduce en la imposibilidad de sancionar dos veces el mismo hecho.

“Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa o materia (Constitución de la República de Ecuador, 2008, art. 76, numeral 7, literal i)”, dentro del aspecto procesal significa que ninguna persona puede volver a ser sometida a juicio de cualquier clase que fuere cuando ya haya sido juzgada por el mismo hecho en un juicio o procedimiento administrativo anterior, siendo su ámbito de acción ilimitada en razón de la materia ya que es aplicable a todo tipo de resoluciones judiciales o administrativas que hubieren pasado en autoridad de cosa juzgada.

La expresión non bis ídem, encierra un tradicional principio general del Derecho con un doble significado: de una parte, su aplicación impide que una persona sea sancionada o castigada dos veces por la misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. Por otra parte, es un principio procesal en virtud del cual un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, no pueden darse dos procedimientos con el mismo objeto. Esta vertiente procesal impide no sólo la dualidad de procedimientos administrativos y penal, sino también el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos como consecuencia de los efectos de la litispendencia y de la cosa juzgada. (Diez, 1963, p 235).

La formulación de la doble sanción está implícita en el principio de legalidad que

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

establece la Constitución en su artículo 76.7 literal i, hay casos de concurrencia de sanciones administrativas, es decir existen situaciones que son constitutivas de delito, y que a su vez pueden ser definidas como infracciones administrativas.

Previo a emitir la correspondiente resolución dentro de un procedimiento administrativo sancionador se debe realizar un análisis de tipicidad de la falta imputada misma que se encuentra legalmente establecida en el Art. 76.6 de la Constitución de la República de Ecuador (2008), exigiendo a los poderes públicos como garantía básica del debido proceso el deber de enunciar y aplicar con claridad las razones o motivos sobre la pertinencia de la aplicación de las normas a los hechos. Una adecuada motivación concluirá que la conducta del administrado es contraria o no al ordenamiento jurídico vigente ya sea seccional o general y deberá enmarcarse en un marco de justo equilibrio entre las diferentes partes del proceso y así evitar exceso en el ejercicio del poder administrativo sancionatorio. La doctrina tradicional y clásica que interpreta la forma como declaración de la voluntad administrativa acepta sin reparos la motivación como uno de los elementos formales del acto administrativo. Por motivación del acto administrativo debe entenderse la exposición de las razones que han dado origen a que la administración dicte un acto administrativo. La doctrina discute si la motivación es requisito de forma o de contenido del acto. En realidad, constituye un requisito de la razonabilidad que debe tener la voluntad administrativa. La falta de motivación equivale a la falta de fundamentación y puede afectar la validez del acto. (Diez, 1963, p. 270).

Competencia de los GAD- Municipales para imponer sanciones y su aplicación a través de Ordenanzas Municipales

Dentro de las atribuciones que el COOTAD otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a los Concejos Cantonales le corresponde “El Ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, mediante la expedición de Ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones” (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización, 2010, Art. 57, literal a).

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

El Concejo, como cuerpo colegiado, es responsable del ejercicio de la facultad legislativa que les concede la Constitución a los GAD municipales, cuya facultad se materializa en ordenanzas municipales, cuerpos normativos que van más allá del contenido reglamentario tradicional, porque son el instrumento normativo que desarrolla el contenido de las competencias exclusivas que la Constitución le asigna a este nivel de gobierno, con opciones de prevalencia incluso sobre la normativa nacional, en aplicación del principio de competencia que también contempla la Constitución (Suing Nagua, 2017 p. 101).

Estos preceptos jurídicos establecidos por las corporaciones o cuerpos colegiados de derecho público en el marco de la autonomía que les confiere la Constitución, por lo tanto, para su discusión y aprobación el órgano local requiere la autorización legal que defina su contenido. Podrá definirse la ordenanza administrativa diciendo que es el conjunto de preceptos dictados para el buen gobierno de una ciudad o comunidad o para regir la organización militar. La ordenanza tiene siempre normas generales y posee eficiencia en el exterior del ente, debiendo ser publicada (Diez, 1963, p. 469).

En el desarrollo de la potestad normativa sancionadora municipal las ordenanzas municipales juegan un rol protagónico, a medida que sus disposiciones se ajusten a los principios que informan el ejercicio del ius puniendi estatal. Estos instrumentos jurídicos unilaterales incorporan disposiciones al ordenamiento jurídico, innovándolo, y estas contienen normas de carácter general, es decir van dirigidas a situaciones o sujetos indeterminados y obligaciones para la comunidad, gozan de legitimidad desde su expedición y publicación.

