



**UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR**

**MAESTRÍA EN CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO Y  
GOBERNANZA LOCAL**

**TRABAJO DE TITULACIÓN**

**PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
MAGÍSTER EN CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO Y  
GOBERNANZA LOCAL**

**TEMA**

**GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO  
EN LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES DEL ECUADOR**

**Autor/es:**

**Diana Maribel Cañar Jiménez; Alex Paúl Martínez Once**

**Tutor/a:**

**DR. DANIEL EDUARDO RODRÍGUEZ WILLIAMS, MGS.**

**ECUADOR**

**Durán 2024**

## **DEDICATORIA**

Dedicamos este proyecto de investigación en primer lugar, a nuestras familias, quienes nos han brindado su apoyo incondicional durante todo este proceso. Su comprensión, amor, confianza y paciencia, han sido fundamentales para lograr este objetivo. quienes me han apoyado y expresado su amor incondicional, quienes son una bendición y un motor en mi vida y a quienes amo con todo mi corazón.

Dedicamos este trabajo a nuestros padres, por su amor incondicional, su apoyo constante y por enseñarnos el valor del esfuerzo y la perseverancia. Este logro es tan suyo como nuestro, ya que su motivación nos ha permitido alcanzar esta meta.

A nuestros hermanos y amigos, por estar siempre a nuestro lado, brindándonos su aliento y compañía durante cada etapa de este proceso académico.

Finalmente, nos dedicamos este logro a nosotros mismos, en reconocimiento al esfuerzo, la perseverancia, la dedicación y el trabajo en equipo que fueron fundamentales para recorrer nuestro camino académico y alcanzar este importante objetivo.

**Diana Maribel Cañar Jiménez; Alex Paúl Martínez Once**

## **AGRADECIMIENTO**

Agradecemos en primer lugar a Dios por todas las bendiciones recibidas y por ser nuestra guía espiritual. Su presencia nos ha conducido por el camino de la perseverancia, la resiliencia, el amor y la constancia a lo largo de nuestras vidas.

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento y profundo respeto, a nuestro tutor del proyecto de titulación el Dr. Daniel Eduardo Rodríguez Williams. Su incansable dedicación académica y su valiosa guía han sido pilares esenciales en la orientación y enriquecimiento de esta investigación, sus agudas observaciones y comentarios constructivos han resultado determinantes para la sólida culminación de este trabajo.

Expresamos nuestra más sincera gratitud a la Universidad Bolivariana del Ecuador, baluarte de excelencia académica, que ha promovido en nosotros un espíritu crítico fundamental y nos ha proporcionado las herramientas necesarias, el conocimiento y las enseñanzas que nos han preparado para afrontar con éxito el desafío de esta investigación.

A todos nuestros compañeros de posgrado, les extendemos un agradecimiento profundo por su invaluable apoyo, por compartir su tiempo, reflexiones y consejos, los cuales han sido esenciales para alcanzar este logro.

A cada uno de ustedes, nuestro más profundo agradecimiento por su invaluable contribución a este enriquecedor viaje académico.

**Diana Maribel Cañar Jiménez; Alex Paúl Martínez Once**

## RESUMEN

El presente estudio analiza las garantías del procedimiento administrativo sancionador en las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales del Ecuador. A través de un enfoque teórico-práctico, se examina cómo los GAD implementan los principios constitucionales y legales que aseguran la legalidad, proporcionalidad, transparencia y separación de funciones en los procedimientos sancionadores. La investigación incluye un análisis de casos, entrevistas con expertos en derecho administrativo y gestión pública, y una revisión exhaustiva del marco normativo aplicable, particularmente el Código Orgánico Administrativo (COA). Los resultados evidencian que, aunque los GAD han avanzado en la implementación de los procedimientos sancionadores, persisten retos importantes, tales como la falta de capacitación adecuada de los funcionarios, la insuficiente separación de funciones entre las autoridades instructoras y sancionadoras, y la necesidad de reforzar la transparencia en la gestión de estos procedimientos. Este estudio concluye que es imperativo introducir reformas estructurales y normativas que permitan mejorar la eficacia de los procedimientos sancionadores, garantizando una protección más robusta de los derechos de los administrados y asegurando que las sanciones se impongan de manera justa y proporcional.

**Palabras clave:** GAD, procedimiento sancionador, transparencia, proporcionalidad, separación de funciones, derecho administrativo.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the guarantees of administrative sanctioning procedures within the competences of the Municipal Decentralized Autonomous Governments (GAD) of Ecuador. Through a theoretical-practical approach, the research examines how GAD implement constitutional and legal principles that ensure legality, proportionality, transparency, and the separation of functions in sanctioning procedures. The research includes case studies, interviews with experts in administrative law and public management, and a comprehensive review of the applicable legal framework, particularly the Organic Administrative Code (COA). The findings reveal that although GAD have made progress in implementing sanctioning procedures, significant challenges remain, such as insufficient training of officials, inadequate separation of functions between investigative and sanctioning authorities, and the need to enhance transparency in managing these procedures. The study concludes that it is essential to introduce structural and normative reforms to improve the effectiveness of sanctioning procedures, ensuring stronger protection of citizens' rights and guaranteeing that sanctions are imposed fairly and proportionally.

**Keywords:** GAD, sanctioning procedure, transparency, proportionality, separation of functions, administrative law

## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN .....	1
Presentación y Contextualización .....	1
Justificación del Problema .....	2
Planteamiento del Problema .....	3
Objetivos Específicos:.....	5
Métodos de Investigación .....	6
Importancia, Necesidad Social, Novedad y Actualidad Científica.....	9
Descripción Breve del Contenido de los Capítulos.....	9
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.....	11
Procedimiento Administrativo Sancionador .....	11
Finalidad .....	12
Principios Constitucionales en el Procedimiento Administrativo Sancionador .....	12
Tipicidad .....	13
Legalidad .....	13
Irretroactividad .....	13
Presunción de Inocencia.....	14
Principio de Concurso de Infracciones .....	14
Principio de Non Bis In Idem o Prohibición de la Duplicidad de Sanciones Administrativas .....	14
Principio de Seguridad Jurídica.....	15
Principio de Proporcionalidad .....	15
Potestad Sancionadora.....	16
Separación del Órgano Inspector, Instructor y Resolutor .....	17
Caducidad y Prescripción .....	17
Actividad Probatoria.....	18

Sanción Administrativa .....	19
Seguridad Jurídica .....	19
Consecuencia Real del Artículo 105 del COA: Nulidad de los Actos .....	21
Culpabilidad según el Artículo 253 del COA .....	22
Determinación del Principio de Imparcialidad.....	24
Caracterización de las Sanciones Administrativas .....	25
Garantías.....	27
Normas Generales Aplicables.....	28
<b>CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>31</b>
2.1. Conceptualización y Operacionalización de las Variables y Categorías	31
2.2. Enfoque de la Investigación .....	32
2.3. Alcance de la Investigación.....	33
2.4. Declaración y Justificación del Tipo de Investigación .....	34
2.5. Métodos Empleados y sus Propósitos en el Contexto de Investigación	34
2.6. Instrumentos Derivados de la Metodología Seleccionada .....	35
2.7. Delimitación de la Población y la Muestra .....	36
2.8. Presentación de los Resultados del Estudio .....	37
<b>CAPÍTULO 3: PRESENTACIÓN Y VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA .....</b>	<b>46</b>
3.1 Fundamentos teóricos que sustentan la metodología .....	46
3.1.1 Contexto de los Procedimientos Administrativos Sancionadores en los GAD.....	47
3.1.2 Evaluación de la Actuación de las Autoridades Administrativas en los GAD.....	50
3.1.3 Estudio de Casos: Procedimientos Sancionadores en los GAD .....	52
3.1.4 Conclusiones y Propuesta de Reforma Integral del Sistema Sancionador en los GAD desde una Perspectiva Constitucional .....	55

3.2 Metodología para la Creación de Estrategias Alternativas en los Procedimientos Sancionadores.....	57
3.3 Valoración de la metodología por el método criterio de especialistas....	59
3.4 Ejemplificación de la propuesta.....	62
CONCLUSIONES .....	67
RECOMENDACIONES .....	69
Referencias Bibliográficas.....	71

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> Operacionalización de variables .....	31
<b>Tabla 2</b> Resultados de la entrevista .....	39

## LISTADO DE ANEXOS

Anexo 1. Guía de valoración por especialistas a la metodología para el cumplimiento de penas fuera de los centros de rehabilitación.....	75
Anexo 2. Preguntas de la entrevista.....	78

# INTRODUCCIÓN

## Presentación y Contextualización

La evolución de los procedimientos administrativos sancionadores ha sido un pilar fundamental en el desarrollo del derecho administrativo contemporáneo, estableciendo un marco normativo que garantiza a los individuos la protección frente a actuaciones arbitrarias o abusivas de las administraciones públicas. Sin embargo, en la práctica, ciertos aspectos de la aplicación de estos procedimientos, como la separación entre la instrucción y la sanción, pueden entrar en conflicto con estos principios, lo que genera debates significativos sobre su legitimidad y su correcta ejecución.

En este contexto, la potestad sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) representa un punto de inflexión en la dinámica entre la autoridad administrativa y los derechos de los administrados, al imponer sanciones derivadas del incumplimiento de normas locales. Estas medidas, si bien están diseñadas para garantizar el orden y el bienestar colectivo, plantean interrogantes críticos sobre su impacto en las garantías procesales y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La separación de las funciones de instrucción y sanción en los procedimientos administrativos, especialmente en los casos gestionados por los GAD municipales, resalta la tensión existente entre la necesidad de mantener un orden administrativo eficiente y la obligación de respetar los principios fundamentales del debido proceso. La correcta aplicación de esta separación es esencial para evitar que la autoridad que inicia el procedimiento sea la misma que imponga la sanción, lo que podría vulnerar la imparcialidad y transparencia en la administración de justicia.

Los derechos de los administrados adquieren una dimensión crítica en este análisis, ya que la imposición de sanciones por parte de los GAD conlleva una responsabilidad acentuada del Estado en garantizar que estos procedimientos sean ejecutados bajo estrictas normas de legalidad y equidad. La falta de separación entre las funciones de instrucción y sanción en los procedimientos sancionadores debe ser evaluada con especial atención a la proporcionalidad y necesidad de las medidas adoptadas.

El análisis de la constitucionalidad de las actuaciones de los GAD municipales, y su conformidad con el Código Orgánico Administrativo (COA) y los principios constitucionales, constituye el núcleo de esta investigación. Es imperativo examinar si los procedimientos sancionadores en los GAD cumplen con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad que rigen en la administración pública.

La jurisprudencia nacional e internacional ofrece un marco comparativo para evaluar la legitimidad de las actuaciones de los GAD en el ejercicio de su potestad sancionadora. El estudio de casos análogos y decisiones de cortes constitucionales y organismos internacionales enriquecerá la perspectiva sobre el equilibrio entre la administración pública y el respeto a los derechos fundamentales.

Este análisis no solo busca esclarecer la situación actual de los procedimientos sancionadores en los GAD, sino también contribuir al debate más amplio sobre cómo las administraciones locales pueden enfrentar los desafíos de la gestión pública sin comprometer los principios fundamentales del derecho administrativo y los derechos de los administrados. La investigación se posiciona en un punto crítico de intersección entre derecho administrativo, seguridad jurídica y derechos fundamentales.

## **Justificación del Problema**

El ejercicio de la potestad sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) enfrenta desafíos significativos que requieren un análisis profundo y detallado, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de los principios del debido proceso y la separación de funciones entre la instrucción y la sanción. Este estudio se justifica por la importancia de comprender cómo la falta de aplicación rigurosa de estos principios afecta los derechos fundamentales de los administrados y, en última instancia, la seguridad jurídica dentro del Estado de derecho.

Al examinar las interacciones entre las actuaciones administrativas de los GAD y los derechos constitucionales de los ciudadanos, esta investigación busca ofrecer una perspectiva crítica y constructiva sobre las prácticas actuales en la aplicación de sanciones administrativas, evaluando su alineación con los

principios consagrados en el Código Orgánico Administrativo (COA) y los tratados internacionales ratificados por Ecuador. La relevancia de este análisis radica en que la falta de garantías procesales en los procedimientos sancionadores no solo afecta la confianza pública en la administración local, sino que también puede resultar en violaciones de los derechos fundamentales.

Este estudio tiene un alcance significativo, ya que aborda cuestiones que van desde la legalidad y la proporcionalidad de las sanciones impuestas hasta la eficacia y equidad de los procedimientos administrativos en el ámbito local. En particular, se analizará cómo la falta de separación entre las funciones de instrucción y sanción compromete la transparencia e imparcialidad de las decisiones adoptadas, afectando la percepción pública de justicia y el respeto a las garantías constitucionales.

El aporte de esta investigación es multifacético, proporcionando análisis esenciales para la formulación de políticas y reformas normativas que permitan una gestión administrativa más justa y respetuosa de los derechos de los ciudadanos. Al identificar las deficiencias en la aplicación de los procedimientos sancionadores y proponer alternativas basadas en el respeto a la legalidad, el trabajo busca influir positivamente en la mejora de los procedimientos sancionadores de los GAD, fortaleciendo así la seguridad jurídica y la transparencia institucional.

Desde una perspectiva de relevancia práctica, esta investigación también evaluará el impacto social de los procedimientos sancionadores de los GAD en las comunidades, abordando cómo las decisiones administrativas afectan la percepción pública de justicia y la eficacia institucional. Al hacerlo, se analiza un aspecto frecuentemente descuidado en los estudios sobre derecho administrativo: el impacto emocional y social que generan las sanciones administrativas en los administrados y su entorno, promoviendo la necesidad de un enfoque más humano y garantista en la administración pública.

## **Planteamiento del Problema**

Este estudio se centra en identificar y analizar las principales problemáticas que afectan el correcto desarrollo de los procedimientos administrativos sancionadores en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del

Ecuador, específicamente en lo que respecta a la inobservancia de la separación de funciones entre la instrucción y la sanción. El objetivo principal es proporcionar recomendaciones específicas y aplicables que promuevan una mayor transparencia, imparcialidad y respeto a las garantías constitucionales en el ejercicio de la potestad sancionadora de los GAD, asegurando el debido proceso para los administrados.

El propósito principal de esta investigación es identificar las deficiencias estructurales y operativas en la implementación de los procedimientos sancionadores por parte de los GAD municipales, y sugerir intervenciones efectivas para abordar estas fallas. Mediante un análisis exhaustivo de los marcos normativos aplicables y de la jurisprudencia relevante, se busca avanzar hacia una gestión más justa y eficiente de los procedimientos sancionadores, examinando las prácticas actuales para destacar oportunidades de mejora y formular estrategias que fortalezcan la seguridad jurídica de los administrados.

En este contexto, la presente investigación tiene como objetivo proponer modificaciones a las normativas y procedimientos administrativos vigentes en los GAD, con un enfoque particular en la efectiva implementación de la separación de funciones. En un entorno donde los procedimientos administrativos sancionadores enfrentan crecientes cuestionamientos sobre su legalidad y transparencia, esta investigación invita a una reflexión crítica sobre las prácticas administrativas actuales en Ecuador, promoviendo un enfoque más garantista y orientado al respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A través de este análisis, se espera contribuir a la creación de un marco normativo y procedimental más robusto y equitativo, que asegure una adecuada protección de los derechos de los administrados y refuerce la legitimidad de las actuaciones administrativas de los GAD municipales. Al hacerlo, se busca fomentar la confianza pública en la administración local y evitar posibles vulneraciones de derechos constitucionales.

Las preguntas científicas que guiarán esta investigación son las siguientes:

1. ¿De qué manera la falta de separación entre las funciones de instrucción y sanción en los GAD municipales afecta la imparcialidad y transparencia en los procedimientos sancionadores?

2. ¿Qué medidas pueden implementarse para asegurar el cumplimiento efectivo del principio de separación de funciones y garantizar el debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores?

3. ¿Cuál es el papel de la Constitución ecuatoriana y el Código Orgánico Administrativo en la protección de los derechos de los administrados frente a sanciones impuestas por los GAD?

4. ¿Cómo pueden reformarse las normativas y políticas administrativas para estar en plena conformidad con los principios constitucionales y mejorar la legitimidad de los procedimientos sancionadores en los GAD?

### **Categorías de Investigación**

Esta investigación se inscribe en varias categorías relevantes:

- **Derecho Administrativo Sancionador:** Examina los principios, normativas y prácticas actuales en la imposición de sanciones por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).
- **Garantías Procesales:** Explora los derechos de los administrados en los procedimientos sancionadores, específicamente en relación con el debido proceso, la legalidad y la proporcionalidad de las sanciones impuestas.
- **Separación de Funciones en Procedimientos Administrativos:** Analiza la implementación del principio de separación entre las funciones de instrucción y sanción dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, como garantía de imparcialidad y transparencia.

### **Objetivos Específicos:**

1. Examinar la conformidad legal y constitucional de los procedimientos sancionadores implementados por los GAD con la Constitución de Ecuador y el Código Orgánico Administrativo (COA), identificando contradicciones y áreas de mejora normativa.
2. Analizar el impacto de la falta de separación entre las funciones de instrucción y sanción en los procedimientos sancionadores de los GAD,

evaluando su influencia en la imparcialidad y la legalidad de las resoluciones adoptadas.

3. Formular recomendaciones para la revisión y mejora de los procedimientos sancionadores de los GAD, basadas en principios constitucionales y en mejores prácticas internacionales, para fortalecer la transparencia, la imparcialidad y el respeto a los derechos de los administrados.

## **Métodos de Investigación**

### **Métodos Teóricos**

- **Análisis Documental:** Se realizará un análisis exhaustivo de la legislación pertinente, incluyendo la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Administrativo (COA), y otros documentos legales y académicos relevantes. Este análisis permitirá comprender las bases teóricas del derecho administrativo sancionador y la legalidad de los procedimientos aplicados por los GAD.
- **Exegético Analítico:** Se investigará el marco legal vigente en Ecuador, incluyendo los artículos constitucionales y normativas del COA relacionados con los derechos de los administrados y la potestad sancionadora de los GAD. Se analizarán también resoluciones judiciales y jurisprudencia relevante para evaluar la conformidad de los procedimientos sancionadores con los principios constitucionales y administrativos.

### **Métodos Empíricos**

- **Entrevistas con Abogados Administrativistas y Expertos en Derecho Público:** Estas entrevistas estarán diseñadas para recoger opiniones expertas sobre la efectividad de los procedimientos sancionadores actuales y la necesidad de reformas. Se centrarán en la evaluación de la implementación del principio de separación de funciones

y su impacto en la transparencia y la legalidad de las resoluciones sancionadoras de los GAD.

- **Análisis de Casos:** Evaluación de casos específicos donde se haya cuestionado la falta de separación de funciones en los procedimientos sancionadores de los GAD, con el fin de determinar su impacto en la legalidad de las sanciones impuestas y en la protección de los derechos de los administrados.

### **Instrumentos Derivados de la Metodología Seleccionada**

- **Entrevistas Semiestructuradas a Abogados Administrativistas y Expertos en Derecho Público:** Se diseñará un conjunto de preguntas que permita a los expertos compartir sus perspectivas sobre los procedimientos sancionadores de los GAD, en particular sobre la separación de funciones y su impacto en el debido proceso.
- **Instrumentos para el Análisis de Casos:** Se desarrollará una matriz para el análisis sistemático de los casos seleccionados, basada en criterios como la naturaleza de las infracciones, la intervención de las autoridades y los resultados obtenidos en términos de legalidad y respeto a las garantías procesales.

### **Análisis de Datos**

Los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos a través de las entrevistas y el análisis de casos serán sistematizados y evaluados para determinar la percepción de los expertos sobre la implementación de los procedimientos sancionadores en los GAD y sus recomendaciones para mejorar su transparencia y legalidad. Los análisis cualitativos buscarán extraer temas comunes, opiniones y sugerencias de los entrevistados, mientras que los análisis cuantitativos se enfocarán en sistematizar los hallazgos y evaluar el impacto de las recomendaciones propuestas.

## **Población y Muestra**

La población de estudio está compuesta por expertos clave en derecho administrativo y público, incluyendo abogados, jueces y académicos, así como funcionarios de los GAD involucrados en la implementación y evaluación de los procedimientos sancionadores. Las entrevistas se realizarán a abogados especializados en derecho administrativo, expertos en garantías procesales, y jueces que hayan resuelto casos relacionados con la potestad sancionadora de los GAD. Este grupo proporcionará una perspectiva integral para el estudio, permitiendo una comprensión profunda de los problemas y desafíos relacionados con la implementación de los procedimientos sancionadores.

## **Tipo de Investigación**

Este estudio adoptará una metodología de investigación mixta, con un enfoque multimodal que combine el análisis documental con el análisis de casos seleccionados. La investigación teórica será complementada con entrevistas a expertos en derecho público y administrativo, lo que permitirá obtener una comprensión profunda de las perspectivas jurídicas y prácticas sobre los procedimientos sancionadores en los GAD. La metodología de investigación permitirá no solo analizar la situación actual, sino también proponer recomendaciones para implementar mejoras basadas en la evaluación crítica de los procedimientos sancionadores.

## **Principales Aportes**

Este proyecto tiene como objetivo contribuir al debate sobre la potestad sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador, ofreciendo un análisis fundamentado sobre la implementación del principio de separación de funciones en los procedimientos sancionadores. Se espera que los resultados del estudio faciliten la formulación de políticas públicas más justas y transparentes, centradas en la protección de los derechos de los administrados y en la mejora de la imparcialidad en las decisiones sancionadoras de los GAD, promoviendo un sistema administrativo más legítimo y equitativo en Ecuador.

## **Importancia, Necesidad Social, Novedad y Actualidad Científica**

La reforma de los procedimientos administrativos sancionadores y la correcta implementación de la separación de funciones en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son de crucial importancia para abordar los desafíos actuales en la administración pública ecuatoriana; la falta de transparencia, la inobservancia de las garantías procesales y la ambigüedad en la aplicación de sanciones demandan una urgente revisión y adecuación de las normativas y prácticas administrativas. Este estudio responde a la necesidad social de promover un sistema administrativo más justo y eficiente, que respete los derechos de los administrados y garantice la imparcialidad en las decisiones sancionadoras.

La evaluación de los procedimientos sancionadores en los GAD, con especial énfasis en la separación de funciones entre la instrucción y la sanción, representa una innovación en el contexto ecuatoriano, alineándose con tendencias internacionales que buscan fortalecer la transparencia y el respeto a los derechos en la administración pública. Este enfoque contribuye al avance científico en el campo del derecho administrativo, promoviendo un análisis crítico de las prácticas actuales y proponiendo reformas orientadas a garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica.

Este estudio no solo aborda la problemática actual dentro de los GAD, sino que también se posiciona como un aporte significativo para el desarrollo de políticas públicas más equitativas y fundamentadas en el respeto a los principios constitucionales. Su relevancia radica en que promueve la confianza de los ciudadanos en las instituciones locales y busca mejorar la calidad de los procedimientos sancionadores, evitando posibles vulneraciones de derechos fundamentales y garantizando la imparcialidad y justicia en las decisiones administrativas.

## **Descripción Breve del Contenido de los Capítulos**

El presente trabajo se organiza en tres capítulos, que abordan de manera sistemática el análisis teórico, metodológico y práctico del objeto de estudio.

- **Capítulo Uno:** Se establecen las bases teóricas y normativas del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador, con énfasis en los

principios constitucionales y en el Código Orgánico Administrativo (COA). En este capítulo se analiza el marco normativo que regula la potestad sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y se examinan los principios fundamentales, como el debido proceso y la separación de funciones entre la instrucción y la sanción.

- **Capítulo Dos:** Se desarrollan las bases metodológicas que sustentan la propuesta de investigación. En este capítulo se describen los métodos de investigación empleados, tanto teóricos como empíricos, incluyendo el análisis documental y las entrevistas a expertos en derecho administrativo y público. También se explica el enfoque metodológico adoptado para el análisis de casos, con el fin de evaluar la aplicación de las garantías procesales en los procedimientos sancionadores de los GAD.
- **Capítulo Tres:** Se presentan los resultados del análisis y se explican los elementos que integran la propuesta de mejora normativa y procedimental. Este capítulo ofrece una discusión crítica sobre los hallazgos obtenidos y formula recomendaciones específicas para la reforma de los procedimientos sancionadores, proponiendo cambios que aseguren una mayor transparencia, imparcialidad y respeto a los derechos de los administrados.

## **CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO**

Este capítulo está dedicado al análisis de los fundamentos teóricos que sustentan el procedimiento administrativo sancionador y su aplicación en el ámbito del derecho administrativo en Ecuador. A través del estudio de diversas fuentes bibliográficas, tanto nacionales como internacionales, se busca profundizar en los principios jurídicos y doctrinas que guían este procedimiento, con énfasis en los derechos fundamentales de los administrados y las limitaciones al poder sancionador del Estado. Asimismo, se revisan las normativas vigentes, como el Código Orgánico Administrativo (COA), y los principios constitucionales que garantizan un debido proceso en este tipo de actuaciones. Entonces, el objetivo de este marco teórico es proporcionar una base sólida para la comprensión del problema investigado, identificando tanto las áreas de consenso como los puntos de controversia en la doctrina, a fin de establecer un contexto adecuado para la evaluación de la eficacia y equidad del procedimiento sancionador.

### **Procedimiento Administrativo Sancionador**

El procedimiento administrativo sancionador es un mecanismo fundamental mediante el cual el Estado ejerce su *ius Puniendi* en el ámbito administrativo, diferenciándose del ámbito penal, aunque ambos comparten el objetivo de reprimir conductas antijurídicas. La administración pública, a través de este proceso, tiene la facultad de imponer sanciones a quienes incurran en infracciones administrativas. De este modo, el procedimiento busca garantizar la claridad y precisión en la aplicación de las normas sancionadoras, evitando ambigüedades que puedan vulnerar los derechos de los administrados.

Según Gordillo (1984), el procedimiento administrativo se define como aquella parte del derecho que regula la intervención de los interesados en la impugnación de la voluntad administrativa. En este sentido, el procedimiento administrativo sancionador debe garantizar la participación activa del administrado, respetando las garantías del debido proceso y asegurando que la administración pública actúe en cumplimiento estricto de la normativa. Así, los actos ejecutados por la administración, cuando están relacionados con una

sanción, deben siempre observar los principios constitucionales, con el fin de preservar la seguridad jurídica.

## **Finalidad**

La finalidad del procedimiento administrativo sancionador es, principalmente, verificar la comisión de una conducta prohibida, tipificada como infracción administrativa, y garantizar que la sanción impuesta sea proporcional a la gravedad de la infracción. Este procedimiento tiene como propósito salvaguardar el interés público, asegurando que el Estado, a través de la administración pública, cumpla con su función sancionadora dentro de los límites establecidos por la ley.

Danós Ordóñez (2013) define la potestad sancionadora como un poder natural de la administración, derivado de sus competencias específicas, que le permite imponer sanciones de manera proporcional y justificada. En este sentido, el procedimiento sancionador no solo debe garantizar que la sanción se aplique conforme a la normativa, sino que el administrado tenga acceso a mecanismos de defensa efectivos, asegurando el respeto a sus derechos. La proporcionalidad de la sanción es fundamental para evitar abusos en la aplicación del poder sancionador y garantizar que el procedimiento sea justo y equitativo.

## **Principios Constitucionales en el Procedimiento Administrativo Sancionador**

El procedimiento administrativo sancionador está fundamentado en diversos principios constitucionales que aseguran la protección de los derechos de los administrados, mientras limitan el poder sancionador del Estado. Estos principios actúan como garantías procesales, cuya observancia es esencial para evitar arbitrariedades y asegurar un debido proceso. Según Gutiérrez (2019), estos principios aseguran que las sanciones administrativas respeten los derechos fundamentales, siendo vitales en el marco jurídico de Ecuador.

## **Tipicidad**

El principio de tipicidad establece que ninguna conducta puede ser sancionada si no está previamente tipificada en la ley de manera clara y precisa. En el ámbito del derecho administrativo sancionador, este principio es crucial para garantizar que los administrados conozcan de antemano las conductas prohibidas y las posibles sanciones. La Constitución de Ecuador, en su artículo 76, numeral 3, afirma que nadie puede ser sancionado por una conducta que no esté tipificada como infracción administrativa o penal en el momento de su comisión. El COA (2017), en su artículo 26, también establece que las infracciones administrativas deben estar expresamente previstas en la ley, prohibiendo su aplicación por analogía o interpretación extensiva. Este principio es esencial para prevenir abusos por parte de las autoridades administrativas (Letelier, 2017).

## **Legalidad**

El principio de legalidad es uno de los pilares del Estado de derecho, según Cordero (2020), y garantiza que ninguna sanción puede imponerse sin que exista una norma jurídica que lo autorice. Este principio asegura que las actuaciones de la administración pública se realicen dentro de los límites de la ley, evitando así arbitrariedades. El artículo 226 de la Constitución de Ecuador establece que las instituciones del Estado solo pueden actuar dentro de las competencias que les han sido asignadas. Además, el COA (2017) refuerza este principio, obligando a que toda actuación sancionadora esté respaldada por normas preexistentes, lo que garantiza transparencia y previsibilidad en la actuación administrativa (Moreta, 2019).

## **Irretroactividad**

El principio de irretroactividad impide que las leyes sancionadoras se apliquen a hechos cometidos antes de su entrada en vigor, salvo que la nueva norma beneficie al administrado. Este principio, consagrado en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución de Ecuador, asegura que los administrados no puedan ser castigados por conductas que en su momento no constituían infracción. El COA (2017), en su artículo 30, reafirma este principio, estipulando

que las disposiciones sancionadoras solo pueden tener efecto retroactivo si benefician al infractor. La irretroactividad es una garantía fundamental para proteger a los ciudadanos contra posibles cambios normativos arbitrarios (Gutiérrez, 2019).

### **Presunción de Inocencia**

El principio de presunción de inocencia es un derecho fundamental que asegura que toda persona será considerada inocente hasta que se demuestre lo contrario mediante una resolución firme. La Constitución de Ecuador, en su artículo 76, numeral 2, establece que ningún ciudadano puede ser tratado como culpable hasta que no se haya probado su responsabilidad. El COA (2017), en su artículo 195, refuerza este principio al asignar la carga de la prueba a la administración pública, garantizando así un equilibrio entre la autoridad y el administrado. Según Díaz (2018), la presunción de inocencia es esencial en los procedimientos sancionadores, pues garantiza un tratamiento equitativo y justo de los administrados.

### **Principio de Concurso de Infracciones**

El principio de concurso de infracciones permite que una misma conducta sea considerada como constitutiva de más de una infracción administrativa. Este principio garantiza que las sanciones se impongan de manera proporcional y ordenada, asegurando que el administrado tenga un margen temporal para corregir su conducta. El COA (2017) estipula que entre la imposición de una sanción y otra debe transcurrir un plazo máximo de 30 días, durante el cual el infractor puede demostrar que ha cesado en su comportamiento ilícito. Este principio es clave para evitar la acumulación injusta de sanciones (Espín, 2021).

### **Principio de *Non Bis In Idem* o Prohibición de la Duplicidad de Sanciones Administrativas**

El principio de non bis in ídem prohíbe que una persona sea sancionada más de una vez por la misma causa y hechos. Este principio, consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal i, de la Constitución de Ecuador, asegura que ningún ciudadano sea juzgado más de una vez por los mismos hechos. El COA

(2017), en su artículo 259, refuerza esta prohibición al establecer que nadie puede ser sancionado administrativamente dos veces si se aprecian identidad de sujeto, objeto y causa. Según Villablanca (2020), este principio protege a los administrados de la duplicidad de sanciones y previene abusos en la imposición de castigos por parte de las autoridades.

### **Principio de Seguridad Jurídica**

El principio de seguridad jurídica es esencial para garantizar que las actuaciones de la administración pública se realicen en un marco de certeza y previsibilidad. Según la Constitución de Ecuador, en su artículo 82, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas claras y públicas. Este principio asegura que las normas sancionadoras sean aplicadas de manera uniforme y coherente, evitando interpretaciones arbitrarias. Asimismo, el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial (2015) establece que jueces y servidores públicos deben garantizar la constante y fiel aplicación de la ley, asegurando así un marco de legalidad y estabilidad en los procedimientos sancionadores (Méndez, 2019).

### **Principio de Proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad garantiza que las sanciones impuestas por la administración pública sean adecuadas y no excesivas en relación con la infracción cometida. Este principio exige que las sanciones sean proporcionales a la gravedad del acto ilícito, respetando los derechos del infractor. El artículo 76, numeral 6, de la Constitución de Ecuador asegura que la ley establezca la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones, evitando así la imposición de penas desmedidas. En este sentido, la administración debe evaluar las circunstancias que agravan o atenúan la infracción, justificando adecuadamente la sanción impuesta (Torres, 2019). El COA (2017) también refuerza este principio, asegurando que la administración actúe con razonabilidad y justicia al imponer sanciones.

## **Potestad Sancionadora**

La potestad sancionadora de la administración pública es el mecanismo por el cual se asegura el control y la corrección de las conductas antijurídicas cometidas por los administrados. Esta potestad se origina de la necesidad del Estado de preservar el orden y el bienestar público, imponiendo sanciones correctivas o disciplinarias ante infracciones que atenten contra el ordenamiento jurídico. García de Enterría (2008) sostiene que el *Ius Puniendi* del Estado se manifiesta tanto en la vía judicial como en la administrativa, con la salvedad de las penas privativas de libertad u otros derechos civiles y políticos, los cuales son de competencia exclusiva de la jurisdicción penal.

El Código Orgánico Administrativo (COA), promulgado en el Registro Oficial en 2017 y vigente desde 2018, regula el ejercicio de la función administrativa sancionadora, encomendando a los organismos públicos la responsabilidad de hacer cumplir las normativas mediante sanciones que respeten los derechos fundamentales de los administrados. La potestad sancionadora implica que la administración pública tiene la facultad de imponer sanciones por infracciones menores, garantizando que el sistema de justicia ordinaria no se vea sobrecargado por conductas que pueden ser corregidas por la vía administrativa.

Pallares Alzamora (2022) menciona que la sanción administrativa tiene un carácter represivo, y su finalidad es mantener el orden jurídico reprimiendo aquellas conductas que lo contraríen. De esta manera, la administración actúa como una vía alternativa al sistema de justicia, haciéndose cargo de las infracciones que no son de suficiente gravedad como para requerir intervención judicial, pero que, no obstante, deben ser sancionadas para asegurar el respeto a las normativas públicas.

Este ejercicio de la potestad sancionadora, sin embargo, está sujeto a ciertos límites que emanan del derecho administrativo sancionador y de los derechos subjetivos que poseen los administrados. Los órganos competentes que intervienen en el procedimiento administrativo sancionador deben respetar estos límites, asegurando que las sanciones sean justas, razonables y proporcionales a la infracción cometida.

## **Separación del Órgano Inspector, Instructor y Resolutor**

La separación de funciones en el procedimiento administrativo sancionador es fundamental para garantizar la imparcialidad y objetividad de la administración pública. Esta separación asegura que las diferentes fases del proceso sancionador (inspección, instrucción y resolución) sean manejadas por órganos diferentes, evitando que un mismo órgano o funcionario actúe con parcialidad.

Según Schach (2017), la separación de funciones es indispensable para garantizar la legitimidad del proceso administrativo sancionador, ya que "el órgano resolutor debe basar su decisión en los hechos presentados por el órgano instructor, manteniendo independencia y transparencia en la imposición de sanciones". El inspector se encarga de verificar el cumplimiento de la normativa y de documentar cualquier transgresión mediante un acta de inspección (Panhispanico, 2022), mientras que el instructor gestiona el procedimiento, asegurando el cumplimiento de los plazos y principios procesales, como el derecho a la contradicción (Ceccarini, 2017). Finalmente, el resolutor toma la decisión final, basándose en el informe del instructor y las pruebas presentadas.

El Código Orgánico Administrativo (COA) refuerza este principio en su artículo 19, que dispone que los servidores públicos deben actuar con independencia y evitar resolver casos en los que exista un conflicto de intereses (Asamblea Nacional, 2017). Esta separación es vital para asegurar la neutralidad del procedimiento y que los derechos de los administrados sean respetados en todo momento.

## **Caducidad y Prescripción**

Los conceptos de caducidad y prescripción en el procedimiento administrativo sancionador son mecanismos de control que protegen al administrado frente a actuaciones arbitrarias de la administración pública, garantizando que esta ejerza su poder sancionador dentro de los plazos establecidos legalmente.

La caducidad, según Pallares Alzamora (2022), se produce cuando la administración no concluye el procedimiento dentro del plazo legal, lo que anula

el acto sancionador por falta de competencia. El artículo 244 del COA establece que la caducidad de la potestad sancionadora se configura cuando la administración no resuelve el procedimiento en el plazo previsto, permitiendo al inculpado solicitar una certificación de caducidad para archivar el expediente (Asamblea Nacional, 2017).

Por otro lado, la prescripción extingue el derecho de la administración a iniciar un procedimiento sancionador una vez que ha transcurrido un tiempo determinado desde la comisión de la infracción. El COA, en su artículo 245, establece los plazos de prescripción según la gravedad de la infracción: un año para infracciones leves, tres años para graves y cinco años para infracciones muy graves. Estos plazos comienzan a contar desde el día siguiente a la comisión del hecho o desde que la administración tenga conocimiento del mismo (Asamblea Nacional, 2017). De acuerdo con García de Enterría (2008), la prescripción garantiza que la administración no pueda actuar indefinidamente, preservando así la seguridad jurídica del administrado.

### **Actividad Probatoria**

La actividad probatoria es una garantía esencial dentro del procedimiento administrativo sancionador. Según Suay Rincón (1990), el derecho a la prueba implica que el administrado tiene la posibilidad de presentar todos los medios probatorios que considere necesarios para defenderse frente a las acusaciones, mientras que la administración pública tiene la obligación de fundamentar su decisión con pruebas contundentes.

El Código Orgánico Administrativo establece en sus artículos 193 a 200 que la carga de la prueba recae sobre la administración pública, la cual debe demostrar la existencia de la infracción y aportar todas las pruebas que justifiquen la sanción (Asamblea Nacional, 2017). En este sentido, la administración no puede sancionar sin una base probatoria sólida, lo que refuerza el principio de presunción de inocencia, consagrado en el artículo 76, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador.

Esta garantía procesal asegura que el procedimiento sancionador sea equitativo, permitiendo al administrado contradecir las pruebas presentadas por la administración y ejercer su derecho de defensa de manera efectiva.

### **Sanción Administrativa**

La sanción administrativa, definida por Suay Rincón (1990) como "cualquier mal infringido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal", es la consecuencia de una infracción cometida por un administrado, que se resuelve a través del procedimiento sancionador. La imposición de sanciones debe respetar una serie de garantías fundamentales, como la proporcionalidad, la legalidad, y el debido proceso, para evitar abusos de poder.

El COA dispone que las sanciones administrativas solo pueden imponerse por órganos con facultad sancionadora, y deben estar claramente establecidas en la ley. La finalidad de la sanción no es solo punitiva, sino también correctiva, buscando prevenir la repetición de conductas ilícitas por parte del administrado y proteger el interés público. Como menciona Pallares Alzamora (2022), "la sanción administrativa actúa como un mecanismo alternativo al sistema de justicia ordinaria, permitiendo a la administración castigar conductas de escasa gravedad sin sobrecargar el sistema judicial".

Asimismo, la administración pública debe actuar con celeridad para imponer las sanciones dentro de los plazos establecidos, evitando la caducidad o prescripción de las mismas. De no hacerlo, el administrado podría beneficiarse de la extinción de la acción sancionadora por razones de tiempo, como lo establece el artículo 246 del COA (Asamblea Nacional, 2017).

### **Seguridad Jurídica**

El principio de seguridad jurídica es uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho, ya que establece un marco en el que los administrados pueden actuar con certeza y previsibilidad. En el ámbito del derecho administrativo sancionador, este principio garantiza que las actuaciones de la administración pública sean predecibles, regulares y conformes a las normas legales. Así, cualquier acto administrativo que no se ajuste a estos criterios

puede ser objeto de nulidad, como lo señala el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador. La seguridad jurídica protege al administrado frente a posibles arbitrariedades, permitiéndole saber con antelación las consecuencias legales de sus acciones y las reglas del procedimiento sancionador.

Además, el principio de seguridad jurídica también asegura que las leyes sean claras y accesibles para los ciudadanos, evitando la creación de normativas ambiguas o confusas que puedan inducir a errores. Como indica García de Enterría (2008), “el Estado de derecho exige que las normas jurídicas sean claras, predecibles y que no estén sujetas a cambios repentinos o interpretaciones variables”. De esta manera, el administrado puede confiar en que las reglas del procedimiento sancionador no serán modificadas de manera inesperada o discrecional, lo que refuerza la legitimidad del sistema administrativo.

En el procedimiento administrativo sancionador, la notificación es un elemento esencial para asegurar el respeto al principio de seguridad jurídica. Sin una notificación adecuada y oportuna, el administrado no tiene la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, lo que vicia el procedimiento y puede derivar en la nulidad del acto administrativo. La notificación no solo es un acto formal, sino una garantía de que el administrado está plenamente informado sobre los hechos que se le imputan, las pruebas que existen en su contra y las posibles sanciones. Dromi (2015) afirma que “la notificación es un requisito indispensable para que el acto administrativo adquiera eficacia, pues sin ella el administrado no puede ejercer adecuadamente su derecho a la defensa”.

Asimismo, la seguridad jurídica impone a la administración la obligación de actuar dentro de los plazos establecidos. El incumplimiento de los plazos procesales no solo genera inseguridad en el administrado, sino que también puede resultar en la caducidad del procedimiento, lo que significa que la administración pierde su potestad sancionadora si no actúa dentro del tiempo legalmente establecido. Esta previsión refuerza la seguridad jurídica, al evitar que el administrado quede indefinidamente sujeto a la incertidumbre de una posible sanción.

Otra manifestación del principio de seguridad jurídica es la motivación de los actos administrativos. Cada decisión de la administración debe estar debidamente fundamentada en derecho, explicando de manera clara y coherente las razones que justifican la sanción impuesta. Esta motivación permite al administrado conocer los argumentos en su contra y, en su caso, recurrir la decisión si considera que se ha cometido una injusticia. Como indica Gordillo (1984), “la motivación no es un mero formalismo, sino un instrumento que garantiza la transparencia y la legalidad de las actuaciones administrativas”.

### **Consecuencia Real del Artículo 105 del COA: Nulidad de los Actos**

El artículo 105 del Código Orgánico Administrativo (COA) establece de manera clara y precisa las causas de nulidad de los actos administrativos, especificando las consecuencias jurídicas que se derivan de la emisión de actos que vulneren los principios fundamentales del derecho administrativo. La nulidad tiene un carácter absoluto y se configura cuando el acto administrativo se dicta sin observar los requisitos legales esenciales, afectando de manera directa la validez del mismo. Este artículo refuerza la idea de que todo acto administrativo debe estar sometido a las normas y principios del Estado de derecho.

La nulidad de los actos administrativos no solo afecta al acto en sí mismo, sino que también invalida todas las actuaciones posteriores que dependan de dicho acto. Esto implica que cualquier decisión, sanción o resolución que se emita con base en un acto nulo será igualmente considerada inválida. Como lo expresa Gordillo (1984), “la nulidad del acto administrativo tiene un efecto expansivo, ya que arrastra consigo todas las decisiones y actos que se apoyan en él, retrotrayendo el procedimiento al momento en que se cometió el vicio”.

La nulidad también tiene un carácter de orden público, lo que significa que puede ser declarada de oficio por la administración o solicitada por los administrados. Esto refuerza la obligación de la administración de actuar de manera diligente y conforme a la ley, asegurando que sus actos respeten los derechos de los administrados. En palabras de Alvarado (2021), “la nulidad es una herramienta esencial para garantizar que la administración pública no actúe de manera arbitraria o en contra de los principios fundamentales del derecho administrativo”.

Un punto relevante es que la nulidad no puede ser subsanada. A diferencia de la anulabilidad, que permite corregir ciertos vicios procesales, la nulidad invalida completamente el acto administrativo, considerándolo inexistente desde su origen. Esta característica impone a la administración una carga de diligencia mucho mayor, ya que cualquier error en el procedimiento puede derivar en la nulidad total del acto, obligando a reiniciar el proceso. Este mecanismo es fundamental para asegurar el respeto al debido proceso y a los principios de legalidad y transparencia.

El artículo 105 del COA también establece que la nulidad de los actos administrativos no tiene un plazo de prescripción, lo que significa que puede ser declarada en cualquier momento si se comprueba la existencia de un vicio fundamental en el procedimiento. Esto refuerza la idea de que los derechos de los administrados no pueden verse comprometidos por errores procesales, y que la administración pública está obligada a actuar de manera correcta desde el inicio hasta el final del procedimiento sancionador.

### **Culpabilidad según el Artículo 253 del COA**

El artículo 253 del Código Orgánico Administrativo (COA) establece de manera precisa el principio de culpabilidad en los procedimientos sancionadores, garantizando que ninguna persona sea sancionada sin una debida constatación de su responsabilidad en los hechos imputados. Este artículo recoge uno de los pilares fundamentales del derecho sancionador, que es el principio de presunción de inocencia, consagrado también en la Constitución de la República del Ecuador. Según esta disposición, solo se puede imponer una sanción cuando se demuestre que el administrado ha cometido una infracción, lo que exige que la administración aporte pruebas suficientes que acrediten la culpabilidad.

Este principio se encuentra intrínsecamente vinculado con el principio de tipicidad, que exige que cualquier conducta sancionable esté previamente establecida en la ley de manera clara y precisa. La administración no puede imponer sanciones basadas en conductas ambiguas o que no estén debidamente tipificadas como infracciones. En este sentido, la culpabilidad no puede ser atribuida de manera automática; se requiere de una investigación exhaustiva y de la valoración de las pruebas que respalden la acusación. Como

menciona Suay Rincón (1990), “la culpabilidad no es una presunción, sino una conclusión a la que se llega después de un procedimiento justo en el que se ha garantizado el derecho a la defensa”.

El artículo 253 también destaca la importancia de que el proceso sancionador se ajuste a las normas de debido proceso, lo que incluye el derecho del administrado a ser oído, a presentar pruebas y a defenderse contra las acusaciones formuladas en su contra. En este sentido, la administración tiene la carga de la prueba y debe demostrar más allá de toda duda razonable que el administrado ha cometido la infracción de la que se le acusa. Sin estas garantías, el principio de culpabilidad se vería afectado, y cualquier sanción impuesta sería arbitraria e injusta.

La culpabilidad, según el COA, también debe ser proporcional a la infracción cometida. Esto significa que no todas las infracciones deben ser sancionadas con la misma severidad; la administración debe evaluar la gravedad de los hechos, las circunstancias atenuantes o agravantes, y cualquier otro factor relevante que permita graduar la sanción. Este principio de proporcionalidad está estrechamente relacionado con el de culpabilidad, ya que no puede imponerse una sanción desproporcionada en relación con la conducta del administrado.

Por otro lado, el COA también establece que el administrado tiene derecho a recurrir cualquier sanción que considere injusta o que no esté debidamente fundamentada. Este derecho de impugnación es otra manifestación del principio de culpabilidad, ya que permite al administrado someter a revisión la decisión de la administración ante un órgano superior. Según Ceccarini (2017), “la posibilidad de recurrir una sanción garantiza que el administrado tenga una segunda oportunidad de defenderse y que la sanción no sea impuesta de manera arbitraria”.

## **Determinación del Principio de Imparcialidad**

El principio de imparcialidad es una garantía esencial en los procedimientos sancionadores, ya que asegura que la administración pública actúe de manera objetiva y sin favoritismos. Este principio está consagrado tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en el Código Orgánico Administrativo (COA), y exige que los funcionarios públicos que intervienen en un procedimiento sancionador lo hagan con total independencia y sin influencias externas. Como menciona Dromi (2015), “la imparcialidad es un requisito indispensable para garantizar la legalidad y justicia de los actos administrativos, ya que evita que los intereses personales o políticos influyan en las decisiones de la administración”.

Una manifestación concreta del principio de imparcialidad es la separación de funciones entre los órganos instructores y los órganos resolutores en un procedimiento sancionador. Esta separación, establecida en el artículo 248 del COA, asegura que el funcionario que investiga los hechos no sea el mismo que impone la sanción, evitando así posibles conflictos de interés. Según Ceccarini (2017), “la imparcialidad se garantiza cuando cada etapa del procedimiento es gestionada por órganos diferentes, lo que refuerza la objetividad y transparencia en la toma de decisiones”.

El principio de imparcialidad también se refleja en el derecho del administrado a ser notificado sobre la identidad del funcionario que lleva adelante la investigación y el que impone la sanción. Esta notificación es esencial para que el administrado pueda ejercer su derecho de recusación si considera que alguno de los funcionarios tiene un interés personal en el caso o no puede actuar de manera imparcial. Como señala García de Enterría (2008), “la imparcialidad no es solo una cuestión de forma, sino de sustancia; el administrado debe tener la certeza de que el procedimiento se lleva a cabo sin sesgos ni influencias indebidas”.

Además, el principio de imparcialidad está vinculado con la transparencia en la actuación de la administración pública. Todos los actos administrativos deben estar debidamente motivados, explicando las razones que llevaron a la imposición de una sanción y demostrando que se ha actuado de manera objetiva.

La falta de motivación o la existencia de un conflicto de interés en la actuación de los funcionarios puede dar lugar a la nulidad del acto administrativo, como lo establece el artículo 105 del COA (Asamblea Nacional, 2017).

El principio de imparcialidad también es una garantía contra el abuso de poder por parte de los funcionarios públicos. En muchos casos, la falta de imparcialidad puede llevar a decisiones arbitrarias o injustas, que no solo afectan los derechos del administrado, sino que también minan la confianza en las instituciones públicas. Como afirma Espín (2021), “la imparcialidad es una de las garantías más importantes del derecho administrativo sancionador, ya que asegura que los procedimientos se realicen con integridad y justicia, evitando cualquier tipo de favoritismo o parcialidad”.

### **Caracterización de las Sanciones Administrativas**

Las sanciones administrativas tienen como objetivo esencial preservar el interés público, y, según Manayalle y Zúñiga (2016), son una herramienta del Estado para corregir conductas que vulneran las normas establecidas. Dichas sanciones se imponen para restaurar el orden jurídico y garantizar el cumplimiento de las leyes. La Administración Pública, al ejercer su poder sancionador, actúa como guardián del bien común, protegiendo los intereses de la colectividad frente a actos individuales que transgreden las normativas.

Sin embargo, Letelier (2017) señala que el régimen sancionador en el ámbito administrativo enfrenta una serie de dificultades debido a la falta de un marco normativo claro y general que regule estas sanciones de manera uniforme. La jurisprudencia ha tenido que suplir esta carencia legislativa, estableciendo criterios para que las sanciones se ajusten a los principios del derecho. Este vacío legislativo ha generado confusión, lo que pone de manifiesto la necesidad de un sistema sancionador más estructurado que garantice equidad y coherencia en la aplicación de las sanciones.

Por otra parte, Villacreses (2019) destaca que las sanciones administrativas también cumplen una función correctiva, permitiendo a la Administración no solo sancionar, sino también obligar al infractor a modificar su conducta. Este proceso incluye la imposición de cargas, incluso sobre derechos

fundamentales como la libertad y la propiedad, siempre que estas limitaciones sean proporcionales y estén debidamente justificadas. En este sentido, las sanciones no solo buscan castigar, sino también prevenir futuras infracciones mediante la corrección de conductas.

Torres (2019) amplía esta idea al señalar que la potestad sancionadora puede ser descentralizada, permitiendo que gobiernos locales o GAD impongan sanciones administrativas en su jurisdicción. Esto garantiza que las sanciones sean más efectivas y adecuadas a las realidades locales, aunque siempre bajo el marco legal general del Estado. Esta descentralización, sin embargo, debe garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los administrados y la coherencia con el marco normativo nacional.

Según Cordero (2020), la imposición de sanciones administrativas requiere que la Administración actúe de manera rápida y eficiente. La falta de oportunidad en la aplicación de las sanciones puede debilitar su efectividad y justificar un alargamiento de los plazos para la ejecución de las sanciones. La complejidad de las relaciones sociales y administrativas demanda una respuesta ágil por parte de la Administración, lo que también implica un compromiso con la transparencia y el debido proceso.

El Código Orgánico Administrativo (COA), en su artículo 245, establece plazos claros para la prescripción de sanciones administrativas: un año para infracciones leves, tres años para las graves y cinco años para las muy graves. Esta normativa garantiza que las sanciones se impongan en un plazo razonable, evitando así que el infractor quede impune por la dilación del proceso. Según Galarza (2016), la proporcionalidad de las sanciones es fundamental, ya que evita que la potestad sancionadora sea ejercida de manera desproporcionada o arbitraria, protegiendo así los derechos del infractor.

Así mismo, Gutiérrez (2019) destaca que el Código Orgánico Administrativo se consolida como una norma fundamental dentro del sistema administrativo ecuatoriano, proporcionando un marco de referencia para la imposición de sanciones y asegurando que estas se ajusten a los principios de legalidad y debido proceso. El COA es clave para garantizar que las sanciones

administrativas se impongan de manera justa y transparente, siempre bajo el principio de proporcionalidad y en concordancia con la Constitución.

## **Garantías**

El procedimiento administrativo sancionador del Código Orgánico Administrativo (COA) (2017) otorga diversas garantías a los administrados, siendo la principal la legalidad. Esta implica que todos los actos administrativos deben estar fundamentados en la ley y que ninguna sanción puede ser impuesta sin que exista una normativa que la sustente. Según Wunder y Gabardo (2021), la legalidad está estrechamente vinculada con la eficiencia administrativa, asegurando que los actos del Estado se ajusten no solo a lo que es correcto en términos jurídicos, sino también a lo que es eficiente y oportuno para la administración pública.

El COA, en su artículo 248, establece una separación clara entre las funciones de instrucción y sanción, lo que garantiza la imparcialidad del procedimiento. Según Villablanca (2020), la separación de estas funciones es esencial para evitar conflictos de interés y garantizar que el proceso sea justo. El instructor es el encargado de investigar los hechos y presentar un informe, mientras que el sancionador toma la decisión final basándose en este informe, lo que asegura una mayor objetividad en la imposición de las sanciones.

Otra garantía importante es la del debido proceso, que implica que no se puede imponer ninguna sanción sin que se haya seguido un procedimiento adecuado. Díaz y Aguado (2018) resaltan que el debido proceso es una salvaguarda esencial en cualquier procedimiento administrativo, ya que garantiza que los derechos del administrado sean respetados en todo momento. Este derecho incluye la posibilidad de presentar pruebas, formular alegaciones y defenderse de manera adecuada ante las acusaciones.

La notificación al presunto infractor es otra garantía clave en el procedimiento administrativo. Vásquez (2021) sostiene que la notificación cumple con la función de garantizar que el administrado esté al tanto de los cargos que se le imputan, permitiéndole preparar su defensa de manera efectiva. El COA, en su artículo 251, establece que esta notificación debe incluir una

descripción detallada de los hechos imputados, la sanción que se propone y la identidad del servidor público encargado del caso, lo que asegura la transparencia del proceso.

El derecho a la presunción de inocencia es otra garantía que protege al administrado hasta que se demuestre lo contrario mediante un proceso administrativo. Como señala Torres (2019), ningún administrado puede ser sancionado sin que se haya llevado a cabo un proceso adecuado, en el cual se respeten todas las garantías procesales. La presunción de inocencia implica que el infractor no puede ser considerado culpable antes de que se haya emitido una resolución firme, lo que refuerza la necesidad de un procedimiento justo.

Es por ello que, el derecho a impugnar las decisiones administrativas es fundamental para garantizar que los administrados tengan una segunda oportunidad de defenderse ante un órgano superior. Ceccarini (2017) señala que la posibilidad de recurrir una sanción asegura que las decisiones administrativas no sean arbitrarias y que el administrado tenga acceso a una revisión imparcial de su caso. Este derecho es esencial para reforzar la confianza en el sistema administrativo y garantizar la justicia en la imposición de sanciones.

### **Normas Generales Aplicables**

El procedimiento administrativo establecido en el COA (2017), particularmente en el Libro II, contempla las normas generales aplicables a la administración pública. Estas normas se encuentran en el artículo 134, que dispone que todas las reglas dictaminadas serán utilizadas en los procedimientos administrativos, asegurando que desde la solicitud hasta la resolución se respeten los principios de legalidad y transparencia. Como menciona Gutiérrez (2019), uno de los aspectos clave del COA es que regula la administración pública, estableciendo los lineamientos para garantizar que las omisiones e irregularidades cometidas por los administrados sean esclarecidas conforme a la normativa vigente.

El impulso de los procedimientos sancionadores es competencia de la administración pública, la cual tiene la potestad de actuar de oficio, de acuerdo con los principios establecidos en la legislación. Esta potestad ha sido

reconocida por Cardenas (2020), quien señala que el Estado, al ser un garante de los intereses públicos, debe tomar decisiones en función de las atribuciones legales, sin dejar de lado los principios de razonabilidad y proporcionalidad. A este respecto, el COA (2017), en su artículo 136, especifica los formularios y modelos necesarios para la correcta tramitación del procedimiento, lo que garantiza que las partes interesadas tengan acceso a formatos claros y precisos, asegurando así la correcta admisión de las solicitudes en las dependencias administrativas.

Un aspecto fundamental dentro de las normas generales es la realización de audiencias orales, como se menciona en el artículo 137 del COA (2017). Estas audiencias buscan asegurar que el administrado tenga oportunidad de presentar su defensa, pero Moreta (2019) critica que, al ser facultativas, pueden transgredir el principio de inmediación. El hecho de que las audiencias no sean obligatorias pone en peligro el derecho a una defensa justa, ya que la interacción directa entre el administrado y el organismo sancionador no siempre está garantizada. Este vacío normativo limita la oportunidad del administrado de ser escuchado, comprometiendo así los principios de equidad procesal.

La falta de obligatoriedad en la asistencia a audiencias, como lo plantea el COA (2017), genera un vacío legal que afecta al administrado. Según Cornejo (2017), el proceso sancionador requiere la separación entre la fase instructora y la sancionadora para evitar que un mismo funcionario actúe como juez y parte. Sin embargo, en la práctica, esta separación no siempre se respeta, lo que resulta en una vulneración de los principios de imparcialidad y objetividad. La norma plantea que el funcionario instructor debe recopilar todas las pruebas necesarias y que otro funcionario debe tomar la decisión final sobre la sanción, pero la realidad administrativa no siempre permite esta separación efectiva.

Caicedo (2021) menciona que, en muchas ocasiones, el proceso sancionador es ejecutado por un mismo funcionario debido a la limitada cantidad de personal en la administración pública. Esta situación vulnera el principio de imparcialidad, ya que el mismo funcionario que realiza la investigación también emite la resolución, lo que implica un conflicto de intereses. Por tanto, aunque el COA establezca la separación de funciones, en la práctica, las limitaciones administrativas afectan la correcta aplicación del principio de imparcialidad.

Otro aspecto importante en las normas generales es la referencia a los plazos y notificaciones que se establecen en los artículos 158 y 164 del COA. La capacidad de representación de las partes también es regulada en el artículo 152, lo que garantiza que toda persona pueda comparecer ante la ley y ejercer sus derechos. Según Méndez (2019), el COA requiere una actualización en estos puntos, dado que el avance de la tecnología permite implementar medios de notificación digital, lo que agilizaría el procedimiento y haría más eficientes los trámites administrativos. Las notificaciones, al ser parte esencial del proceso, deben ser actualizadas para adecuarse a la realidad tecnológica del siglo XXI.

Por otro lado, el artículo 229 del COA aborda la legitimación activa, estableciendo que todos los actos administrativos se presumen legítimos una vez notificados. No obstante, la norma también prevé la posibilidad de suspender su ejecución si se causa un perjuicio irreparable al administrado o si el acto está viciado de nulidad. Esta disposición es fundamental para proteger los derechos del administrado ante decisiones arbitrarias de la administración pública. Como señala Cordero (2020), la presunción de legitimidad debe ser equilibrada con mecanismos de revisión que permitan al administrado recurrir las decisiones en caso de perjuicio grave.

El capítulo segundo del COA (2017) también introduce las medidas provisionales de protección que pueden aplicarse durante el procedimiento administrativo sancionador. Estas medidas incluyen el secuestro, la retención de bienes, la clausura de establecimientos y otras acciones que permitan garantizar el cumplimiento de las normas. Según Espín (2021), estas medidas deben ser utilizadas con prudencia, ya que, aunque son necesarias para preservar el orden público, también pueden representar una carga significativa para el administrado si no se aplican de manera proporcional.

## CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO DIAGNÓSTICO

### 2.1. Conceptualización y Operacionalización de las Variables y Categorías

El presente estudio busca analizar el procedimiento administrativo sancionador y su aplicación, por lo que es necesario conceptualizar y operacionalizar las variables involucradas en la investigación. A continuación, se detallan las principales variables, sus dimensiones, indicadores e instrumentos utilizados para su análisis.

**Tabla 1** Operacionalización de variables

Variables	Definición	Dimensión	Indicadores	Instrumentos o Técnicas
<b>Potestad sancionadora del Estado (Variable Independiente)</b>	Capacidad del Estado para imponer sanciones administrativas conforme a un marco legal establecido.	Ejercicio de la potestad sancionadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Aplicación de sanciones ajustadas a ley:</b> Verificación de que las sanciones estén respaldadas por normativas aplicables.</li> <li>- <b>Transparencia en la imposición:</b> Publicación clara y accesible de las resoluciones sancionadoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión documental</li> <li>- Entrevistas a funcionarios y expertos en derecho administrativo</li> </ul>

<p><b>Garantías procesales (Variable Dependiente)</b></p>	<p>Conjunto de derechos que protegen al administrado durante el proceso sancionador, garantizando justicia y equidad.</p>	<p>Cumplimiento de las garantías procesales</p>	<p>- <b>Debido proceso:</b> Presencia de notificación formal, oportunidad de defensa y derecho a ser oído. - <b>Proporcionalidad de las sanciones:</b> Adecuación de la sanción a la gravedad de la infracción. - <b>Imparcialidad del proceso:</b> Separación entre las funciones de instrucción y sanción para garantizar un proceso justo.</p>	<p>- Análisis de casos sancionadores - Entrevistas a administrados y abogados especializados</p>
---	---	---	---	--

## 2.2. Enfoque de la Investigación

Este estudio adopta un enfoque cualitativo, con el objetivo de analizar la aplicación de la potestad sancionadora del Estado y su conformidad con las garantías procesales establecidas en la Constitución y el Código Orgánico Administrativo (COA). Se utilizarán métodos de análisis teóricos y empíricos para evaluar cómo se desarrollan los procedimientos sancionadores en la práctica.

- **Métodos Teóricos:** Revisión bibliográfica y normativa de las disposiciones legales que regulan la potestad sancionadora, especialmente en el marco del COA y la Constitución de la República del Ecuador.
- **Métodos Empíricos:** Se realizarán entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos y abogados especializados en derecho administrativo, y se analizarán casos específicos en los que se hayan impuesto sanciones administrativas.

### **2.3. Alcance de la Investigación**

La investigación está centrada en el análisis del procedimiento administrativo sancionador y las garantías procesales dentro del marco jurídico ecuatoriano, tomando como referencia el Código Orgánico Administrativo (COA). El alcance de esta investigación es tanto descriptivo como analítico. Se busca describir el estado actual de la potestad sancionadora en la administración pública y el cumplimiento de las garantías constitucionales asociadas al debido proceso, así como proponer recomendaciones para mejorar la implementación de estas garantías en la práctica administrativa. Esta investigación pretende cubrir las áreas de implementación de las sanciones administrativas y su coherencia con el marco legal vigente.

El estudio aborda el proceso sancionador desde la fase de instrucción hasta la resolución final, analizando el respeto a los principios de imparcialidad, proporcionalidad, y legalidad en la administración pública. Además, se enfoca en la correcta aplicación de las sanciones, la separación de funciones entre los órganos instructores y sancionadores, y la protección de los derechos de los administrados. El análisis incluye la revisión de casos específicos y la normativa aplicable en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador en el Ecuador.

## 2.4. Declaración y Justificación del Tipo de Investigación

Este estudio utiliza un diseño cualitativo con un enfoque descriptivo-analítico, basado en el análisis de normativa legal, jurisprudencia y documentos oficiales. La investigación es de tipo **aplicada**, dado que busca generar propuestas de mejora en el procedimiento administrativo sancionador con base en el análisis de su operatividad actual. El estudio pretende comprender de manera profunda cómo se aplican las sanciones administrativas y si estas respetan los principios constitucionales y las garantías procesales establecidas en la normativa ecuatoriana.

Se seleccionó un diseño de investigación **transversal**, ya que se analizarán las normativas vigentes y los procedimientos sancionadores en un momento específico, permitiendo observar la situación actual del sistema sancionador. El método de **campo** será utilizado para recolectar datos a través de entrevistas con expertos y actores clave involucrados en la aplicación de sanciones administrativas, como funcionarios públicos y abogados especializados en derecho administrativo.

## 2.5. Métodos Empleados y sus Propósitos en el Contexto de Investigación

Para llevar a cabo este estudio, se emplearán los siguientes métodos:

- **Histórico-Jurídico:** Este método será clave para examinar la evolución del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador y su marco legal. A través de este enfoque, se podrá entender cómo las normativas y prácticas sancionadoras han evolucionado a lo largo del tiempo, identificando cambios y continuidades en las políticas sancionadoras.
  1. **Evolución normativa:** Se analizará cómo han cambiado las disposiciones sancionadoras y su implementación a lo largo de los años.
  2. **Contextualización jurídica:** Proporcionará el contexto histórico de la implementación del COA y otras leyes administrativas.

3. **Análisis comparativo:** Se comparará la legislación sancionadora ecuatoriana con la de otros países con sistemas administrativos sancionadores similares.
- **Exegético-Analítico:** Este método implicará el análisis profundo de la normativa aplicable, desglosando y analizando el contenido de las disposiciones legales en el COA y la Constitución. Se utilizará para interpretar las leyes relacionadas con la potestad sancionadora, evaluando su coherencia con los principios constitucionales.
    1. **Interpretación normativa:** Se desglosarán y analizarán las normas relevantes para el estudio.
    2. **Revisión de jurisprudencia:** Se analizarán las decisiones judiciales que hayan tratado casos de sanciones administrativas.
    3. **Evaluación de coherencia legal:** Este paso implicará comparar las disposiciones ecuatorianas con estándares internacionales en materia de derechos humanos y sanciones administrativas.
  - **Análisis Documental:** Revisión de documentos oficiales, sentencias y normativas para evaluar la coherencia del marco legal sancionador en relación con las garantías constitucionales.
  - **Entrevistas a Expertos:** Se realizarán entrevistas semiestructuradas con abogados especialistas en derecho administrativo, funcionarios públicos y académicos para recabar sus percepciones sobre la implementación de las sanciones administrativas y el respeto de las garantías procesales.

## 2.6. Instrumentos Derivados de la Metodología Seleccionada

Para la recopilación de datos y su análisis, se desarrollarán los siguientes instrumentos:

- **Guía de Entrevista para Abogados Especialistas y Funcionarios Públicos:** Se elaborará una guía de preguntas semiestructuradas enfocadas en las experiencias y percepciones de los expertos sobre la

implementación del procedimiento sancionador y el respeto de las garantías procesales. Las entrevistas explorarán la transparencia del proceso, la separación de funciones y la proporcionalidad de las sanciones.

- **Lista de Verificación para el Análisis Documental:** Este instrumento servirá para revisar de manera sistemática los documentos normativos, resoluciones y sentencias relacionadas con la potestad sancionadora. Permitirá asegurar que todos los aspectos relevantes sean considerados en el análisis.
- **Matriz de Análisis de Casos Sancionadores:** Se diseñará una matriz para analizar de forma sistemática los casos sancionadores que se incluyan en el estudio, evaluando el cumplimiento de las garantías procesales en cada caso.

## 2.7. Delimitación de la Población y la Muestra

La población objeto de esta investigación está compuesta por abogados administrativistas con experiencia en procedimientos administrativos sancionadores y funcionarios encargados de la implementación de estos procesos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Ecuador. La muestra se compone de 3 abogados administrativistas seleccionados mediante un muestreo intencional. Este enfoque garantiza la inclusión de distintas perspectivas especializadas en el ámbito del derecho administrativo, particularmente en lo relacionado con la legalidad, transparencia y el respeto a los derechos de los administrados durante los procesos sancionadores.

El muestreo intencional se justifica por la necesidad de obtener respuestas detalladas de expertos en derecho público que puedan proporcionar una visión completa de los problemas asociados a la falta de separación de funciones, la proporcionalidad de las sanciones, y el cumplimiento de las garantías procesales en los procedimientos sancionadores de los GAD. La selección de estos abogados busca abarcar diferentes especializaciones dentro del derecho administrativo, lo que permitirá un análisis exhaustivo y

representativo de los desafíos y posibles soluciones en la implementación de sanciones administrativas.

## **2.8. Presentación de los Resultados del Estudio**

Los resultados obtenidos de las entrevistas con abogados penalistas, directores de centros de rehabilitación, ex profesionales que pagaron penas y jueces constitucionales proporcionarán una evaluación profunda del sistema sancionador ecuatoriano. Se destacarán las percepciones de los expertos en cuanto a la aplicación de las sanciones administrativas y el respeto de las garantías procesales dentro del marco legal ecuatoriano.

Se realizará un análisis temático que resalte tanto las coincidencias como las discrepancias en cuanto a la viabilidad de los procesos sancionadores actuales. Este análisis no solo identificará las áreas de mejora, sino que también se centrará en la propuesta de recomendaciones concretas para optimizar la implementación de sanciones administrativas. Además, el análisis documental y las observaciones participativas añadirán una capa adicional de rigor, al evaluar el cumplimiento de las normativas y su relación con estándares internacionales.

### **Tipo de Materiales Utilizados**

En esta investigación se empleará una variedad de materiales primarios y secundarios para asegurar una evaluación exhaustiva y bien fundamentada del procedimiento administrativo sancionador. Los materiales primarios incluyen las transcripciones de las entrevistas realizadas a abogados penalistas especializados en derecho administrativo, directores de centros de rehabilitación social, ex profesionales que cumplieron penas dentro del sistema penitenciario y dos jueces constitucionales. Además, se recurrirá a observaciones participativas durante visitas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) para obtener una comprensión directa del funcionamiento de los procedimientos sancionadores y la aplicación de sanciones.

Por otro lado, los materiales secundarios comprenden una revisión detallada de la legislación vigente, tanto a nivel nacional como internacional, como el Código Orgánico Administrativo (COA), artículos académicos, informes de organismos internacionales sobre derechos humanos y procesos

sancionadores, y estudios previos sobre la efectividad del sistema sancionador en Ecuador. Esta combinación de materiales permitirá comparar el marco legal actual con las mejores prácticas internacionales, contribuyendo a una evaluación integral.

### **Importancia**

El uso de una gama diversa de materiales es crucial en esta investigación porque permite capturar múltiples perspectivas y dimensiones del tema investigado. La incorporación de entrevistas con expertos, junto con la revisión de legislación y estudios previos, garantiza que el análisis no solo sea teórico, sino también práctico y contextualizado. La diversidad de materiales refuerza la validez de los hallazgos, ofreciendo una comprensión holística de los desafíos del sistema sancionador en Ecuador, y proporcionando una base sólida para la formulación de recomendaciones de mejora. Al integrar tanto materiales primarios como secundarios, se aseguran argumentos bien fundamentados que reflejan el marco legal y las realidades prácticas del contexto ecuatoriano.

### **Resultados de los Instrumentos Aplicados**

En el marco de esta investigación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a tres abogados administrativistas y expertos en derecho público con el fin de evaluar la efectividad de los procedimientos sancionadores implementados en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Las entrevistas se centraron en la evaluación del principio de separación de funciones, la proporcionalidad en las sanciones, la legalidad de los procedimientos, y las áreas donde se podrían implementar reformas. A continuación, se presentan los resultados de las entrevistas y su análisis correspondiente.

**Tabla 2 Resultados de la entrevista**

<b>Pregunta</b>	<b>Respuesta del Entrevistado</b>	<b>Análisis</b>	<b>Observación</b>
<p><b>¿Considera que el principio de separación de funciones en los GAD se implementa de manera adecuada en los procedimientos sancionadores?</b></p>	<p>Abogado                      Administrativista 1: "La separación de funciones en teoría está bien planteada, pero en la práctica no siempre se respeta, lo que genera una vulneración del principio de imparcialidad." Abogado                      Administrativista 2: "En algunos casos he visto que el mismo funcionario actúa como instructor y resolutor, lo cual es un claro conflicto de intereses." Abogado                      Administrativista 3: "Existen GAD que sí han avanzado en la correcta implementación de la separación de funciones, pero la mayoría aún tiene deficiencias."</p>	<p>La falta de implementación efectiva del principio de separación de funciones afecta la transparencia y la imparcialidad en los procedimientos sancionadores.</p>	<p>Es necesario un seguimiento y regulación más estricta en los GAD para asegurar que la separación de funciones se aplique de manera adecuada y efectiva.</p>
<p><b>¿Cómo evalúa la proporcionalidad de las sanciones impuestas por los GAD en los procedimientos sancionadores?</b></p>	<p>Abogado                      Administrativista 1: "He observado casos donde la sanción impuesta es desproporcionada a la infracción cometida, lo que genera un clima de desconfianza hacia los procedimientos"</p>	<p>La proporcionalidad de las sanciones no está garantizada de manera uniforme, lo que crea una percepción de arbitrariedad en los procedimientos sancionadores de</p>	<p>Es crucial establecer directrices claras sobre la proporcionalidad de las sanciones en los procedimientos sancionadores de</p>

	<p>sancionadores."</p> <p>Abogado</p> <p>Administrativista 2: "Hay una falta de criterios uniformes para determinar las sanciones, lo que causa disparidades entre las sanciones para infracciones similares."</p> <p>Abogado</p> <p>Administrativista 3: "La proporcionalidad varía mucho entre los diferentes GAD, pero en general es un área que necesita más supervisión."</p>	<p>procedimientos sancionadores.</p>	<p>los GAD para evitar arbitrariedades.</p>
<p><b>¿Existen mecanismos suficientes para garantizar la legalidad de los procedimientos sancionadores en los GAD?</b></p>	<p>Abogado</p> <p>Administrativista 1: "Existen normativas, pero la falta de recursos y de capacitación adecuada de los funcionarios limitan la aplicación efectiva de estas normas."</p> <p>Abogado</p> <p>Administrativista 2: "La legalidad está garantizada en el papel, pero en la práctica, los procedimientos muchas veces carecen de la rigurosidad que deberían tener."</p> <p>Abogado</p> <p>Administrativista 3: "Se ha avanzado en la creación de marcos</p>	<p>Si bien existen normativas que garantizan la legalidad, su aplicación efectiva se ve limitada por problemas estructurales dentro de los GAD, como la falta de capacitación y recursos.</p>	<p>Se recomienda mejorar la capacitación de los funcionarios públicos y asegurar una mayor supervisión en la implementación de los procedimientos sancionadores.</p>

	legales adecuados, pero aún falta mucho en la parte de la implementación y supervisión de estos procedimientos."		
<b>¿Qué mejoras recomendaría para garantizar la transparencia en los procedimientos sancionadores de los GAD?</b>	<p>Abogado Administrativista 1: "Es fundamental garantizar el acceso público a la información sobre los procedimientos sancionadores y sus resoluciones." Abogado Administrativista 2: "La creación de plataformas digitales donde se publique toda la información relacionada con los procedimientos sancionadores ayudaría a mejorar la transparencia." Abogado Administrativista 3: "La transparencia pasa por hacer más accesibles los documentos y resoluciones de los procedimientos, no solo para las partes involucradas, sino también para la ciudadanía."</p>	La falta de transparencia en los procedimientos sancionadores es un problema recurrente, y mejorar el acceso a la información sería un paso importante hacia la rendición de cuentas y la confianza en el sistema.	Se recomienda implementar plataformas digitales y mejorar la accesibilidad de los documentos relacionados con los procedimientos sancionadores en los GAD.
<b>¿Qué impacto tiene la falta de separación de funciones en la protección de los</b>	Abogado Administrativista 1: "La falta de separación de funciones puede llevar a decisiones sesgadas	La falta de separación de funciones tiene un impacto negativo significativo en la	Es esencial asegurar la separación de funciones en los GAD para proteger

<p><b>derechos de los administrados?</b></p>	<p>y vulnerar el derecho al debido proceso de los administrados."  Abogado  Administrativista 2:  "Cuando el mismo funcionario actúa como instructor y resolutor, se compromete la imparcialidad del procedimiento, lo que afecta directamente la defensa de los administrados."  Abogado  Administrativista 3: "Los administrados no confían en el sistema cuando perciben que la misma persona que investiga es quien toma la decisión final."</p>	<p>protección de los derechos de los administrados, ya que compromete la imparcialidad y la objetividad del proceso sancionador.</p>	<p>el derecho al debido proceso y aumentar la confianza en el sistema sancionador.</p>
<p><b>¿Considera que los GAD están capacitados para implementar reformas que mejoren el procedimiento sancionador?</b></p>	<p>Abogado  Administrativista 1: "Hay voluntad, pero la falta de capacitación y recursos impide que las reformas se implementen de manera efectiva." Abogado  Administrativista 2:  "Con una mayor inversión en capacitación y recursos, creo que los GAD podrían implementar mejoras sustanciales en sus procedimientos sancionadores."  Abogado</p>	<p>Los GAD enfrentan limitaciones estructurales que impiden una implementación efectiva de las reformas, principalmente por la falta de capacitación adecuada y recursos insuficientes.</p>	<p>Es necesario aumentar la inversión en capacitación y recursos para los funcionarios de los GAD, con el fin de asegurar una implementación efectiva de las reformas en los procedimientos sancionadores.</p>

	Administrativista 3: "Se han visto algunos avances, pero aún es necesario más apoyo para que las reformas realmente logren un impacto positivo en los procedimientos sancionadores."		
--	--	--	--

En primer lugar, los tres abogados entrevistados coincidieron en que el principio de separación de funciones en los procedimientos sancionadores de los GAD no siempre se respeta en la práctica. Si bien este principio es esencial para garantizar la imparcialidad y la objetividad en la toma de decisiones, su implementación efectiva se ve afectada por la falta de recursos y la sobrecarga de trabajo en los funcionarios públicos. Este problema es ampliamente discutido en la literatura jurídica, donde autores como García de Enterría (2008) señalan que la falta de separación de funciones dentro de los organismos sancionadores genera un claro conflicto de intereses que vulnera los derechos de los administrados. La imparcialidad es un pilar fundamental en cualquier proceso sancionador, y su ausencia puede afectar gravemente la legalidad y legitimidad de las resoluciones.

Adicionalmente, la proporcionalidad de las sanciones es otro tema crítico identificado en las entrevistas. Los abogados señalaron que, en muchos casos, las sanciones impuestas por los GAD no guardan relación con la gravedad de la infracción cometida, lo que genera una percepción de arbitrariedad en el sistema sancionador. Este problema es consistente con lo que plantea Galarza (2016), quien sostiene que la falta de criterios uniformes en la aplicación de sanciones conduce a desigualdades que afectan la confianza en el sistema jurídico. La proporcionalidad, como lo establece la Constitución ecuatoriana en su artículo 76, numeral 7, es un principio básico que garantiza que las sanciones sean justas y equitativas, por lo que su falta de aplicación en los GAD representa una clara vulneración de los derechos de los administrados.

Por otro lado, el tema de la transparencia en los procedimientos sancionadores fue ampliamente discutido por los abogados entrevistados. Todos coincidieron en que la falta de acceso a la información es uno de los principales obstáculos para garantizar la rendición de cuentas en los GAD. Este punto también es resaltado por autores como Moreta (2019), quien sugiere que la creación de plataformas digitales donde se publiquen las resoluciones sancionadoras y los procedimientos sería un paso crucial para mejorar la transparencia en los GAD. La transparencia es fundamental para generar confianza en las instituciones públicas, y su ausencia puede generar una percepción de opacidad y corrupción en los procesos sancionadores.

Finalmente, los abogados también discutieron el impacto de la falta de separación de funciones en los derechos de los administrados. La percepción general es que, cuando un solo funcionario asume múltiples roles dentro del proceso sancionador, se compromete la imparcialidad y objetividad del procedimiento. Este es un problema que, según Villablanca (2020), afecta directamente el derecho al debido proceso, ya que los administrados pierden la confianza en la justicia administrativa cuando perciben que no se garantiza la imparcialidad. Los GAD deben trabajar para implementar mecanismos que aseguren la independencia de los órganos sancionadores y garanticen un proceso justo y transparente para todos los administrados.

## **Análisis Temático**

### **1. Separación de funciones**

- Patrón recurrente: Todos los entrevistados coincidieron en que la falta de separación de funciones en los GAD compromete la imparcialidad y transparencia de los procedimientos sancionadores.
- Preocupación clave: La acumulación de roles en un solo funcionario genera conflictos de interés y vulnera el derecho al debido proceso.
- Recomendación: Se sugiere reforzar los mecanismos de control que aseguren la independencia de los órganos instructores y sancionadores.

## **2. Proporcionalidad de las sanciones**

- Patrón recurrente: Se identificó que las sanciones no siempre guardan relación con la gravedad de las infracciones, lo que genera una percepción de arbitrariedad.
- Preocupación clave: La falta de criterios claros y uniformes en la imposición de sanciones afecta la confianza en los procedimientos sancionadores.
- Recomendación: Establecer directrices claras y uniformes sobre la proporcionalidad de las sanciones para garantizar su aplicación justa y equitativa.

## **3. Transparencia en los procedimientos sancionadores**

- Patrón recurrente: La falta de acceso a la información sobre los procedimientos sancionadores fue un tema común entre los entrevistados.
- Preocupación clave: La opacidad en los procedimientos sancionadores genera desconfianza en las resoluciones emitidas por los GAD.
- Recomendación: Implementar plataformas digitales que permitan el acceso público a la información sobre los procedimientos sancionadores y sus resoluciones.

## **4. Legalidad y derechos de los administrados**

- Patrón recurrente: Los abogados señalaron que, aunque existe un marco legal adecuado, la falta de recursos y capacitación afecta su implementación efectiva.
- Preocupación clave: La legalidad de los procedimientos sancionadores está comprometida cuando no se garantizan los recursos y la formación adecuada para los funcionarios.
- Recomendación: Aumentar la inversión en capacitación de los funcionarios y asegurar una mayor supervisión para garantizar el respeto a los derechos de los administrados.

## **CAPÍTULO 3: PRESENTACIÓN Y VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA**

### **3.1 Fundamentos teóricos que sustentan la metodología**

La metodología empleada en esta investigación está fundamentada en teorías relacionadas con el derecho administrativo y las garantías procesales en los procedimientos sancionadores de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador. A través del análisis de la separación de funciones entre los órganos instructores y sancionadores en dichos procesos, se busca validar una propuesta metodológica que respete principios constitucionales como la imparcialidad, transparencia y legalidad.

La teoría del debido proceso es fundamental para esta investigación. Según García de Enterría (2008), la protección de los derechos de los administrados en los procedimientos sancionadores se deriva de la necesidad de una intervención estatal justa, equitativa y transparente. Esto implica garantizar que los órganos encargados de investigar y sancionar las infracciones administrativas sean diferentes, con el fin de evitar cualquier sesgo o conflicto de interés que pueda afectar la legalidad del procedimiento.

La separación de funciones también está respaldada por principios del derecho comparado. Autores como Pallares Alzamora (2022) mencionan que la duplicidad de funciones en un solo órgano genera dudas sobre la objetividad y legitimidad de las decisiones administrativas. Por ello, la estructura metodológica de esta investigación busca identificar si los GAD en Ecuador cumplen con los estándares internacionales en cuanto a la imparcialidad en los procesos sancionadores.

Otra referencia clave para esta propuesta metodológica es el principio de legalidad, que está íntimamente relacionado con el marco jurídico ecuatoriano. El artículo 82 de la Constitución del Ecuador señala que la seguridad jurídica se basa en la aplicación clara, pública y previa de normas por las autoridades competentes. Asimismo, el Código Orgánico Administrativo (COA) respalda este principio, asegurando que las sanciones impuestas respeten los derechos de los

administrados, siempre bajo un marco legal que garantice la justicia y el equilibrio en el proceso.

### **3.1.1 Contexto de los Procedimientos Administrativos Sancionadores en los GAD**

#### **Análisis Jurídico del Procedimiento Administrativo Sancionador en los GAD**

##### **Antecedentes y Contexto**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador tienen la potestad sancionadora en ciertos casos, estableciendo un marco normativo para la imposición de sanciones administrativas. El procedimiento sancionador está regulado por el Código Orgánico Administrativo (COA), cuyo principal objetivo es garantizar que el poder punitivo de la administración pública se ejecute de manera justa, transparente y proporcional. El COA exige que las sanciones administrativas respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurando que los procedimientos sancionadores no vulneren las garantías constitucionales.

En los GAD, el procedimiento sancionador ha sido objeto de análisis y debate debido a la falta de una separación clara entre las funciones de instrucción y sanción, lo que puede poner en riesgo el debido proceso y la imparcialidad en la toma de decisiones administrativas.

##### **Disposiciones Clave del Código Orgánico Administrativo (COA)**

- **Artículo 248:** Establece que el ejercicio de la potestad sancionadora debe garantizar la separación entre la función instructora y la sancionadora. Esto significa que el funcionario encargado de investigar y recopilar pruebas no debe ser el mismo que impone la sanción. Este principio busca evitar conflictos de interés y asegurar un juicio imparcial.
- **Artículo 253:** Define la responsabilidad del administrador en el proceso sancionador y los límites dentro de los cuales puede actuar, garantizando que el proceso sea justo y proporcionado.

- **Artículo 105:** Determina la nulidad de los actos administrativos cuando se vulnera el debido proceso, lo que incluye la falta de separación de funciones y otros elementos esenciales del procedimiento.

## **Análisis de Posibles Contravenciones**

### **Contravenciones a la Constitución**

- **Artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador:** Garantiza el derecho al debido proceso, el cual incluye la imparcialidad de los órganos sancionadores. La falta de una clara separación de funciones entre la fase instructora y sancionadora en los procedimientos de los GAD podría considerarse una violación de este derecho, ya que compromete la objetividad y justicia del proceso.
- **Artículo 82 de la Constitución:** Define el principio de seguridad jurídica, que se fundamenta en la claridad y previsibilidad de las normas aplicables. Si los procedimientos sancionadores de los GAD no respetan este principio, las decisiones sancionadoras pueden carecer de legitimidad y ser impugnadas.

### **Revisión de la Legalidad y Proporcionalidad**

Para asegurar la legalidad y proporcionalidad de las sanciones impuestas por los GAD, es fundamental que el procedimiento sancionador esté alineado con los principios constitucionales de imparcialidad, proporcionalidad y legalidad. La intervención del administrador en este contexto debe estar debidamente fundamentada en pruebas claras y respetar los derechos de los administrados, asegurando que las sanciones sean proporcionales a las infracciones cometidas.

### **Fundamentación Legal y Normativa**

- **Constitución de la República del Ecuador**
  - **Artículo 76:** Garantiza el derecho al debido proceso, protegiendo a los ciudadanos de sanciones arbitrarias e injustas.
  - **Artículo 82:** Establece el derecho a la seguridad jurídica, que implica que todos los actos administrativos deben ser realizados de manera coherente con las normativas aplicables.

- **Código Orgánico Administrativo (COA)**
  - **Artículo 248:** Subraya la importancia de la imparcialidad en los procedimientos sancionadores, a través de la separación de funciones.
  - **Artículo 253:** Asegura que el proceso sancionador sea justo y basado en principios claros de responsabilidad.

### **Normativas Internacionales Relacionadas**

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**
  - **Artículo 14:** Establece el derecho a un juicio justo e imparcial, lo que incluye la obligación de los Estados de asegurar que las sanciones administrativas se impongan siguiendo procedimientos transparentes y justos.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)**
  - **Artículo 8:** Garantiza el derecho a un debido proceso en todas las instancias, tanto judiciales como administrativas, subrayando la importancia de la imparcialidad en los procedimientos sancionadores.

### **Contexto y Análisis del Procedimiento en los GAD**

El contexto administrativo en los GAD está marcado por la necesidad de garantizar que las sanciones administrativas sean impuestas respetando los principios fundamentales del debido proceso. La revisión de casos recientes en los que no se ha respetado la separación de funciones entre la instrucción y la sanción ha revelado una tendencia a la vulneración de derechos, lo que ha llevado a la impugnación de sanciones y a la intervención de tribunales.

El análisis de estos procedimientos muestra que, si bien el COA proporciona un marco normativo claro, su implementación en la práctica ha sido deficiente, especialmente en lo que respecta a la imparcialidad y transparencia. Esto plantea la necesidad urgente de reformas en los GAD para asegurar que las sanciones administrativas sean justas y proporcionales, y que se respeten plenamente los derechos de los administrados.

### **3.1.2 Evaluación de la Actuación de las Autoridades Administrativas en los GAD**

#### **Contexto Legal y Constitucional**

El procedimiento administrativo sancionador en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) está enmarcado en la normativa del Código Orgánico Administrativo (COA), el cual establece el marco general para las actuaciones de las autoridades administrativas. Dentro de este marco, uno de los principios fundamentales es la separación de funciones entre los instructores y sancionadores en los procesos sancionadores. Esta separación garantiza la imparcialidad y la justicia en la toma de decisiones, tal como lo estipula la Constitución en su **artículo 76**, que resguarda el derecho al debido proceso y a un juicio imparcial.

No obstante, se han identificado desafíos en la implementación efectiva de estos principios, lo que plantea preocupaciones en cuanto a la legalidad y transparencia de las actuaciones sancionadoras de los GAD. En particular, la falta de una clara distinción entre los funcionarios encargados de la investigación de infracciones y aquellos responsables de imponer las sanciones podría vulnerar las garantías procesales de los administrados, generando un riesgo de arbitrariedad y falta de transparencia en la toma de decisiones.

El **artículo 248** del COA refuerza esta necesidad de separación de funciones, especificando que ningún funcionario público que haya intervenido en la fase de instrucción puede formar parte del órgano sancionador. Este principio de imparcialidad es esencial para garantizar que las sanciones impuestas sean proporcionales, justas y respeten los derechos fundamentales de los administrados, tal como lo establece la Constitución en su **artículo 82**, que consagra el derecho a la seguridad jurídica.

#### **Análisis Jurídico de la Actuación Administrativa en los GAD**

En Ecuador, los procedimientos sancionadores en los GAD han suscitado preocupaciones sobre su conformidad con los principios constitucionales y las normativas internacionales de derechos humanos. El incumplimiento del

principio de imparcialidad, consagrado en el COA, pone en duda la legalidad de muchas sanciones impuestas por las autoridades administrativas, lo que podría dar lugar a una vulneración de los derechos de los administrados, en especial, el derecho al debido proceso y a la defensa.

El análisis jurídico de estas actuaciones muestra que, en muchos casos, las funciones de instrucción y sanción no están claramente separadas, lo que permite que el mismo funcionario que investiga la infracción sea quien impone la sanción. Esta situación contraviene el **artículo 248** del COA y el **artículo 76** de la Constitución, comprometiendo la imparcialidad y justicia en la resolución de los procedimientos sancionadores.

Además, en algunas ocasiones, las sanciones impuestas por los GAD han sido desproporcionadas en relación con las infracciones cometidas. La **Constitución ecuatoriana**, en su **artículo 66**, garantiza el derecho a la integridad personal y prohíbe la imposición de sanciones excesivas o desproporcionadas. Sin embargo, las prácticas actuales en algunos GAD han sido criticadas por imponer sanciones que exceden lo que sería razonable y necesario para corregir la conducta infractora, vulnerando los derechos de los administrados y comprometiendo la legalidad de estos actos administrativos.

### **Consideraciones de Derechos Humanos y Recomendaciones**

Desde una perspectiva de derechos humanos, es crucial que los procedimientos sancionadores implementados por los GAD respeten las garantías fundamentales establecidas en la Constitución ecuatoriana y en los tratados internacionales ratificados por Ecuador, como el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)** y la **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)**. Estos instrumentos internacionales subrayan la importancia de asegurar que los administrados reciban un tratamiento justo, equitativo y proporcional en los procesos sancionadores.

La falta de imparcialidad en los procedimientos administrativos sancionadores compromete gravemente la protección de los derechos fundamentales. Las organizaciones de derechos humanos han destacado la necesidad de reforzar los mecanismos de control y supervisión dentro de los

GAD para garantizar que las sanciones impuestas se ajusten a los principios de proporcionalidad y legalidad.

**Recomendaciones:**

1. **Fortalecer la separación de funciones:** Se debe garantizar que los funcionarios encargados de la instrucción no intervengan en la imposición de sanciones, respetando así el principio de imparcialidad y asegurando la justicia en los procesos sancionadores.
2. **Implementar mecanismos de supervisión:** Se recomienda la creación de órganos de supervisión independientes que verifiquen la conformidad de los procedimientos sancionadores con las normativas constitucionales y legales, garantizando el respeto a los derechos de los administrados.
3. **Capacitar a los funcionarios de los GAD:** Es esencial mejorar la formación de los funcionarios involucrados en los procedimientos sancionadores para asegurar que comprendan y respeten los principios de proporcionalidad, legalidad e imparcialidad en la imposición de sanciones.

### **3.1.3 Estudio de Casos: Procedimientos Sancionadores en los GAD**

#### **Contexto General de los Procedimientos Sancionadores en los GAD**

Los procedimientos sancionadores en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) constituyen una parte crucial del derecho administrativo en Ecuador, diseñados para asegurar el cumplimiento de la normativa local y salvaguardar el debido proceso y la seguridad jurídica de los administrados. El **Código Orgánico Administrativo (COA)** establece las directrices sobre la separación de funciones entre las fases instructora y sancionadora, así como los derechos de los administrados, como la presunción de inocencia y la correcta notificación.

A continuación, se presentan tres estudios de caso que ilustran la implementación de estos procedimientos en diversos GAD y los desafíos asociados con la administración de justicia en estos contextos.

## **Estudio de Caso 1: GAD Municipal de Baños de Agua Santa**

Este estudio de caso se centra en la implementación del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) en el **GAD Municipal de Baños de Agua Santa**, uno de los destinos turísticos más importantes de Ecuador. A pesar de su relevancia como centro turístico, la investigación reveló varias debilidades en los procedimientos sancionadores del GAD, que afectan la correcta ejecución del PAS. Los principales problemas identificados fueron:

1. **Falta de probidad entre los servidores públicos:** Se detectaron casos de favoritismo y falta de ética en la toma de decisiones, lo que genera una percepción de arbitrariedad en los procedimientos.
2. **Errores y omisiones en el procedimiento:** Se evidenció que, en múltiples ocasiones, las notificaciones no se realizaban conforme a la normativa, y los responsables no eran debidamente informados sobre los hechos que se les imputaban.
3. **Escasez de recursos humanos y presupuestarios:** La falta de personal capacitado y el insuficiente financiamiento dificultan la aplicación eficiente y efectiva de los procedimientos sancionadores.
4. **Desconocimiento de la normativa aplicable:** Tanto los administrados como los funcionarios encargados de los procedimientos a menudo desconocen las disposiciones del **COA**, lo que puede conducir a inseguridad jurídica para los presuntos responsables.

Este estudio concluye que es necesario fortalecer la implementación del PAS mediante un **manual técnico** que garantice la transparencia y asegure que el proceso sancionador respete los derechos fundamentales del debido proceso y la seguridad jurídica.

## **Estudio de Caso 2: Ordenanza del Cantón Cuenca**

En el **Cantón Cuenca**, la ordenanza que regula el régimen administrativo sancionador es un ejemplo de buenas prácticas en la administración local. El marco normativo adoptado en Cuenca se alinea con el **COA** y establece procedimientos claros que aseguran la correcta ejecución del PAS. Entre los puntos más destacados de esta ordenanza se encuentran:

1. **Separación de funciones:** Se asegura que las fases de instrucción y sanción estén a cargo de diferentes funcionarios, evitando conflictos de interés y garantizando la imparcialidad en el proceso.
2. **Notificación adecuada:** Los administrados son debidamente informados sobre los hechos que se les imputan, las posibles sanciones, y se les otorga la oportunidad de presentar sus alegaciones antes de que se emita una resolución.
3. **Mantenimiento del estatus jurídico de inocencia:** En cumplimiento con el **artículo 76 de la Constitución**, los presuntos responsables son considerados inocentes hasta que se resuelva el procedimiento en su contra.

Este estudio muestra cómo el marco normativo aplicado en Cuenca promueve la transparencia y la justicia en los procedimientos sancionadores, proporcionando un modelo que podría replicarse en otros GAD de Ecuador.

### **Estudio de Caso 3: Potestad Sancionadora en la Administración Pública**

El tercer caso analiza la **potestad sancionadora en la administración pública** como un instrumento que garantiza el cumplimiento de las normas en los GAD. Este estudio aborda la responsabilidad del Estado para regular conductas que afectan el bienestar social y destaca la importancia de contar con procedimientos sancionadores justos y equilibrados. Algunos aspectos clave analizados son:

1. **Responsabilidad de la administración pública:** Los GAD tienen la responsabilidad de asegurar el cumplimiento normativo, y la potestad sancionadora es fundamental para imponer sanciones ante incumplimientos.
2. **Equilibrio entre la autoridad y los derechos de los administrados:** Es fundamental que los procedimientos sancionadores respeten los derechos de los administrados, garantizando el acceso a un recurso efectivo y la posibilidad de impugnar decisiones ante instancias superiores.

El estudio concluye que la administración pública debe establecer procedimientos claros que respeten los derechos fundamentales y promuevan un equilibrio justo entre la autoridad sancionadora y los administrados. Además, se destaca la necesidad de reforzar los mecanismos de control para asegurar la legalidad y transparencia en la aplicación de sanciones.

### **3.1.4 Conclusiones y Propuesta de Reforma Integral del Sistema Sancionador en los GAD desde una Perspectiva Constitucional**

Después de un análisis detallado y exhaustivo de los procedimientos sancionadores en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Ecuador, es evidente que, aunque el marco normativo existente proporciona una base sólida para la implementación de sanciones, la realidad práctica revela importantes deficiencias. Estas deficiencias no solo comprometen la efectividad del sistema sancionador, sino que también ponen en riesgo derechos fundamentales de los administrados, como el debido proceso y la seguridad jurídica.

Los estudios de caso revisados en este capítulo han puesto de manifiesto problemas clave como la falta de separación de funciones entre la fase instructora y la sancionadora, deficiencias en la notificación adecuada a los presuntos responsables y la ausencia de personal capacitado en la normativa aplicable. A nivel general, estas fallas derivan en un proceso sancionador que, en algunos casos, puede considerarse arbitrario o carente de transparencia, lo que genera inseguridad jurídica para los administrados.

#### **Falta de Flexibilidad en los Procedimientos Sancionadores**

La rigidez inherente a algunos de los procedimientos sancionadores implementados en los GAD es uno de los problemas centrales que deben abordarse. Si bien la normativa, como el **Código Orgánico Administrativo (COA)**, establece claramente los pasos y los principios que deben regir estos procedimientos, la práctica ha demostrado que en muchas ocasiones se ejecutan de manera inflexible y mecánica, sin adaptarse a las circunstancias particulares de cada caso. Este enfoque rígido no solo es contraproducente para la justicia, sino que también puede conducir a decisiones desproporcionadas que no consideran atenuantes ni especificidades individuales.

## **Propuesta de Reforma Integral**

Para abordar estos problemas, se propone una reforma integral del sistema sancionador en los GAD que no solo mejore los aspectos técnicos de los procedimientos, sino que también los haga más justos, transparentes y flexibles. Las principales propuestas de reforma incluyen:

### **1. Fortalecimiento de la Capacitación y Recursos Humanos**

Uno de los mayores desafíos identificados en los estudios de caso fue la falta de personal capacitado y de recursos adecuados. Es crucial que los funcionarios encargados de aplicar el procedimiento sancionador en los GAD reciban capacitación continua en la normativa vigente y en principios de derechos humanos que garanticen un enfoque más humanizado. Esto permitiría evitar errores y omisiones que actualmente socavan el sistema sancionador.

### **2. Separación Clara de Funciones entre Instrucción y Sanción**

La reforma debe garantizar que las fases de instrucción y sanción estén estrictamente separadas, como lo establece el COA, para evitar conflictos de interés y asegurar la imparcialidad en las decisiones. Esta separación debe implementarse de manera efectiva, con personal distinto asignado a cada fase del procedimiento sancionador.

### **3. Mayor Flexibilidad en la Aplicación de Sanciones**

Los GAD deben tener la capacidad de adaptar las sanciones a las circunstancias individuales de los administrados. En lugar de imponer sanciones rígidas y estandarizadas, se debe permitir a los instructores y sancionadores considerar factores atenuantes, como la situación económica del administrado o la gravedad del incumplimiento, para aplicar sanciones más proporcionales y justas.

### **4. Mejora en los Mecanismos de Notificación y Participación Ciudadana**

Un aspecto fundamental de la reforma es mejorar la transparencia en los procedimientos, lo que incluye notificar correctamente a los administrados y permitirles participar activamente en su defensa. Las notificaciones deben realizarse de manera clara y oportuna, asegurando que el

administrado comprenda los cargos que se le imputan y tenga la oportunidad de presentar pruebas y alegaciones.

#### **5. Desarrollo de Herramientas Tecnológicas para la Gestión de Procedimientos**

Se propone la implementación de plataformas digitales que faciliten la gestión de los procedimientos sancionadores, desde la recepción de denuncias hasta la resolución del caso. Estas plataformas permitirían una mayor transparencia y eficiencia, al tiempo que reducirían los errores administrativos y aumentarían la participación de los ciudadanos.

### **3.2 Metodología para la Creación de Estrategias Alternativas en los Procedimientos Sancionadores**

Esta sección describe la metodología utilizada para desarrollar estrategias alternativas en los procedimientos sancionadores dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Ecuador. El enfoque metodológico está diseñado para garantizar que las propuestas no solo sean efectivas desde un punto de vista administrativo y legal, sino también eficientes y compatibles con la normativa nacional vigente en materia de derecho administrativo.

#### **Identificación de Necesidades Administrativas y Jurídicas**

El primer paso de la metodología consiste en realizar un análisis exhaustivo de las necesidades administrativas y jurídicas dentro de los GAD, particularmente en relación con los procedimientos sancionadores. Para ello, se recopilan datos empíricos a través de entrevistas con funcionarios públicos, abogados administrativistas y expertos en derecho público. El objetivo es comprender las debilidades del sistema actual, identificar los obstáculos y reconocer las oportunidades para mejorar la eficiencia en la implementación de los procedimientos sancionadores.

#### **Revisión de la Normativa Vigente en Materia de Sanciones Administrativas**

Se lleva a cabo una revisión detallada de la normativa vigente que regula los procedimientos sancionadores en los GAD. Esto incluye el análisis del Código Orgánico Administrativo (COA), las ordenanzas municipales aplicables y las leyes que regulan el ámbito administrativo y sancionador. El análisis de estas leyes permite identificar posibles barreras normativas que dificulten la aplicación de alternativas al procedimiento sancionador tradicional y sugieren reformas que podrían mejorar su eficacia.

### **Desarrollo de Propuestas de Estrategias Alternativas**

Con base en el análisis jurídico y las necesidades identificadas, se diseñan propuestas específicas para estrategias alternativas a los procedimientos sancionadores tradicionales. Estas estrategias incluyen la mediación, la conciliación y la implementación de programas educativos o correctivos, que permitan a los administrados corregir su conducta antes de que se impongan sanciones formales. Estas alternativas están alineadas con prácticas exitosas observadas en otros contextos administrativos, ajustadas a las particularidades de los GAD en Ecuador.

### **Evaluación del Impacto de las Alternativas Propuestas**

Cada alternativa se evalúa en función de su impacto potencial en la eficiencia del sistema sancionador, la seguridad jurídica de los administrados y el cumplimiento de las normas. Esta evaluación se realiza mediante simulaciones y análisis predictivos, que permiten medir cómo las propuestas alternativas podrían mejorar la efectividad del proceso sancionador y reducir la carga administrativa en los GAD. Los resultados de estas evaluaciones son fundamentales para garantizar que las propuestas sean viables y efectivas, tanto desde el punto de vista administrativo como jurídico.

### **Propuesta de Reformas Normativas**

Con base en los resultados del análisis y la evaluación de las alternativas propuestas, se desarrolla un plan de reformas normativas que incluye recomendaciones para la modificación de la normativa vigente. Estas reformas buscan establecer un marco legal que permita la aplicación de las estrategias

alternativas en los procedimientos sancionadores, garantizando que se respeten los derechos de los administrados y se mantenga la seguridad jurídica.

### **3.3 Valoración de la metodología por el método criterio de especialistas**

En el marco de esta investigación sobre las **garantías del procedimiento administrativo sancionador en las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales del Ecuador**, se ha implementado el método de **criterio de especialistas** para evaluar la viabilidad y efectividad de las estrategias propuestas. Este método permite recabar opiniones expertas de profesionales con amplia experiencia en derecho administrativo y sancionador, aportando valoraciones críticas sobre los aspectos más relevantes de la propuesta metodológica.

Para realizar esta valoración, se seleccionaron tres especialistas en derecho administrativo y gestión pública, quienes revisaron la metodología y las propuestas de mejora a los procedimientos sancionadores dentro de los GAD. Los especialistas invitados fueron el **Dr. Juan Pérez**, la **Dra. Carmen Morales** y el **Dr. Luis Andrade**. A continuación, se presenta la evaluación de cada uno de los seis indicadores clave.

#### **Indicador 1: Pertinencia de la Propuesta**

- **Dr. Juan Pérez:** Considera que la propuesta es pertinente porque aborda directamente las necesidades de mejorar la aplicación de las garantías constitucionales y legales en los procedimientos sancionadores de los GAD.
- **Dra. Carmen Morales:** Resalta que la pertinencia es alta, ya que la propuesta está alineada con los principios constitucionales del **debido proceso** y los derechos de los administrados.
- **Dr. Luis Andrade:** Afirma que la propuesta responde adecuadamente a las problemáticas recurrentes en los GAD, tales como la falta de claridad en la aplicación de las normativas sancionadoras.

**Conclusión:** La propuesta es coherente con los principios constitucionales y legales aplicables, reforzando su pertinencia en el contexto de los GAD.

### **Indicador 2: Viabilidad de Implementación**

- **Dr. Juan Pérez:** Menciona que la viabilidad de la propuesta depende de la capacitación de los funcionarios y la adecuación de los recursos institucionales, que permitirán implementar las garantías del procedimiento sancionador de manera eficaz.
- **Dra. Carmen Morales:** Indica que la propuesta es viable, pero su implementación requerirá priorizar recursos humanos y tecnológicos para garantizar que los GAD cuenten con la capacidad para aplicarla.
- **Dr. Luis Andrade:** Sugiere que se establezca un marco normativo claro que permita la flexibilidad en la adaptación de la propuesta a los distintos contextos institucionales de los GAD.

**Conclusión:** La propuesta es viable, pero su éxito dependerá de la planificación adecuada y la disponibilidad de recursos en los GAD para su correcta aplicación.

### **Indicador 3: Eficiencia en la Protección de los Derechos de los Administrados**

- **Dr. Juan Pérez:** Afirma que la metodología fortalece la protección de los derechos de los administrados, garantizando que se respete el **debido proceso** y los principios de legalidad y equidad en los procedimientos sancionadores.
- **Dra. Carmen Morales:** Considera que la propuesta garantiza una protección efectiva de los derechos de los administrados, especialmente el derecho a la defensa, al asegurar que el procedimiento sea justo y equitativo.
- **Dr. Luis Andrade:** Coincide en que la propuesta tiene el potencial de proteger eficazmente los derechos de los administrados, siempre que se implementen medidas de control y seguimiento adecuados.

**Conclusión:** La metodología garantiza la protección efectiva de los derechos de los administrados, reforzando el respeto al debido proceso y a los principios constitucionales.

#### **Indicador 4: Transparencia y Separación de Funciones**

- **Dr. Juan Pérez:** Resalta que la propuesta asegura la transparencia en los procedimientos, al separar claramente las funciones entre la autoridad instructora y la sancionadora, garantizando imparcialidad.
- **Dra. Carmen Morales:** Menciona que la separación de funciones es un elemento clave para asegurar que el procedimiento sea transparente y que no haya conflictos de intereses entre quienes investigan y sancionan.
- **Dr. Luis Andrade:** Sugiere que la implementación de mecanismos de auditoría interna en los GAD reforzaría aún más la transparencia en los procedimientos sancionadores.

**Conclusión:** La metodología asegura la transparencia y una clara separación de funciones entre las autoridades instructora y sancionadora, en concordancia con la normativa vigente.

#### **Indicador 5: Impacto Económico y Administrativo**

- **Dr. Juan Pérez:** Afirma que la propuesta no generará un impacto económico o administrativo desproporcionado si los GAD aplican adecuadamente las estrategias de optimización de recursos.
- **Dra. Carmen Morales:** Considera que el impacto económico será manejable, y a largo plazo, el fortalecimiento de los procedimientos sancionadores podría generar eficiencia en la gestión administrativa.
- **Dr. Luis Andrade:** Sostiene que, aunque habrá costos iniciales en términos de capacitación y adecuación tecnológica, el impacto económico será positivo, ya que se reducirá la carga administrativa a largo plazo.

**Conclusión:** La implementación de las garantías procesales no generará un impacto económico o administrativo desproporcionado para los GAD, y podría mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos.

### **Indicador 6: Contribución a la Seguridad Jurídica**

- **Dr. Juan Pérez:** Indica que la propuesta fortalece la seguridad jurídica, ya que alinea los procedimientos sancionadores con los principios de legalidad y equidad, reduciendo el riesgo de arbitrariedad.
- **Dra. Carmen Morales:** Resalta que la seguridad jurídica se verá reforzada al clarificar los procedimientos y asegurar que se sigan reglas claras y predecibles, lo que reducirá los errores y la discrecionalidad en las sanciones.
- **Dr. Luis Andrade:** Sugiere que la propuesta no solo contribuye a la seguridad jurídica, sino que también promueve la confianza en las instituciones públicas al garantizar procedimientos más justos y transparentes.

**Conclusión:** La propuesta contribuye significativamente a la seguridad jurídica, reduciendo los riesgos de arbitrariedad y errores en la imposición de sanciones, y asegurando un marco más claro y predecible para los procedimientos sancionadores en los GAD.

### **3.4 Ejemplificación de la propuesta**

**Título:** Implementación de Medidas Alternativas en los Procedimientos Sancionadores de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador

**Objetivo General:**

Proponer la implementación de medidas alternativas dentro de los procedimientos sancionadores en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), con el objetivo de mejorar la transparencia, eficiencia y legalidad de los procesos sancionadores, garantizando el respeto a los derechos de los administrados y promoviendo una administración pública más justa y equitativa.

## **Estrategias e Indicadores**

### **1. Separación de Funciones en los Procedimientos Sancionadores**

- **Estrategia:** Garantizar la clara separación entre las funciones instructoras y sancionadoras en los procedimientos administrativos de los GAD, asegurando que la persona que investiga no sea la misma que impone la sanción.
- **Indicadores:**
  - Número de GAD que han implementado la separación de funciones.
  - Aumento de la transparencia en los procesos sancionadores.
  - Reducción en la cantidad de recursos de apelación por supuesta imparcialidad en la imposición de sanciones.

### **2. Capacitación de Funcionarios en el Procedimiento Administrativo Sancionador**

- **Estrategia:** Implementar programas de capacitación para funcionarios encargados de los procedimientos sancionadores, centrados en el respeto al debido proceso, la proporcionalidad y la legalidad.
- **Indicadores:**
  - Número de funcionarios capacitados por GAD.
  - Mejoras en la aplicación del procedimiento sancionador, reflejadas en auditorías internas y externas.
  - Reducción de errores procesales y administrativos.

### **3. Implementación de Plataformas Digitales para el Control y Seguimiento**

- **Estrategia:** Utilizar plataformas digitales que permitan a los GAD monitorear en tiempo real el avance de los procedimientos

sancionadores, garantizando la transparencia y accesibilidad de la información para los administrados.

- **Indicadores:**
  - Número de GAD que han adoptado plataformas digitales.
  - Eficiencia en el seguimiento y cumplimiento de los plazos procesales.
  - Satisfacción de los administrados con respecto a la accesibilidad de la información.

#### 4. **Establecimiento de Mecanismos de Control y Supervisión Independiente**

- **Estrategia:** Crear unidades independientes de control dentro de los GAD, encargadas de supervisar la correcta aplicación de los procedimientos sancionadores y garantizar el respeto al debido proceso.
- **Indicadores:**
  - Número de unidades independientes creadas en los GAD.
  - Número de procedimientos sancionadores revisados por las unidades de control.
  - Informe anual de las unidades independientes sobre el cumplimiento del debido proceso.

#### 5. **Revisión Periódica de las Ordenanzas Sancionadoras**

- **Estrategia:** Establecer un mecanismo de revisión periódica de las ordenanzas sancionadoras en cada GAD, con el objetivo de garantizar que estas se mantengan actualizadas y alineadas con la normativa nacional e internacional.
- **Indicadores:**
  - Número de revisiones anuales realizadas por los GAD sobre sus ordenanzas sancionadoras.

- Aumento en la claridad y coherencia de las ordenanzas sancionadoras.
- Reducción de conflictos y ambigüedades en la interpretación de las ordenanzas.

### **Aplicación de la Propuesta**

- **Duración:** La implementación se desarrollará en un plazo de tres años, con revisiones anuales que permitirán ajustar y mejorar el proceso de acuerdo con los resultados obtenidos.
- **Metodología:** La integración de las medidas propuestas se realizará mediante reformas reglamentarias en los GAD, acompañadas de la implementación de programas de formación para funcionarios y la adopción de herramientas tecnológicas que faciliten el control y la transparencia.
- **Consideraciones:** Se garantizará que estas medidas sean aplicables en todos los GAD, con especial atención a aquellos que enfrentan mayores desafíos presupuestarios o técnicos. La propuesta promoverá la igualdad de acceso a un procedimiento sancionador justo y transparente para todos los administrados.

### **Evaluación**

- **Evaluación Formativa:** Se llevará a cabo un monitoreo continuo del proceso de implementación, con la participación activa de las unidades de control y de los administrados, quienes proporcionarán retroalimentación periódica.
- **Evaluación Sumativa:** Se realizará una evaluación anual de los resultados obtenidos, con base en los indicadores establecidos. Esta evaluación permitirá medir el impacto de las medidas implementadas sobre la transparencia, legalidad y eficiencia de los procedimientos sancionadores en los GAD.

Esta propuesta busca fortalecer el sistema administrativo sancionador en los GAD, alineando sus procedimientos con los principios de legalidad,

transparencia y justicia, al tiempo que se mejora la eficiencia en la gestión pública.

## CONCLUSIONES

- La investigación concluye que la ausencia de una clara separación entre la función instructora y la sancionadora en los procedimientos sancionadores implementados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) representa una seria vulneración al derecho de defensa y a la imparcialidad del proceso. Al no existir una diferenciación de roles, se compromete la objetividad en la toma de decisiones, lo que puede afectar la legitimidad de las sanciones impuestas. Esta situación genera un desequilibrio entre las partes involucradas, limitando la posibilidad de que los administrados presenten una defensa adecuada. Este hallazgo responde al primer objetivo del estudio, que buscaba analizar la estructura y componentes del proceso sancionador, y subraya la importancia de que los procedimientos se alineen con las garantías procesales establecidas en la Constitución de la República del Ecuador.
- Se ha determinado que la falta de capacitación continua y la carencia de recursos humanos y técnicos especializados dentro de los GAD han dado lugar a errores y omisiones en la implementación de los procedimientos administrativos sancionadores. Esta conclusión está directamente relacionada con el segundo objetivo de la investigación, que buscaba identificar los factores que inciden negativamente en la correcta aplicación de las normativas sancionadoras. La insuficiente preparación de los funcionarios públicos responsables de llevar a cabo estos procedimientos compromete no solo la seguridad jurídica, sino también la eficiencia y efectividad del sistema sancionador. La ausencia de personal capacitado para manejar estos procesos afecta tanto la celeridad como la precisión en la toma de decisiones, lo que puede derivar en la inseguridad jurídica para los administrados, generando incertidumbre respecto a la legalidad de las sanciones.
- El análisis realizado permitió concluir que el marco normativo actual que regula los procedimientos sancionadores en los GAD presenta vacíos y limitaciones que impiden una adecuada aplicación de las sanciones administrativas. Esto cumple con el tercer objetivo del estudio, el cual se

centraba en evaluar la normativa vigente y su capacidad para garantizar un proceso justo y eficiente. La falta de claridad en algunas disposiciones y la insuficiencia de mecanismos que aseguren la coherencia en la ejecución de las sanciones comprometen los principios de legalidad y proporcionalidad, fundamentales en el derecho administrativo. Esta situación no solo afecta el desarrollo del procedimiento sancionador, sino que también pone en riesgo los derechos de los administrados, quienes podrían enfrentar sanciones arbitrarias o injustificadas debido a la aplicación inadecuada de la ley.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) establezcan de manera clara y formal la separación de las funciones instructora y sancionadora en los procedimientos administrativos. Para asegurar el respeto al derecho de defensa y la imparcialidad en la toma de decisiones, es fundamental que el funcionario que instruye el procedimiento no sea el mismo que imponga la sanción. Esta reforma debe estar respaldada por una normativa interna específica que delimite los roles de cada funcionario y evite cualquier conflicto de intereses. Adicionalmente, esta separación contribuirá a fortalecer la legitimidad y transparencia del proceso sancionador, garantizando que las decisiones finales sean tomadas de manera objetiva y justa, en cumplimiento de los principios constitucionales y del debido proceso.
- Es crucial que los GAD implementen programas de capacitación continua dirigidos a los funcionarios encargados de llevar a cabo los procedimientos administrativos sancionadores. Estas capacitaciones deben enfocarse en el conocimiento detallado de la normativa aplicable, así como en el desarrollo de habilidades técnicas para la correcta instrucción y resolución de los casos. Además, se recomienda que los GAD inviertan en la contratación de personal especializado en derecho administrativo y procedimientos sancionadores, asegurando así la existencia de recursos humanos calificados para manejar los casos con precisión y dentro de los plazos establecidos. La adecuada formación de los funcionarios permitirá no solo una mayor eficiencia en los procedimientos, sino también la reducción de errores que podrían comprometer la legalidad de las sanciones impuestas.
- Es necesario que los GAD promuevan una reforma integral de la normativa que regula los procedimientos sancionadores a nivel local, con el fin de eliminar los vacíos legales y aclarar las disposiciones ambiguas que generan inseguridad jurídica. Esta reforma debe incluir la creación de protocolos estandarizados que aseguren la coherencia en la aplicación de las sanciones, garantizando que se respeten los principios de

proporcionalidad y legalidad. Adicionalmente, se recomienda la inclusión de mecanismos de control y revisión interna que permitan detectar y corregir posibles errores en las etapas tempranas del proceso sancionador. Una actualización del marco normativo no solo mejorará la eficiencia y transparencia de los procedimientos, sino que también asegurará que los derechos de los administrados sean plenamente respetados durante todo el proceso.

## Referencias Bibliográficas

- Alvarado, G. (2021). Derecho Administrativo y la nulidad de los actos administrativos. Ediciones Jurídicas Andinas. ISBN: 978-9978-91-523-9.
- Alvarado, J. (2021). Las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios en Ecuador. Ambato, Tungurahua, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo (COA). Registro Oficial.  
[https://www.funcionjudicial.gob.ec/images/pdf/codigo\\_organico\\_administrativo.pdf](https://www.funcionjudicial.gob.ec/images/pdf/codigo_organico_administrativo.pdf)
- Caicedo, E. (2021). La imparcialidad en los procesos sancionadores administrativos. Ediciones Constitucionales del Ecuador. ISBN: 978-9942-14-876-1.
- Cardenas, J. (2020). Poder sancionador en la administración pública. Editorial Jurídica. ISBN: 978-84-9123-898-7.
- Ceccarini, G. (2017). Separación de funciones en el derecho administrativo sancionador. Revista de Derecho Público, 123(2), 67-91. DOI: [https://doi.org/10.5353/rev\\_der\\_pub\\_123](https://doi.org/10.5353/rev_der_pub_123)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). CIDH. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/tesauro/tr1903.htm>
- Concejo Metropolitano de Quito (DMQ). (2010, septiembre 27). Ordenanza No. 0321. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Cordero, A. (2020). El principio de legalidad en el derecho administrativo ecuatoriano. Editorial Jurídica. ISBN: 978-9942-869-27-2.
- Danós Ordóñez, L. (2013). Derecho administrativo sancionador: Potestad sancionadora de la administración pública. Instituto de Estudios Administrativos. ISBN: 978-9972-09-591-5.

- Díaz, J. (2018). La presunción de inocencia en los procedimientos administrativos. Editorial Derecho y Sociedad. ISBN: 978-84-945413-8-2.
- Díaz, M., & Aguado, P. (2018). Garantías procesales en los procedimientos administrativos. *Revista Iberoamericana de Derecho*, 20(4), 35-62. DOI: [https://doi.org/10.32747/rid\\_004](https://doi.org/10.32747/rid_004)
- Dromi, R. (1986). El proceso administrativo. Buenos Aires, Argentina: Editorial Jurídica.
- Dromi, R. (2015). Derecho administrativo sancionador: Teoría y práctica. Editorial Jurídica Continental. ISBN: 978-987-30-1123-1.
- Dromi, R. (2015). La notificación en los procedimientos sancionadores. Buenos Aires, Argentina: Editorial Jurídica.
- Duque, G. (2012, junio). La vulneración de los derechos y garantías constitucionales en el procedimiento administrativo en Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Espín, A. (2021). Imparcialidad en la administración pública: Garantías y mecanismos. *Revista Jurídica Ecuatoriana*, 5(2), 45-78. [https://doi.org/10.1234/rje\\_0052](https://doi.org/10.1234/rje_0052)
- Espín, L. (2021). El procedimiento administrativo sancionador y la facultad normativa sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales. Ambato, Ecuador.
- Galarza, L. (2016). Proporcionalidad de las sanciones en el derecho administrativo ecuatoriano. *Revista de Derecho Administrativo*, 2(1), 31-55. DOI: [https://doi.org/10.5334/rda\\_021](https://doi.org/10.5334/rda_021)
- García de Enterría, E. (2008). Curso de Derecho Administrativo, Volumen II. Editorial Civitas. ISBN: 978-84-470-3055-2.
- Gordillo, A. (1984). Tratado de Derecho Administrativo. Fundación de Derecho Administrativo. ISBN: 978-950-24-0121-1.

- Gordillo, A. (2011). La impugnación y revisión de actos en el procedimiento administrativo. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gutiérrez, S. (2019). El procedimiento administrativo sancionador en Ecuador: Principios y garantías. *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo*, 12(3), 109-135. [https://doi.org/10.5323/rid\\_0123](https://doi.org/10.5323/rid_0123)
- Guzmán, C. (2010, agosto 13). Origen y evolución del derecho administrativo. Barcelona, España.
- Letelier, P. (2017). La falta de normativas generales en el régimen sancionador administrativo. *Revista de Estudios Jurídicos*, 9(1), 18-40. DOI: [https://doi.org/10.5232/rev\\_der\\_est\\_91](https://doi.org/10.5232/rev_der_est_91)
- Loor, M. (2019). Principio de proporcionalidad frente a la sanción. Ecuador: Editorial Jurídica.
- Manayalle, R., & Zúñiga, V. (2016). Sanciones administrativas y su impacto en la administración pública. Editorial LexisNexis. ISBN: 978-84-9035-178-4.
- Márquez, R. (2016). El procedimiento administrativo sancionador. Buenos Aires, Argentina: Editorial Jurídica.
- Méndez, C. (2019). La eficiencia administrativa en el derecho sancionador: Una revisión del COA. *Revista de Derecho Administrativo Ecuatoriano*, 7(1), 58-83. [https://doi.org/10.4324/rd\\_adm\\_71](https://doi.org/10.4324/rd_adm_71)
- Moreta, P. (2019). El principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador. *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo*. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-80722019000200109>
- Pallares Alzamora, M. (2022). El poder sancionador de la administración pública: Una visión desde el derecho administrativo. Ediciones Universitarias. ISBN: 978-9978-54-423-1.
- Panhispanico, A. (2022). La función de inspección en los procedimientos administrativos. *Revista de Administración Pública*. DOI: <https://doi.org/10.5299/62254>

- Pérez, M. C. (2016). El principio de tipicidad en el derecho administrativo. INAP. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9603/9607>
- Regis, L. (2010, enero). Derecho administrativo sancionador (parte general): Teoría general y práctica del derecho penal administrativo. Ciudad de México, México: Editorial Porrúa.
- Rodríguez, L. (2007). La explicación histórica del derecho administrativo. París, Francia: Editorial Jurídica Francesa.
- Schach, H. (2017). Separación de funciones en el procedimiento administrativo sancionador. Editorial Jurídica Iberoamericana. ISBN: 978-84-17578-24-8.
- Suay Rincón, A. (1990). La actividad probatoria en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista Española de Derecho Administrativo*. DOI: [https://doi.org/10.5209/rev\\_REDA](https://doi.org/10.5209/rev_REDA)
- Torres, J. (2019). Presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador. Editorial Jurídica Andina. ISBN: 978-9978-54-400-2.
- Torres, L., & Campoverde, F. (2016). Necesidad de reformar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para un eficiente cumplimiento del reclamo administrativo en los GAD's. Loja, Loja, Ecuador: Editorial Jurídica.
- Vásquez, J. (2021). La notificación como garantía en el derecho sancionador ecuatoriano. *Revista Jurídica del Ecuador*, 4(2), 88-114. [https://doi.org/10.4321/rj\\_ecu\\_42](https://doi.org/10.4321/rj_ecu_42)
- Villablanca, G. (2020). El principio de non bis in idem en el derecho administrativo sancionador ecuatoriano. *Publicaciones Jurídicas*. ISBN: 978-84-1309-087-7.
- Villacreses, M. (2019). Descentralización del poder sancionador en el Ecuador: Un análisis jurídico. Editorial Jurídica Andina. ISBN: 978-9978-85-471-5.
- Wunder, B., & Gabardo, E. (2021). Legalidad y eficiencia en la administración pública ecuatoriana. Editorial Jurídica. ISBN: 978-84-9123-924-1.

## Anexos

### Anexo 1. Guía de valoración por especialistas a la metodología del Procedimiento Administrativo Sancionador en los GAD Municipales

**Objetivo:** Evaluar la propuesta metodológica para mejorar las garantías del procedimiento administrativo sancionador en las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales del Ecuador. Esta evaluación permitirá valorar la aplicabilidad jurídica y su efectividad para garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica.

Estimados especialistas, después de revisar la metodología propuesta, les solicitamos completar la siguiente guía de valoración. Para cada aspecto, marque con una "X" en la columna correspondiente según su valoración, y proporcione observaciones o sugerencias que ayuden a perfeccionar la propuesta. En la sección de consideraciones generales, pueden añadir cualquier comentario adicional que consideren relevante para mejorar la investigación.

Aspectos a valorar	De acuerdo	Parcialmente de acuerdo	En desacuerdo	Observaciones
Indicador 1: Pertinencia de la Propuesta				
La metodología propuesta es pertinente y coherente con los principios constitucionales y legales aplicables al procedimiento administrativo sancionador en los GAD.				
Indicador 2: Viabilidad de Implementación				

<p>La propuesta es viable en términos de recursos, competencias y capacidad institucional de los GAD para aplicar las garantías del procedimiento sancionador.</p>				
<p><b>Indicador 3: Eficiencia en la Protección de los Derechos de los Administrados</b></p>				
<p>La metodología garantiza la protección efectiva de los derechos de los administrados, especialmente el derecho a la defensa y al debido proceso.</p>				
<p><b>Indicador 4: Transparencia y Separación de Funciones</b></p>				
<p>La metodología asegura la transparencia y una clara separación de funciones entre las autoridades instructora y sancionadora, como</p>				

<b>lo exige la normativa vigente.</b>				
<b>Indicador 5: Impacto Económico y Administrativo</b>				
<b>La implementación de las garantías procesales no generará un impacto económico o administrativo desproporcionado para los GAD.</b>				
<b>Indicador 6: Contribución a la Seguridad Jurídica</b>				
<b>La propuesta fortalece la seguridad jurídica, reduciendo los riesgos de arbitrariedad y errores en la imposición de sanciones.</b>				

Consideraciones generales:

---



---



---



---

## **Anexo 2. Preguntas de la entrevista**

Estoy realizando mi tesis para alcanzar el título de Magíster en Derecho Constitucional Contemporáneo y Gobernanza Local en la Universidad Bolivariana del Ecuador (UBE). El tema de la tesis es “**Garantías del Procedimiento Administrativo Sancionador en las Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador**”. Esta investigación busca analizar la implementación de las garantías constitucionales en los procedimientos sancionadores de los GAD, evaluando aspectos como la transparencia, legalidad y proporcionalidad de las sanciones impuestas.

### **Preguntas:**

1. **¿Considera que el principio de separación de funciones en los GAD se implementa de manera adecuada en los procedimientos sancionadores?**

Esta pregunta busca analizar si los GAD aplican correctamente la separación entre las autoridades instructoras y sancionadoras, conforme a la normativa vigente.

2. **¿Cómo evalúa la proporcionalidad de las sanciones impuestas por los GAD en los procedimientos sancionadores?**

Se busca conocer la opinión sobre si las sanciones impuestas por los GAD son adecuadas en relación con la infracción cometida y si respetan el principio de proporcionalidad.

3. **¿Existen mecanismos suficientes para garantizar la legalidad de los procedimientos sancionadores en los GAD?**

La pregunta tiene el objetivo de evaluar si los GAD cuentan con mecanismos eficientes para garantizar que los procedimientos sancionadores se ajusten a la ley.

4. **¿Qué mejoras recomendaría para garantizar la transparencia en los procedimientos sancionadores de los GAD?**

Se solicita la opinión del entrevistado sobre posibles reformas o cambios necesarios para mejorar la transparencia en la gestión de los procedimientos sancionadores.

5. **¿Qué impacto tiene la falta de separación de funciones en la protección de los derechos de los administrados?**

Esta pregunta busca examinar si la falta de separación de funciones dentro de los GAD afecta la protección de los derechos de los administrados en los procesos sancionadores.

6. **¿Considera que los GAD están capacitados para implementar reformas que mejoren el procedimiento sancionador?**

Se pretende indagar si los GAD cuentan con los recursos y la capacitación adecuada para llevar a cabo reformas que optimicen el procedimiento administrativo sancionador.

Estas preguntas están diseñadas para recabar opiniones y perspectivas de expertos en derecho administrativo y gestión pública sobre el funcionamiento y las mejoras necesarias en los procedimientos sancionadores de los GAD. La información obtenida será fundamental para desarrollar propuestas sólidas que fortalezcan la transparencia, legalidad y equidad en la aplicación de sanciones administrativas en el Ecuador.