Son dictadas a través de un procedimiento en el ejercicio de una facultad compartida entre el alcalde y el concejo municipal, en donde el primero tiene la iniciativa en materia y el concejo cantonal le corresponde su aprobación, por tanto, es un acto normativo municipal dotado de un alto grado de legitimidad, y esta debe ser socializada a la comunidad en forma oportuna y adecuada ya sea de manera escrita o digital incorporando en los sistemas tecnológicos o digitales de cada municipalidad. La Ordenanza Municipal es toda normativa creada y emitida por el Concejo Municipal de un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, y que está relacionado con

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

temas de interés general para la población, cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio para los ciudadanos de un cantón.

Así vemos que el GADM de Riobamba a través de la Ordenanza de la Estructura Orgánica y Funcional No. 015-2010, de 23 de mayo del 2010, crea dependencias municipales (Comisarías Municipales), que tienen competencia en materia de control de vía pública, construcciones, salubridad, medio ambiente, higiene e inquilinato, y así establecer sanciones en cada una de ellas, mismas que a través del diario vivir no son respetadas a cabalidad por la ciudadanía, por lo que se debe iniciar procedimientos administrativos sancionatorios, acorde con el análisis sistemático de la normativa administrativa y constitucional, tomando muy en cuenta debida motivación del acto de inicio del procedimiento (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 251).

De acuerdo con las garantías propias del debido proceso administrativo, que deberá incluir la manifestación expresa de las razones que fundamenten fáctica y jurídica, a fin de que se garantice el derecho de contradicción y defensa en el procedimiento administrativo sancionador, de tal manera que el administrado no sea sorprendido en el dictamen de la existencia de responsabilidad y que fueron sometidos al debate procesal, en consideración a que la carga de la prueba es del Estado quien posee el deber de probar la responsabilidad del administrado que a lo largo de todo el proceso, se presume inocente, estableciendo la importancia de la motivación en la fase de instrucción para no vulnerar los derechos subjetivos de los administrados (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 195, Art. 248.4).

CONCLUSIONES

El vínculo que deben tener las sanciones administrativas con los principios constitucionales para su aplicación, así como los principios de tipicidad, legalidad deben estar plenamente tipificadas dentro del ordenamiento jurídico vigente.

En el Derecho Administrativo Sancionador el principio de proporcionalidad pone un limitante a la discrecionalidad de los encargados de ejecutar la potestad sancionatoria, por cuanto la sanción impuesta debe estar de acuerdo a la gravedad de la falta, lo cual acarrearía que los administrados a sabiendas que no van a ser sancionados de forma

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

grave seguirán infringiendo las normas legales que naturalmente afectan al buen vivir de la comunidad.

Las infracciones administrativas son el mecanismo por medio el cual la autoridad pública ejerce su potestad sancionadora en contra de las faltas cometidas por el particular; y su función es regular aquellas antijurídicas que van en menoscabo de lo determinado por la Administración.

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

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

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes; por motivar el desarrollo de la Investigación.

Iván Fernando Andrade-Arrieta; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez
Patricio Secaira-Durango

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Benalcázar Guerrón J. (2017). Derecho procesal administrativo ecuatoriano [Ecuadorian administrative procedural law]. editorial Andrade y asociados, Quito.
- Campos, B. (2007). Nociones constitucionales [Constitutional notions]. German J, Sociedad anónima Editora. Buenos Aires.
- Código Orgánico Administrativo. COA. Segundo Suplemento – Registro Oficial N° 31. Recuperado de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Código orgánico organización territorial autonomía descentralización. COOTAD, 2010. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Diez, D. (1963). Derecho Administrativo [Administrative Law]. Tomos 1 y 2, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.
- Dromi, R. (1998). Tratado de Derecho Administrativo [Treatise on Administrative Law]. Recuperado de <https://n9.cl/1h4ai>
- Echandía Davis, H. (1966). Teoría general de la prueba judicial [General theory of judicial evidence]. Madrid-España: Aguilar S.A.
- Gordillo, A. (2012). Tratado de derecho administrativo [Treatise on Administrative Law]. Tomo 5, 1ra edición, Buenos Aires, FDA.
- Suing Nagua, J. (2017). Derecho Municipal [Municipal Law]. Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones.