



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

TEMA

**“LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE
CONTRADICCIÓN EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE
LOS INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE ABOGADA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA
REPÚBLICA**

AUTORA: NURY ALEXANDRA CARRASCO GARCÍA

DIRECTOR: DR. CARLOS JULIO FAJARDO ROMERO MGS.

CUENCA – ECUADOR

2021

*Yo me gradúe en
los 50 años de La Cato!
... y sostuve la Universidad*



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

TEMA

“LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE
CONTRADICCIÓN EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE LOS
INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO
ADMNISTRATIVO SANCIONADOR”

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE
LA REPÚBLICA**

AUTORA: NURY ALEXANDRA CARRASCO GARCÍA

DIRECTOR: DR. CARLOS JULIO FAJARDO ROMERO MGS

CUENCA - ECUADOR

2021

*Yo me gradúe en
los 50 años de La Cato!
... y sostuve la Universidad*

DEDICATORIA

El presente trabajo de investigación le dedico con mucho amor y dedicación a mi madre que está en el cielo, María Inés García Villagómez y mi padre, quienes durante su vida siempre me inculcaron buenos valores de responsabilidad, perseverancia y alcanzar las metas que me proponga, gracias a sus consejos y apoyo incondicional pude culminar mis estudios y obtener con éxito mis logros, porque gracias a ustedes, hoy veo realizado mis más anhelado deseo, porque me enseñaron a luchar por mis sueños hasta cumplirlos con amor y respeto a los demás, similar a su tan digno ejemplo, porque gracias a ustedes hoy me siento realizada en varios aspectos. Particularmente a mi hija Arlette Alava y mi hermana Anabely, por su ayuda y compañía durante nuestra corta vida, han sido el motor emocional de mis luchas y triunfos. A mi esposo Maykol Alava por su amor y ayuda desinteresada y por su continua motivación de no desmayar en el camino. A toda mi familia porque cada uno se ha permitido un sacrificio para que yo pueda lograr mi superación personal y profesional.

A los hombres y mujeres que se esfuerzan cada día por un mejor porvenir para nuestro pueblo, a los sectores abandonados y discriminados de nuestra patria, porque la esperanza en sus ojos fue base para seguir el camino del Derecho para aplicar una verdadera justicia que beneficio y guie a la clase pobre, así como inspiración para la realización del presente proyecto, y a todos quienes sumados a los procesos de cambio en el mundo, ha dejado escrita la historia de avance y superación de la humanidad.

Nury Alexandra Carrasco García

AGRADECIMIENTO

Un agradecimiento a todos mis profesores docentes, quienes desde que inicie mi vida estudiantil universitaria dedicaron su tiempo a impartir sus conocimientos, de manera especial al tutor de esta tesis, Dr. Carlos Fajardo, quien en estos meses de Pandemia por el virus Covid 19, durante el año 2020 ha brindado su contingente, demostrando su capacidad y experiencia científica, elementos que coadyuvaron a concretar la elaboración de este trabajo

A toda mi familia, por su apoyo en los momentos más difíciles, por su motivación y consejos, y sin duda por su amor incondicional.

A Maykol Alava, por acompañarme en cada paso de este trabajo.

A mis amigos y amigas.

A todas las personas que forman y formaron parte de mi vida, sin importar en donde estén quiero darles las gracias por ser parte de mí, por todo lo que me han brindado y por todas sus bendiciones

Nury Alexandra Carrasco García

ÍNDICE

DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTO	II
ÍNDICE.....	III
RESUMEN.....	1
PALABRAS CLAVE	1
ABSTRACT.....	2
KEYWORDS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I.....	4
PRINCIPIOS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO PÚBLICO	4
1.1.- DERECHO ADMINISTRATIVO.....	4
1.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	5
1.3.- CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	8
1.4.- PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	9
1.4.1.- PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA.....	9
1.4.2.- PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY	10
1.4.3.- PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA	11
1.4.4.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	11
1.4.5.- PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	12
1.4.6.- PRINCIPIO DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.....	12
1.4.7.- PRINCIPIO DE JERARQUÍA	13
1.4.8.- PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD	13
1.4.9.- PRINCIPIO DE EFICACIA	14
1.4.10.- PRINCIPIO DE EFICIENCIA.....	14
1.4.11.- PRINCIPIO DE CALIDAD	15
1.4.12.- PRINCIPIO DE DESCONCENTRACIÓN	15
1.4.13.- PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	16
1.4.14.- PRINCIPIO DE COORDINACIÓN	17
1.4.15.- PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN	17

1.4.16.- PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN.....	18
1.4.17.- PRINCIPIO DE TRANSFERENCIA	18
1.5.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	19
1.6.- CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	20
1.7.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR.....	20
1.8.- NORMATIVA HISTÓRICA QUE HA REGIDO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR.....	21
1.8.1.- ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA- ERJAFE	21
1.8.2.- LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.....	22
1.8.3.- CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO	23
1.9.- EL SERVIDOR PÚBLICO ECUATORIANO.....	24
1.9.1.- EL SERVIDOR PÚBLICO COMO SUJETO ACTIVO	24
1.9.2.- EL ADMINISTRADO COMO SUJETO PASIVO DE LA INSTITUCIONALIDAD	25
1.10.- EJERCICIO JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	26
1.10.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO, CONCEPTO	26
1.10.2.- EL HECHO ADMINISTRATIVO, CONCEPTO.....	27
1.10.3.- ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN, CONCEPTO.....	27
1.11.- PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN	28
CAPÍTULO II	30
EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA	30
2.1.- CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA ELEMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.....	30
2.2.- PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	31
2.2.1.- EL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD AL ADMINISTRADO	32
2.2.2.- PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO	33
2.3.- LA ETAPA DE INSTRUCCIÓN	34
2.3.1.- ACTUACIONES DE INSTRUCCION	35
2.3.2.- PRUEBA	35
2.3.3.- DICTAMEN	36
2.4.- EL PERITAJE EN MATERIA ADMINISTRATIVA	37

2.4.1.- INDEPENDENCIA PROBATORIA DE LOS INFORMES EMITIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS	38
2.4.2.- EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN APLICABLE A LOS INFORMES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	40
2.4.3.- ANÁLISIS DEL ART. 256 DEL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO RESPECTO DE LA INDEPENDENCIA PROBATORIA.....	41
2.4.4.- VIOLACIÓN DEL DERECHO DE CONTRADICCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ART. 256. DEL COA	43
2.5.- DILIGENCIAS ORALES EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	45
2.6.-ETAPA RESOLUTIVA.....	46
2.6.1.- MOTIVACIÓN DE RESOLUCIONES DE AUTORIDAD COMPETENTE	47
2.6.2.- NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN	47
2.7.- PROCEDIMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS A TRAVÉS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	48
2.8.- LA IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	46
2.9.- CLASES DE RECURSOS.....	49
2.9.1.- RECURSO DE APELACIÓN	49
2.9.2.- RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.....	50
2.10.- LA VIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.....	51
2.11.- FUNDAMENTO LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	52
2.11.1.- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	52
2.11.2.- TRATADOS INTERNACIONALES QUE GARANTIZAN PROCESOS ADMINISTRATIVOS TRANSPARENTES	53
2.11.3.- EL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL COMO NORMA SUPLETORIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	54
CAPÍTULO III	56
VULNERACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	56
3.1.- ANÁLISIS DEL ART. 256 DEL CÓDIGO ORGÁNICO.....	56
3.1.1. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	57
3.2.- ANÁLISIS AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN EN LA	

INDEPENDENCIA PROBATORIA DE INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	59
3.2.1.- EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN COMO PARTE ESENCIAL DE LA PRUEBA	61
3.3.- INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS.....	62
3.4.- CASOS ADMINISTRATIVOS EN DONDE SE VULNERA EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN.....	64
3.4.1.- CASO ADMINISTRATIVO ARCOM TENA CONTRA EL ADMINISTRADO RODRIGUEZ GONZALEZ.....	64
3.4.2.-CASO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE SIGUIÓ ARCOTEL, EN CONTRA DE LA CADENA ECUATORIANA DE TELEVISIÓN C.A. CANAL 10 QUE PRESTA COBERTURA EN TENA	67
CONCLUSIONES	72
RECOMENDACIONES	73
BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXOS.....	79

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se realiza un análisis de la vulneración al Principio Constitucional de Contradicción en la independencia probatoria de los informes de servidores públicos que se generan dentro de una acción regida por el Procedimiento Administrativo Sancionador. En tal sentido, estudiaremos este problema jurídico que perjudica especialmente al administrado, ya que los informes suscritos por los servidores públicos, son elevados a medios probatorios con carácter de independientes en la etapa de instrucción y por lo tanto la autoridad que dirige la investigación administrativa impide ejercer a las partes su derecho de contradicción de forma oral como determina la Constitución y la Ley, preguntar y repreguntar los fundamentos que sirvieron de basa para pronunciarse, es decir convocando a la sustentación a aquellos servidores que los emitieron, vulnerando así, el legítimo derecho de contradicción garantizado en la Constitución

PALABRAS CLAVE: vulneración, instrucción, servidor público, proceso administrativo sancionador, independencia probatoria, sustentación y principio de contradicción.

ABSTRACT

In this research work an analysis of the violation of the Constitutional Principle of Contradiction in the probative independence of the reports of public servants that are generated within an action governed by the Administrative Penalty Procedure is carried out. In this sense, we will study this legal problem that is especially detrimental to the administered, since the reports signed by public servants are elevated to independent evidence at the investigation stage and therefore the authority that directs the administrative investigation prevents exercise to the parties their right of contradiction orally as determined by the Constitution and the Law, ask and cross-examine the grounds that served as the basis for their pronouncement, that is, calling for the support of those servers who issued them, thus violating the legitimate right of contradiction guaranteed in the Constitution

KEYWORDS: violation, instruction, public servant, sanctioning administrative process, probatory independence, sustainability y principle of contradiction.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo investigativo tiene por objeto analizar la vulneración al principio constitucional de contradicción en la independencia probatoria de los informes emitidos por servidores públicos de acuerdo a lo determinado en el Artículo 256 del Código Orgánico Administrativo, en el procedimiento administrativo sancionador y que, por lógica legalista, deberían ser sustentados los fundamentos en la etapa de instrucción administrativa.

Frente a este estado de vulneración surgió la necesidad de realizar un estudio jurídico, crítico doctrinario y administrativo procesal sobre la calidad de independencia probatoria que el Código Orgánico Administrativo otorga a los informes que, dentro del Procedimiento Sancionador, son elaborados por los servidores públicos e incorporados al proceso para determinar o no responsabilidad del administrado, dejando así en indefensión al administrado para conocer las bases de estos documento, incumpliendo de este modo lo consagrado en el Art. 76 numeral 7, en su literal j), es decir el derecho de contradicción.

Por ello, para determinar mi hipótesis utilizaré el enfoque cualitativo en el sentido descriptivo y explicativo, basados en el método teórico analítico, por cuanto me permitirá examinar información existente sobre el valor de independencia probatoria que otorga el Código Orgánico Administrativo a los informes de los servidores públicos que han actuado como peritos dentro del procedimiento administrativo sancionador, analizando y describiendo el modo en que esta característica legal genera la violación al principio de contradicción determinado en el Art. 76.7 literal j de la Constitución de la República del Ecuador, al impedir la comparecencia del servidor público a sustentar su respectivo informe.

CAPÍTULO PRIMERO

PRINCIPIOS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO PÚBLICO

En el desarrollo de este primer capítulo me referiré en primer lugar y de forma general a los conceptos base del derecho administrativo, sus principios rectores y características que originan el procedimiento administrativo sancionador en el Ecuador, refiriéndome en segundo lugar, a su aplicación en el Servicio Público Administrativo a través de las diferentes normativas que dieron paso a lo que hoy conocemos como Código Orgánico Administrativo en el Ecuador.

1.1.- DERECHO ADMINISTRATIVO

Jorge Vélez García, se refiere al Derecho Administrativo considerándolo desde una forma funcional y objetiva, cuya institución se origina en Francia, como aquel que en una determinada jurisdicción permite la resolución de controversias entre la administración pública y los administrados, cuyos principios y reglas expresadas en el derecho positivo se transforman en derecho administrativo. (Vélez García, 1996)

El derecho administrativo es definido también por otros autores, uno de ellos Villegas Basavilbaso, quien establece denominarlo como el complejo de normas y principios del derecho público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquellos entre sí; para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal.

Podemos comprender entonces al Derecho Administrativo como aquel conjunto de normas que, plasmadas de forma escrita, permiten reglamentar la relación entre los sujetos activo y pasivo de la Administración Pública, el estado y los administrados, conjugándose como principal objetivo la resolución de controversias reflejadas a través de un acto administrativo.

Hay que considerar así mismo, que en nuestro país existe una serie de normativa que a través del tiempo ha permitido garantizar los derechos de los administrados, respetando la institucionalidad, para ello el modelo de gestión debe encontrarse plasmado en la Constitución, puesto que más allá de la aplicación de la ley en el derecho administrativo, específicamente en el Ecuador, se deberá respetar los derechos consagrados en la Constitución de la República, interpretándolos en todo proceso administrativo, a favor del ciudadano o ciudadana.

1.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Al estudiar sobre derecho administrativo, se suele analizar varios temas que conforman el conjunto de aplicación en un sistema estatal institucionalizado, pero principalmente su objeto, como son:

- La organización administrativa del estado;
- Los hechos, actos y procedimientos administrativos reguladores;
- El sistema de gestión pública en las instituciones del estado;
- Los servicios públicos y la responsabilidad de las personas; etc.

Sin embargo, para llegar a abordar estos aspectos mencionados, se hace necesario revisar en un primer plano, de dónde surge la estructura de lo que hoy conocemos como derecho administrativo, es decir sus orígenes y transformaciones a través de la historia y su aplicación aún después de años de evolución. Por lo cual abordaremos esta información de vital importancia para comprender su aplicación.

Etapas del Derecho Administrativo

Para el Dr. Libardo Rodríguez, se puede considerar dos etapas importantes para el desarrollo del Derecho Administrativo, la primera como la “etapa remota”, conformada por sus inicios en el Derecho Romano; señalando:

“En ese orden de ideas podría identificarse una primera etapa relacionada con el origen del derecho administrativo, referida a los

que podrían denominarse antecedentes remotos, que vendrían inclusive, desde el derecho romano, pues en la época de ese imperio ya existían instituciones públicas que requerían de algún mínimo de normas para regular su funcionamiento.” (RODRÍGUEZ, 2005)

Y en un segundo aspecto considerándose como la etapa de consolidación del Derecho Administrativo el autor refiere que:

“La Filosofía política y la concepción del Estado que se impusieron con la Revolución Francesa, de 1789, constituyen la fuente próxima del derecho administrativo. En ese sentido, podemos decir que el concepto de Estado de derecho, que constituyó uno de los principios rectores de esa Revolución fue, a su vez, el punto de partida de esa rama del derecho. En efecto, si el Estado de derecho traduce, básicamente, la concepción de que las normas jurídicas son obligatorias no sólo para los gobernados o súbditos de un Estado, sino para los gobernantes del mismo, ello quiere decir que las diferentes actividades del Estado, entre ellas la administrativa, estarán sometidas a unas reglas jurídicas.” (RODRÍGUEZ, 2005)

Comprendemos entonces, que la construcción del derecho administrativo para que en la actualidad sea aplicable a un estado de derechos, ha tomado aspectos indispensables históricos de acontecimientos que marcaron sus inicios y su consolidación, es decir y como un ejemplo relevante, la forma de organización que se reflejaba en el derecho romano a través de la aplicación de un solo ordenamiento jurídico llamado *Corpus Iuris Civilis*, cuya aplicación estaba a cargo de los *Patricios* o *Senado Romano*, liderado lógicamente por el Rey. Este modelo fue aplicado por siglos, no solamente por los romanos sino por otras Monarquías que mantenían un “orden” entre el estado (clase aristocrática); y, los plebeyos (el pueblo).

Sin embargo, como hechos evidentes de la historia, diferentes estados y los ciudadanos liderados por ideas reformatorias, iniciaron gestas transformadoras que, como bien lo ha expresado Rodríguez, Libardo, guiados por las ideas políticas y filosóficas, buscaban instaurar un sistema más amplio en dónde no solamente el pueblo tenga obligaciones sino el sistema de dirección (estado), producto de lo cual se da pasó a la Revolución Francesa, que como postulados

tenía libertad, igualdad y fraternidad, mismos que fueron plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dando paso por ende al primer modelo de estado de derechos, reflejados en el sistema administrativo que tanto el pueblo como los gobernantes tenían derechos y obligaciones.

Por lo tanto, podemos manifestar un análisis cauto respecto de los antecedentes del derecho administrativo:

“No es un derecho que se subordina exclusivamente a la creación de sus juristas ni a intrascendentes rutinas administrativas. Este derecho principalmente se origina en los complejos fenómenos de la Sociedad y del Estado. Las nuevas formas responden al llamado de las abrumadoras necesidades sociales. No es un derecho estancado o de difícil evolución, porque las fuerzas mismas que lo animan lo convierten en un derecho juvenil, vigoroso de aplicación cotidiana de insistencia creciente y de penetración ineludible, en una sociedad que nos abruma con sus incontenibles incertidumbres.” (Serra, 2007)

Por lo tanto, el derecho administrativo, surge entonces de la evidente necesidad de regular la potestad del estado sobre los administrados, creando un derecho escrito que establezca el poder del estado para la emisión de sus actos; y los derechos y obligaciones que como ciudadanos se deben cumplir para mantener un estado equilibrado, reflejado a través de la institucionalidad y la administración pública.

Derecho Administrativo en el Ecuador

Si bien es cierto, el Ecuador ha tomado de ejemplo varias legislaciones como referente para regular su relación con los administrados, no es menos cierto que se ha desarrollado también varios aspectos de acuerdo a la realidad que vive el país. Por ejemplo, anteriormente utilizaba para su estructura institucional pública el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva-ERJAFE, hasta que conscientes de los cambios que se han dado en el sistema de derechos que vivimos desde el año 2008 con la última

Constitución de la República del Ecuador, se expidió el Código Orgánico Administrativo.

Es así como el Derecho Administrativo llega a ser la plataforma de la administración pública dentro de la legislación ecuatoriana, garantizando también su debida aplicación a través de los derechos al debido proceso consagrados en el Art. 76 de la Constitución de la República en donde se fija los principios a ser aplicados en el Derecho Administrativo, constituyéndose por tanto, como un requisito indispensable para determinar un Estado democrático de derecho, justicia, igualdad y seguridad jurídica.

1.3.- CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

El Doctor Holguer Lucero, dentro de su obra “Doctrina y Práctica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, refiere al derecho administrativo como:

“Derecho Administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado y de los organismos públicos, tanto entre sí cuanto en sus vinculaciones con los ciudadanos; por lo mismo, aquí se incluyen las relaciones de funcionarios, empleados y servidores públicos.” (Lucero, 2012)

Entendemos, por consiguiente, que el derecho administrativo tiene por objeto establecer directrices para que, a través de ellas la relación pública entre el estado y sus entidades administrativas que ejercen potestad representativa; y, los ciudadanos, mantengan un “*status*” de equidad en la convivencia, regulando el poder de intervención de la administración pública en todo hecho o acto administrativo que se genere sobre los administrados.

Podemos citar también el concepto que Jorge Zavala, define al derecho administrativo, siendo por tal:

“Un ordenamiento normativo autónomo de Derecho público que integra el sistema jurídico nacional. La particularidad de este concepto del Derecho Administrativo, es que se habla de la relación que debe existir entre la administración pública con los distintos órganos administrativos y los administrados; es decir; el

Derecho Administrativo debe regular las relaciones entre estos, para su conceptualización.” (Zavala, Lecciones del Derecho Administrativo, 2011)

De todas las definiciones que nos hemos permitido citar, consideramos que se puede deducir al Derecho Administrativo como una herramienta de carácter público que contribuye a normar el proceder de los órganos e instituciones administrativas, estructuradas en la administración pública del Estado.

1.4.- PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En un estado constitucional de derechos, los diferentes principios y garantías que se aplican a favor de los administrados deben reflejarse en cada una de las normas subyacentes que establecen procedimientos. Por lo tanto, deben ser de aplicación inmediata para garantizar a los administrados la certeza de que todo acto administrativo y quien lo emite tutela sus derechos en cada una de las instituciones del servicio público.

Ante ello, es importante desglosar los principios que rigen nuestro sistema administrativo público ecuatoriano, puesto que conforme dispone la Constitución de la República en su Art. 11 numerales 3, 5 y 6, los principios y garantías constitucionales son de inmediata aplicación por parte de cualquier servidor público. (ASAMBLEA NACIONAL, CRE, 2008)

1.4.1.- PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA

Este principio, se lo considera como natural, puesto que nace con el hombre mismo, por lo tanto, todos los seres humanos tenemos la obligación originaria de respetarnos entre nosotros, por lo que es menester señalar que:

Este principio innegable durante la tramitación de cualquier procedimiento, incluido el administrativo, se halla señalado en la Constitución de la República vigente, en los Arts. 11 numeral 7; 33; 45; 57 numeral 21; 58; 84; 329 y 408, entre otros, recalcando que el Preámbulo de la Constitución señala de manera

expresa que, hemos decidido construir “Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*, una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades...” (ASAMBLEA NACIONAL, CRE, 2008)

Al respecto, el Dr. José García Falconí, relata respecto de este principio que:

“El Preámbulo de la Constitución de la República no es ornamental, sino un instrumento de estructura ideológica, pues son las aspiraciones del pueblo ecuatoriano sobre su QUERER Y SU DEBER SER (...) Es menester señalar, que es el Renacimiento, el movimiento que dio lugar al humanismo, que significa un progreso en la tradición cultural greco-latina clásica. (García Falconí, 2010)

Se encuentra por tanto garantizado el Principio de Dignidad Humana en nuestra Constitución, comprendiendo que se trata del respeto hacia el ser humano como ciudadano en todas sus formas, y en el proceso administrativo, como administrado, sujeto de obligaciones, pero principalmente como portador de derechos civiles.

1.4.2.- PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

Conforme se ha plasmado por varias instituciones públicas del Estado ecuatoriano, entre ella la Defensoría del Pueblo, la igualdad se entiende, en primero lugar:

Según Norberto Bobbio (1993), el término igualdad, por definición, relaciona otros conceptos de análisis sobre un sujeto específico, es decir, al hablar de igualdad se debe necesariamente establecer “igual a quién” e “igual en qué”. En este sentido, la interrelación entre los fundamentos de los derechos humanos, aparente en el artículo 1 de la DUDH, precisamente se genera gracias a la igualdad, pues esta hace de nexo entre las otras dos premisas: la libertad y la dignidad. (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019)

Por consecuencia, al garantizar nuestra Constitución la igualdad, se entenderá que ninguna persona podrá ser discriminada por parte de las instituciones públicas y sus servidores; y, se deberá garantizar ya sea su juzgamiento o atención al derecho de petición, en este caso en materia administrativa, sea en igualdad de condiciones a todas y todos los ciudadanos. Por ello, todo sujeto activo de la administración pública tiene derecho a ser escuchado en igualdad de condiciones y en el estado procesal oportuno.

1.4.3.- PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Es un principio del Derecho, universalmente reconocido, que se basa en la certeza del derecho, tanto en el ámbito de su publicación como su aplicación, y la seguridad de que se conoce, se puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público. (CABANELLAS, 2008)

Entonces, la seguridad jurídica, constituye el convencimiento pleno por parte del administrado, que la institucionalidad pública aplicará y garantizará durante la expedición de un acto, hecho o procedimiento administrativo, las normas establecidas previamente, generando un estado de justicia e imparcialidad.

1.4.4.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Dentro de este principio se establece que, todos los actos administrativos quedan sometidos al control judicial posterior a su emisión. Los tribunales de lo contencioso administrativo son los encargados de realizar el control de legalidad de los actos de la administración pública.

Para el Dr. Jorge Zavala, este principio señala que:

“Para la administración pública la vigencia del Estado de Derecho determina un marco de actuación rígido:

1. El que configura la Constitución y la División de poderes públicos;
2. El principio de legalidad (juridicidad) que somete a todas las administraciones públicas;

3. El control judicial de la legalidad de actuación administrativa.” (Zavala, Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica, 2010)

En tal sentido, el principio de La legalidad implica que, cualquier servidor o servidora pública que actúe en virtud de una potestad estatal está en la obligación de obedecer al texto legal otorgado por la constitución y los órganos rectores públicos, bajo la interpretación que más favorezca al administrado, acogiéndose preferiblemente al tenor de la Ley. La violación a este principio se constituiría como una ilegalidad.

1.4.5.- PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

De acuerdo al Código Orgánico Administrativo, este principio se lo ha determinado en el Art. 16, señalando:

Las decisiones administrativas se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico. (Asamblea Nacional.COA, 2017)

Al igual que en cualquier proceso determinado por la Ley, la autoridad encargada de contestar los requerimientos del administrado de acuerdo al Art. 66 numeral 23 de la Constitución del Ecuador, debe garantizar que su acto administrativo sea proporcional a la petición o ejecución de derechos de la persona que solicita una atención en su institución, es decir no puede otorgar más de lo que se solicita; así tampoco menoscabar en su resolución los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley.

1.4.6.- PRINCIPIO DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

Para Eduardo Vintimilla, este principio se basa en que el actuar administrativo y su fundamental derecho, en virtud del cual la administración está facultada para no acudir a sede judicial para poder declarar y ejecutar sus derechos.

Para ello se ha establecido en el Código Orgánico Administrativo en su Art. 132, el proceso de Autotutela de la Legalidad y Corrección de Actos Administrativos, con el fin de que la autoridad revestida de poder estatal pueda revisar si alguno de sus actos se encuentra viciado y proceder a la corrección de ser el caso o a su declaratoria de nulidad, todo ello sin necesidad de acudir ante un Juez de lo Contencioso Administrativo que revoque, convalide o nulite el acto administrativo.

1.4.7.- PRINCIPIO DE JERARQUÍA

En el sistema público ecuatoriano, los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos. (Asamblea Nacional.COA, 2017)

Este principio se ve reflejado en todas y cada una de las instituciones del Estado Ecuatoriano, así por ejemplo el Ministerio de Salud, tiene sus Direcciones Zonales y posterior sus Coordinaciones, mismas que se rigen bajo un sistema vertical. Así también sus recursos que en materia administrativa se resuelvan son elevados al inmediato superior para que de forma imparcial se ratifique o revoque los actos administrativos dictaminados por sus subordinados.

1.4.8.- PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD

El principio de especialidad nace con la teoría general del derecho, misma que propone “tres criterios sucesivos para la determinación de la norma aplicable: la jerarquía (norma de rango superior prima sobre rango inferior), la especialidad (norma especial prima sobre norma general) y la temporalidad (norma posterior prima sobre norma anterior).” (ASADOBAY, 2017)

Es decir que, para que el sistema administrativo público proceda a decidir sobre los derechos y obligaciones de los administrados a través de cualquier,

procedimiento, acto o hecho administrativo, el servidor público que sustancia en esta materia los derechos de las y los ciudadanos debe ser expedito en el área materia de la controversia a fin de que el estado pueda emitir una resolución con pleno conocimiento de hecho y de derecho.

1.4.9.- PRINCIPIO DE EFICACIA

De conformidad a lo determinado en el Art. 3 del Código Orgánico Administrativo la estructura estatal pública tiene como una de sus bases al principio de eficacia, entendiéndose como tal a aquellas actuaciones administrativas se realizarán en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias.

Podemos entender entonces que la eficacia, en términos generales implican que la administración pública no solo debe actuar u obrar, sino que debe obtener un resultado o alcanzar un fin u objetivo, de modo que la efectividad o éxito de la administración es un criterio de legitimidad de esta. (Jinesta, 2009)

Como parte de la planificación anual de cada institución pública en el Ecuador, se hacen constar metas y objetivos que deben ser cumplidos y evaluados posteriormente. La eficacia entonces, se mide por el porcentaje en el cumplimiento de estas metas considerando también el nivel de satisfacción de los usuarios o, hablando en términos administrativos, del administrado.

1.4.10.- PRINCIPIO DE EFICIENCIA

En relación a la eficiencia podemos decir en primer lugar que este concepto se refiere a la habilidad de contar con algo o alguien para obtener un resultado. La eficiencia, por lo tanto, está vinculada a utilizar los medios disponibles de manera racional para llegar a una meta. (BURBANO, 2016)

El Código Orgánico Administrativo determina así también que, como indicador de eficiencia, las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales.

Es indispensable señalar, que conforme dispone el Art. 169 de la Constitución de la República, la sola omisión de solemnidades no es un factor determinante para negar la vigencia de los derechos de los administrados, sobre todo en los procesos administrativos en donde se deben garantizar la aplicación directa de las normas y principios constitucionales.

1.4.11.- PRINCIPIO DE CALIDAD

El concepto de calidad trasladado a las Administración Pública es la capacidad de una entidad de carácter público para prestar servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos, al menor costo posible. En la actualidad, la calidad de los servicios públicos está estrechamente ligada a la capacidad de una entidad para emplear las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, haciendo muchos más accesibles y rápidos los servicios a los ciudadanos. (LIDERAZGO APLICADO A GOBIERNO, 2015)

Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos, mejorando permanentemente los sistemas de gestión en la administración pública.

1.4.12.- PRINCIPIO DE DESCONCENTRACIÓN

En la aplicación del Derecho Administrativo, constituye la transferencia de la titularidad y ejercicio de una determinada competencia de un órgano jerárquicamente superior a uno inferior perteneciente a la misma Administración Pública. Esta técnica de traslación de competencias suele tener por sujetos a un órgano de carácter central frente a otro de competencia territorialmente limitada, pero puede también darse la desconcentración de un

órgano jerárquicamente superior a otro inferior aun cuando ambos tengan la misma competencia territorial. (Enciclopedia Jurídica, 2020)

Es decir que, un organismo del Estado, por ejemplo, en nuestro país, el Ministerio de Educación distribuye sus funciones de forma desconcentrada manteniendo la misma competencia y rama. En

1.4.13.- PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN

Este principio tiene estrecha relación con el de Jerarquía, en donde pudimos analizar que el estado se organiza de forma vertical, es decir que el superior dispone a sus subordinados, para la atención de las necesidades de los administrados.

La Descentralización se constituye como una estrategia de legitimación del Estado por medio del cual se traspasaría la gestión política, financiera y administrativa de los servicios estatales, a los órganos locales o regionales. El Código Orgánico Administrativo establece en su Art. 8 determina:

Los organismos del Estado propenden a la instauración de la división objetiva de funciones y la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones públicas. (Asamblea Nacional.COA, 2017)

En el Ecuador, contamos también con un sistema descentralizado que permite en una determinada jurisdicción asumir de forma autónoma la administración local de la misma, que se ejecuta a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ya sean regionales, provinciales o cantonales.

Es por ello, que este principio juega un papel determinante en la administración pública de un país o en general de la organización política del estado, puesto que permite establecer la dirección jurisdiccional de cualquier territorio otorgando diferentes funciones a las de los organismos centralizados, en nuestro caso el Ejecutivo.

1.4.14.- PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

Con este principio todas las instituciones que forman parte de la Administración Pública, sean de la misma rama o no, tienen la obligación de coordinar acciones para garantizar los derechos de los administrados en todo momento, intercambiar información para brindar un servicio de calidad y colaborar en el desarrollo adecuado de los procesos que determinen derechos y obligaciones. Las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo. Acordarán mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos. La asistencia requerida solo podrá negarse cuando la administración pública de la que se solicita no esté expresamente facultada para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causaría un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. (Asamblea Nacional.COA, 2017)

Para cumplir con los objetivos que se han planteado cada institución de la administración pública, es necesario coordinar sus actividades en una interrelación indispensable de todas las entidades que forman parte de la misma. Allí surge como un eje fundamental el principio de coordinación que permite apoyarse en la ejecución de sus actos administrativos, cuando así se lo requiera, con otros organismos de iguales o distintas características o funciones de acuerdo a cada caso en particular.

1.4.15.- PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

El Art. 10 del Código Orgánico Administrativo señala que las personas deben estar presentes e influir en las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, mismos que se encuentran establecidos desde la Constitución de la República, Ley de Participación ciudadana e incluso en ordenanzas de los organismos descentralizados.

Como ejemplo de uno de estos mecanismos, se constituye el uso de la silla vacía en los debates de los Concejos Municipales en donde de forma directa los administrados pueden participar de forma directa en la toma de decisiones, garantizando la inclusión de todas y todos quienes tengan interés público.

1.4.16.- PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN

Las actuaciones administrativas se llevan a cabo sobre la base de la definición de objetivos, ordenación de recursos, determinación de métodos y mecanismos de organización, que deben ser plasmados de conformidad con cada una de sus funciones, estableciendo una etapa de evaluación para la verificación de su cumplimiento. (Asamblea Nacional.COA, 2017)

De este modo cada año en las Instituciones Públicas se realizan las planificaciones presupuestarias con el fin de prever de acuerdo a los proyectos que se tengan en el POA para realizar año a año. Por lo tanto, ninguna institución pública puede existir porque si, sino que más bien su accionar se divide en etapas ya sean anuales, semestrales o trimestrales con el objeto de contar con los recursos necesarios para su fiel cumplimiento.

1.4.17.- PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

De acuerdo a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública puede ser obtenida por cualquier persona de forma inmediata, siempre que no se haya clasificado como de carácter reservado. Concordante este principio con la garantía establecida en el Art. 18 y sus numerales de la Constitución de la República del Ecuador, es decir que todas y todos tenemos el derecho a recibir, solicitar, intercambiar todo tipo de información que haya sido generada dentro de las instituciones públicas o de aquellas cuyo control ejerza la Administración Pública. (ASAMBLEA NACIONAL, CRE, 2008)

Así mismo, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública permite regular la obligatoriedad que tienen las instituciones que conforman el sector público en el Ecuador de transparentar y publicar la

información generada mensualmente en sus dependencias, puesto que garantizar este principio, permite generar confianza en la Institucionalidad del Estado.

1.5.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Podemos considerar que, para la construcción de un concepto de Administración Pública, es importante tomar en cuenta dos elementos esenciales: el administrado y el estado. Como lo dejamos indicado en el derecho administrativo, éstos dos sujetos ejercen a través del mismo sus derechos.

De este modo, citamos el concepto del Dr. Sánchez, José quien manifiesta respecto de la Administración Pública como:

- a) Es el esfuerzo cooperativo de un grupo en el marco de actividades de carácter estatal; b) Abarca las tres ramas del poder-ejecutiva, legislativa y judicial- y sus inter relaciones; c) Juega un papel importante en la formulación de la política pública y en consecuencia es parte del proceso político; d) Es diferente de la administración privada por varios motivos significativos; y e) Guarda estrecha relación con los numerosos grupos privados y los sujetos individuales a la hora de suministrar servicios a la comunidad. (Sánchez, 2001)

Por ello es necesario, al momento en que cualquier procedimiento es iniciado dentro de una administración pública, esta debe cumplir con los objetivos del estado respecto de la política pública.

Por ejemplo, si se ha determinado un procedimiento sancionador para que el administrado cumpla con las responsabilidades de un buen ciudadano, durante este, el estado a través de la administración pública debe garantizar todos los principios del debido proceso, entre ellos la legítima defensa y el derecho de contradicción.

1.6.- CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para varios autores, entre ellos el Dr. Herman Jaramillo Ordóñez, la administración pública puede construir un concepto determinando los siguientes aspectos:

Es la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos. El fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores. (Jaramillo, 2005).

En general la administración pública es una estructura determinada por la política gubernamental para que, a través de la aplicación de los principios de planificación, eficacia, eficiencia que en forma coordinada permite brindar servicios de calidad a los administrados mediante su prestación en las instituciones públicas que la conforman.

Siendo por tal, la Administración Pública una ciencia necesaria de aplicación en toda nación y estado, puesto que en el sistema mundial existen gobernantes y gobernados que deben cumplir derechos y obligaciones de ambas partes.

1.7.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

De conformidad a lo establecido en el Artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador la Administración Pública se desarrolla:

La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Por consecuencia, nuestra organización pública se maneja en base a principios constitucionales como ya los hemos establecido, priorizando siempre lo más favorable a la persona administrada, considerando además la interrelación que

debe existir entre todas las instituciones que conforman la Administración Pública del Ecuador.

1.8.- NORMATIVA HISTÓRICA QUE HA REGIDO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

Es indispensable, hacer un análisis y explicación, de la normativa que ha servido de base para lo que hoy conocemos como Código Orgánico Administrativo – COA, por cuanto se ha mantenido algunas características de las mismas o en su caso se han derogado para dar paso a nuevas figuras legales en materia administrativa.

1.8.1.- ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA-ERJAFE

Antes de la aprobación del Código Orgánico Administrativo el 07 de julio del año 2017, la administración se veía expresamente regida por el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, conocida en sus siglas como ERJAFE.

En ella se establecía, como la administración pública concentrada y desconcentrada debían expedir sus actos administrativos para que se efectivicen en su ejecución al administrado. Era por tanto necesaria una reforma, puesto que su vigencia con varias modificaciones se encontraba presente desde el año 2002.

Los Tribunales Contenciosos Administrativos y sus funciones eran también regulados por el ERJAFE, que considerando su aplicación ayudó en gran medida la aprobación del Código Orgánico General de Procesos en mayo del año 2016, puesto que da un giro para determinar los procedimientos y reglas a seguirse para el planteamiento de peticiones en esta instancia de carácter administrativo.

Posteriormente se complementan estos aspectos de la Administración Pública con la vigencia del Código Orgánico Administrativo en el año 2017, dejando atrás lo determinado en el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, creando a la par varios Tribunales de lo Contencioso Administrativo en más zonas del país, a fin de que los interminables recursos que se proponían en la ciudad de Quito, sean atendidos por la jurisdicción que corresponde.

1.8.2.- LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Con el fin de mejorar la administración pública en el Ecuador, su acumulación de causas no solamente en el área Contenciosa Administrativa, sino también en cada una de las dependencias del Sector Público antes de la década del año 2000 y como complemento al Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva dictado en primer lugar en el año de 1994, se aplicó desde su vigencia la Ley de Modernización del Estado.

Esta normativa conforme sus Artículos 1 y 2 tenía como fin y ámbito:

Art. 1.- OBJETO. - La presente ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular: a) La racionalización y eficiencia administrativa; b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación; c) La prestación de servicios públicos, las actividades económicas y la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, por parte de empresas mixtas o privadas mediante cualesquiera de las formas establecidas en la Constitución; y, d) La enajenación de la participación de las instituciones del Estado en las empresas estatales de conformidad con la ley. Art. 2.- AMBITO. - Las disposiciones contenidas en esta Ley se aplicarán a las entidades, organismos y dependencias del Estado y otras entidades del sector público, así como a las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el estado. (CONGRESO NACIONAL, ECUADOR, 1993)

Al respecto, se consideraron en esta normativa aspectos que controlaban la eficiencia de la Administración pública, pero que por otro lado también incluía elementos que regulaban los recursos del estado, por ello mantenía un carácter distorsionado de su aplicación para el buen funcionamiento de la administración pública, siendo por tal necesaria su derogatoria con la llegada del Código Orgánico Administrativo, ante normativa cuya aplicación ya no guardaba concordancia con la Constitución de la República.

1.8.3.- CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

Con el fin de simplificar todos los trámites en el sector público y que los hechos, actos y procedimientos administrativos cumplan con lo determinado en el Art. 168 numeral 6 de la Constitución de la República, es decir que se lleven a efecto, en su mayoría basados en el principio de oralidad se dictó el Código Orgánico Administrativo, mismo que tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público. (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

En esta normativa se describen los principios que dentro del servicio público deben cumplirse para regular de una forma adecuada la relación estado-

administrado y en sí todas las resoluciones que deben ser emitidas por las autoridades dentro del marco constitucional.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han establecido varios procedimientos administrativos que deben cumplirse por parte de los servidores públicos previamente a emitir los hechos y actos administrativos.

1.9.- EL SERVICIO PÚBLICO ECUATORIANO

Para algunos autores, el servicio público puede definirse como:

Toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal. (Pérez, 2009)

Así como el concepto descrito, en el Ecuador se desarrolla la administración pública a través de las entidades e instituciones del sector estatal, reflejado en el servicio de atención de atención a sus usuarios o administrados. El Servicio Público en el país conforme determina el “Art. 228 de la Constitución de la República del Ecuador se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. (Asamblea Nacional, Ecuador, 2008)

En las instituciones del sector público se llevarán a cabo todos los actos administrativos necesarios para cumplir con los principios constitucionales, que deben ser regulados y emitidos con base en el Código Orgánico Administrativo, normativa que analizaremos más adelante.

1.9.1.- EL SERVIDOR PÚBLICO COMO SUJETO ACTIVO

En la Constitución de la República del Ecuador se ha establecido las características que debe cumplirse para formar parte de la administración pública como servidor, señalando:

Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia. (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En tal sentido, todo funcionario o trabajador que labore en el sector público tiene por principio rector el servicio a la colectividad, misma que deberá desempeñarla en todos los aspectos de la función que cumple, puesto que toda decisión que emitan decidirá sobre los derechos y obligaciones de los administrados, buscando lógicamente la mayor garantía de los principios constitucionales.

1.9.2.- EL ADMINISTRADO COMO SUJETO PASIVO DE LA INSTITUCIONALIDAD

Como lo hemos dicho, los sujetos del acto administrativo son la Administración Pública representada por una institución legalmente competente para emitir un acto administrativo y el administrado, cuya participación se produce en los actos administrativos bilaterales.

Por consiguiente, al ser el administrado un interviniente pasivo de la Administración Pública, su representación durante el proceso que lleva como consecuencia al acto administrativo no necesariamente debe interferir en el mismo, puesto que el servidor público que expide dichos actos es quien, a través de la facultad concedida por la Constitución y la Ley debe garantizar íntegramente los derechos reconocidos para el administrado, por tanto,

solamente en los actos bilaterales, por insinuación o petición directa del administrado habrá una intervención, sin embargo, continuará en estado de pasividad.

1.10.- EJERCICIO JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.10.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO, CONCEPTO

Un concepto importante que define al acto administrativo es el planteado por el autor Lucero, Holguer quien al respecto señala:

“El acto administrativo es el medio a través del cual la administración pública desenvuelve sus actividades, manifiesta su voluntad, por lo mismo tienen el carácter de jurídicos.” (Lucero, 2012)

Por lo tanto, el acto administrativo constituye en sí la voluntad de la administración pública en el ejercicio jurisdiccional de sus competencias, estableciendo derechos u obligaciones al administrado, basándose en sus facultades. Éste por lógica, para su validez debe encontrarse fundamentado, el porqué de su decisión.

Señalamos de igual forma lo determinado en el Código Orgánico Administrativo, COA, que lo define en su Artículo 98 como la:

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

Toda decisión que tome la administración pública sobre dar, hacer o no hacer al administrado, o a su vez concede o niega derechos será plasmado en un documento estableciendo expresamente sus disposiciones, con cada uno de los presupuestos legales y formales que den validez a la voluntad expresada.

1.10.2.- EL HECHO ADMINISTRATIVO, CONCEPTO

De acuerdo a la definición de nuestra legislación constante en el Artículo 127 del Código Orgánico Administrativo, el hecho administrativo constituye como:

Toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo. Los hechos administrativos, contrarios al acto administrativo presunto que resulte del silencio administrativo positivo, conforme con este Código, son ilícitos. Las personas afectadas por hechos administrativos pueden impugnar las actuaciones de las administraciones públicas mediante reclamación o requerir las reparaciones a las que tengan derecho, de conformidad con este Código. (Asamblea Nacional.COA, 2017)

Es decir, que cada unidad del acto administrativo, que conforman un expediente en donde debe expedirse una resolución que genere un acto administrativo, constituye un hecho administrativo. Los informes, los oficios, documentos que dan formal contestación por parte de la administración pública al administrado se traducen como un hecho administrativo, que en su acumulación dan paso al acto.

1.10.3.- ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN, CONCEPTO

Dentro de su trabajo de investigación, el autor Villavicencio, Wilson define al acto de simple administración como:

Toda declaración unilateral interna o Inter orgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que sólo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia.
(Villavicencio Wilson, 2016)

De este concepto, a nuestro modo de pensar, los documentos que se generan dentro de una dependencia por cada servidor público, que no tienen relación entre sí; o que, finalmente solo al conformar parte de un expediente administrativo que genere un acto administrativo, pueden entenderse como un acto de simple administración, por ejemplos memorandos internos que permiten el normal desarrollo de la administración pública, sin que, de forma directa afecte el derecho de los administrados.

1.11.- PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN

Parte fundamental de nuestra investigación corresponde efectivamente al análisis de la vulneración del principio de contradicción, mismo que se halla consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76.7 literal h):

“El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.” (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Así también para Macas, Guillermo en su Tesis El principio de Contradicción en los Juicios de Peculado, ha señalado que:

En nuestro ordenamiento jurídico, se determina que la contradicción implica la necesidad de que las partes sostengan posiciones jurídicas opuestas entre sí, de una manera que el tribunal que los va a juzgar y a conocer el caso, no ocupe ninguna postura en el litigio, limitándose a juzgar de una manera imparcial de acorde a las pretensiones y alegaciones de las partes, dada la igualdad entre las partes, por otro lado se manifiesta que el

principio de contradicción exige que ambas partes puedan tener los mismos derechos de ser escuchados y de practicar pruebas, con la finalidad que ninguna de las partes se quede en la indefensión frente a la otra. (Macas, 2014)

Es por este principio fundamental, que en toda audiencia oral y pública se ejerce el debido proceso en el principio de contradicción, ya que en la etapa posterior en que se ha practicado la prueba, corresponde contradecirlas, por parte de las partes, en este caso en el procedimiento administrativo sancionador se deberá convocar a una Audiencia, en donde el servidor público que ha elaborado un informe y ha servido de base para iniciar la instrucción, deberá sustentar el mismo, a fin de que el administrado pueda contradecir dicho documento. En caso de que este principio se incumpliera, el procedimiento puede estar viciado de nulidad, como más adelante exponemos en la presente investigación.

CAPÍTULO II

EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

2.1.- CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA ELEMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La caducidad y la prescripción de la potestad sancionadora son dos términos que están estrechamente ligados al paso del tiempo desde el cometimiento de una infracción, su inicio o no respecto del administrado y la investigación que debe aperturarse en su contra.

Para ello, hay que considerar varios análisis jurídicos que ayudan a su entendimiento desde el punto de vista de los autores:

“Al igual que ocurre en otras ramas del Derecho, en el orden administrativo, el transcurso del tiempo, unido a otras circunstancias, puede producir importantes efectos en las relaciones jurídicas. Las dos figuras que se analizan en el presente trabajo, la prescripción y la caducidad, son dos instituciones que tienen como elemento común el transcurso del tiempo, y están íntimamente ligadas con los principios de legalidad y de seguridad jurídica. Cobran especial relevancia en este orden, por cuanto uno de los sujetos intervinientes una administración pública, que, aunque sometida al ordenamiento jurídico, goza de ciertos privilegios.” (Fernández, Estefanía, 2019)

En nuestra legislación ecuatoriana, se establecen claramente los requisitos para considerar que el tiempo de la potestad sancionadora ha fenecido, es decir para aplicarla por el paso del tiempo al favor del administrado. Los Artículos 244 y 245 del Código Orgánico Administrativo disponen que para que opere el tiempo en el caso de caducidad y prescripción deben considerar algunos elementos:

- **CADUCIDAD:** La potestad sancionadora caduca cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo

sancionador en el plazo previsto, esto no impide la iniciación de otro procedimiento mientras no opere la prescripción. Transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del inculpado, una certificación en la que conste que ha caducado la potestad y se ha procedido al archivo de las actuaciones. En caso de que la administración pública se niegue a emitir la correspondiente declaración de caducidad, el inculpado la puede obtener mediante procedimiento sumario con notificación a la administración pública.

- **PRESCRIPCIÓN:** El ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en los siguientes plazos: 1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan; 2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan; 3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan.

Por regla general y de acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico Administrativo los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de comisión del hecho. Cuando se trate de una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción. Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos.

2.2.- PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Dentro del Código Orgánico Administrativo se han establecido dos principios claramente señalados para su aplicación, mismos que se definen en los Artículos 29 y 30 de este cuerpo legal, señalando:

Art. 29.- Principio de tipicidad. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción

administrativa le corresponde una sanción administrativa. Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva (...) Art. 30.- Principio de irretroactividad. Los hechos que constituyan infracción administrativa serán sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor. (Asamblea Nacional.COA, 2017)

Siendo entonces estos dos principios los que, al momento de establecer en primer lugar el tipo de infracción en la cual ha incurrido el administrado y la responsabilidad del mismo, deben ser aplicados a su favor, es decir no se le podrá juzgar por una infracción administrativa que, a la fecha del supuesto cometimiento, no se halle establecida en cualquier norma administrativa de las diferentes instituciones del estado, o que se encuentre derogada al momento del inicio de la infracción.

2.2.1.- EL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD AL ADMINISTRADO

Cuando hablamos del principio de favorabilidad hacia el administrado, podemos relacionarlo directamente con lo determinado en el Art. 76 numeral 5 de la Constitución del Ecuador que señala claramente que en caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.

Así también para la Autora Melissa Carrera, el principio de favorabilidad corresponde a:

El principio de favorabilidad viene del principio de legalidad que infiere en dos circunstancias por inclusión que es cuando en una ley se necesita que una acción sea reconocida como infracción y la segunda por exclusión se presenta cuando en el momento de que es publicada una nueva ley modifica o extingue el tipo.

En síntesis, cuando exista en la legislación la posibilidad interpretativa de la autoridad sancionadora de aplicar la ley que en menor proporción perjudique al

administrado sobre todo en el establecimiento de responsabilidad por una infracción administrativa, se deberá aplicar la menos rigurosa, permitiendo así también la aplicación del Principio de Mínima Intervención del Estado.

2.2.2.- PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO

Para algunas legislaciones latinoamericanas, el debido proceso se constituye como la piedra angular de toda causa llevada a cabo en las distintas materias, sean administrativas o judiciales. Por lo que, tomamos el concepto establecido por Lozano, Tadeo en su obra Análisis de la Constitución de la República de Colombia acompañada de extractos de sentencias:

“El debido proceso es todo un conjunto de derechos de las personas expresados en la Constitución de la República. El debido proceso no es solamente poner en movimiento mecánico las reglas de procedimientos; y así lo insinuó Ihering. Con éste método (debido proceso) se estaría dentro del proceso legal pero lo protegible mediante tutela es más que eso, es el proceso justo, para lo cual hay que respetar los principios procesales de publicidad, inmediatez, libre apreciación de la prueba; y, lo más importante: El derecho mismo.” (Lozano, 2001)

Es importante señalar que, dentro de los procedimientos administrativos, se debe garantizar en todas sus partes el principio al debido proceso se halla consagrado en el Artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, puesto que este se aplica en todas las materias, determinando en sus siete numerales que:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...) 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los

derechos de las partes...” (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Entonces, al iniciarse un procedimiento administrativo sancionador todas las garantías del debido proceso, buscando no solamente el beneficio del estado sino el cumplimiento de los derechos del administrado y todas las partes que figuren en el proceso.

2.3.- LA ETAPA DE INSTRUCCIÓN

Es indispensable, en esta parte referir un concepto que permita esclarecer de dónde surge el término instrucción, sobre todo relacionado al proceso administrativo sancionador, en donde se convierte en la etapa o columna vertebral para la resolución del mismo.

Se entiende entonces que en el proceso penal y en el procedimiento administrativo sancionador, es la fase de investigación, determinación de los hechos e identificación provisional de los responsables. En esta etapa se emite un acto de instrucción por la autoridad delegada para el efecto. (Real Academia, 2020)

Se puede observar del concepto antes señalado, que la etapa de instrucción dentro del proceso administrativo sancionador tiene por objeto determinar la existencia de responsabilidad de una persona o en este caso del administrado, a quien se le atribuye el cometimiento de una infracción administrativa, responsabilidad que se determina o no, con base a los elementos probatorios que dentro de la etapa se hayan anunciado, practicado e incorporado al proceso, de todo lo cual resulta un dictamen acusatorio o absolutorio.

Así también, dentro del Código Orgánico Administrativo, desde el artículo 255 al 259, se establecen las reglas a seguirse para desarrollar por parte de la

administración pública para la etapa de instrucción, indicando que dicha etapa se desarrolla en cuatro fases:

- a. Actuaciones de instrucción
- b. Prueba
- c. Dictamen

2.3.1. Actuaciones de instrucción

Conforme el Art. 255 del Código Orgánico Administrativo, en esta fase de la instrucción la o el inculpado:

“...dispone de un término de diez días para alegar, aportar documentos o información que estime conveniente y solicitar la práctica de las diligencias probatorias. Así mismo podrá reconocer su responsabilidad y corregir su conducta. La o el instructor realizará de oficio las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e información que sean relevantes para determinar la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción.”

Es decir que, en esta fase en primer lugar, se recabaran todos los elementos de convicción con lo que cuente el inculpado para que la autoridad competente llegue a la conclusión de la inexistencia de responsabilidad o nexo causal que permita establecer una sanción al administrado.

2.3.2. Prueba

De acuerdo a lo que señala el Art. 256 del Código Orgánico Administrativo, en el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba corresponde a la administración pública, salvo en lo que respecta a los eximentes de responsabilidad. (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

Este texto nos refiere también a lo garantizado por la Constitución de la República del Ecuador, es decir: Las pruebas obtenidas o actuadas con

violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.”, es decir que todas las diligencias, documentos, videos o cualquier otro medio probatorio que se practique por parte de la administración pública debe realizarse con conocimiento de la persona a quien se investiga, puesto que cualquier prueba incorporada al proceso y que sirva como base para establecer responsabilidad sin que se haya respetado el debido proceso no tendrá eficacia, llegando incluso a considerarse nulo el proceso.

2.3.3. Dictamen

En esta fase, una vez que el instructor ha investigado el posible cometimiento de una infracción administrativa a través de la práctica de todos los elementos probatorios anunciados e incorporados al proceso, se emitirá el dictamen que determine o no el nexo causal entre la existencia de la infracción administrativa y la responsabilidad del administrado.

Este dictamen para su efectividad, debe cumplir con lo determinado en el Art. 257 del Código Orgánico Administrativo, es decir:

1. La determinación de la infracción, con todas sus circunstancias.
2. Nombres y apellidos de la o el inculpado.
3. Los elementos en los que se funda la instrucción.
4. La disposición legal que sanciona el acto por el que se le inculpa.
5. La sanción que se pretende imponer.
6. Las medidas cautelares adoptadas. (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

Estos requisitos, deben encontrarse debidamente establecidos con claridad de acuerdo a lo determinado en el Art. 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador, es decir motivados y fundamentados a fin de que surta efecto, ya sea como dictamen acusatorio o absolutorio.

Si no existen los elementos suficientes para seguir con el trámite del procedimiento sancionador, el órgano instructor podrá determinar en su dictamen la inexistencia de responsabilidad. El dictamen se remitirá inmediatamente al órgano competente para resolver el procedimiento, junto con todos los documentos, alegaciones e información que obren en el mismo.

2.4.- EL PERITAJE EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Dentro de nuestra legislación, se ha previsto determinar al peritaje en materia administrativa a fin de que puedan servir de fundamento dentro del proceso administrativo sancionador.

Es importante señalar el concepto de perito y peritaje, siendo por tal:

- Perito: Personas con conocimientos especiales en alguna ciencia, arte, técnica u oficio, que ejecuta las actividades del procesamiento de los indicios o elementos materiales probatorios y emite recomendaciones para su traslado. Durante el juicio, los peritos rinden testimonio en calidad de testigos en razón de sus conocimientos específicos. (Montoya, 2017)
- Peritaje: Por “Peritaje” debe entenderse toda aquella actividad de estudio realizada por una persona o equipo de personas hábiles y prácticos en el tema objeto de peritaje y que poseen acreditación certificada de sus habilidades y conocimientos encaminada a obtener criterios certeros e indubitados útiles para los fines de la actividad procesal. (Aguilar Avilés, 2010)

Ante lo expuesto podemos considerar que el peritaje como en cualquier otra materia es necesario para esclarecer los hechos de los cuales trata el procedimiento administrativo sancionar, en tal sentido los informes presentados por los servidores públicos deben cumplir con los requisitos para su validez, es decir anuncio, incorporación y sustentación dentro de la audiencia respectiva,

sin embargo a través del artículo 256 inciso cuarto del Código Orgánico Administrativo determina la independencia de la prueba indicando:

“Los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados. Igual valor probatorio tienen las actuaciones de los sujetos a los que la administración pública les haya encomendado tareas de colaboración en el ámbito de la inspección, auditoría, revisión o averiguación, aunque no constituyan documentos públicos de conformidad con la ley.” (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

Contradiendo por tanto lo determinado en el Artículo 197 del COA:

“Prueba pericial y testimonial (...) La administración o la persona interesada podrán conainterrogar a peritos y testigos cuando se hayan emitido informes o testimonios en el procedimiento. Para el efecto, la administración pública convocará a una audiencia dentro del periodo de prueba.” (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

Lo que evidentemente la autoridad instructora debe considerar y jerarquizar el momento de admisibilidad de prueba, puesto que la comparecencia de los servidores públicos es esencial para cumplir con el principio de contradicción obligatorio para la legítima defensa de los administradores.

2.4.1.- INDEPENDENCIA PROBATORIA DE LOS INFORMES EMITIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Dentro del Código Orgánico Administrativo se han establecido por parte del legislador las normas generales que deberán aplicarse para la validez de los actos administrativos emitidos por funcionarios públicos en el ámbito de su competencia y subsidiariamente el Código Orgánico General de Procesos para

lo que no se contemple en las normas específicas de cada institución pública y el COA.

En este sentido, se ha establecido en el Libro Segundo del COA, las normas generales para los procedimientos administrativos del servicio público, entre los cuales se incluye el procedimiento sancionador, que determina el tipo de infracción, responsabilidad y sanciones para el administrado, a través de un proceso en donde deberán practicarse todos y cada uno de los elementos probatorios de cargo y de descargo mediante la dirección del instructor del proceso, para finalmente ser trasladado para su resolución a la máxima autoridad de la entidad pública encargada, conforme se ha explicado con anterioridad.

Sin embargo, hemos podido observar que al momento de practicarse este conjunto de pruebas en el procedimiento administrativo sancionador, la autoridad instructora aplica de forma estricta -a su criterio- lo determinado en el Artículo 256 del Código Orgánico Administrativo que señala:

“Los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados. Igual valores probatorios tienen las actuaciones de los sujetos a los que la administración pública les haya encomendado tareas de colaboración en el ámbito de la inspección, auditoría, revisión o averiguación, aunque no constituyan documentos públicos de conformidad con la ley” (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

Es decir que el legislador en este artículo le está otorgando una independencia probatoria a los informes que presenten los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, sin que sea necesaria la comparecencia del funcionario a audiencia, para que se le realice el interrogatorio correspondiente por parte de la persona investigada, conforme garantiza el principio constitucional de contradicción, puesto que el instructor, independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar

los inculpados, este eleva en calidad de independencia probatoria a dichos documentos de la administración pública que tiene valor probatorio determinante en el momento de decisión de la máxima autoridad.

Es importante señalar entonces lo garantizado por la Constitución de la República del Ecuador, que determina en su normativa el principio de contradicción a fin de evitar acciones o actos administrativos abusivos que puedan contener objeciones al cumplimiento de los derechos al debido proceso y con el fin de garantizar el principio de contradicción a las pruebas presentadas, ha dispuesto en su Art. 76.7 literal j), lo siguiente: "...j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo." (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Pero, se ha observado que este principio en el procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo no se da cumplimiento por parte de la Autoridad Instructora, considerando que cada servidor público, interpreta la independencia probatoria de acuerdo a la realidad institucional, negando de forma expresa la comparecencia de los servidores públicos para que sustenten los informes emitidos antes o durante el proceso, elevándolos con independencia probatoria.

2.4.2.- EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN APLICABLE A LOS INFORMES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Parte fundamental de nuestra investigación corresponde efectivamente al análisis de la vulneración del principio de contradicción, durante la etapa de instrucción llevada a cabo en el procedimiento administrativo sancionador, mismo que se halla consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76.7 literal h):

“El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o

argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra...” (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Así también para Macas, Guillermo en su Tesis El principio de Contradicción en los Juicios de Peculado, ha señalado que:

“En nuestro ordenamiento jurídico, se determina que la contradicción implica la necesidad de que las partes sostengan posiciones jurídicas opuestas entre sí, de una manera que el tribunal que los va a juzgar y a conocer el caso, no ocupe ninguna postura en el litigio, limitándose a juzgar de una manera imparcial de acorde a las pretensiones y alegaciones de las partes, dada la igualdad entre las partes, por otro lado se manifiesta que el principio de contradicción exige que ambas partes puedan tener los mismos derechos de ser escuchados y de practicar pruebas, con la finalidad que ninguna de las partes se quede en la indefensión frente a la otra.” (Macas, 2014)

Es por este principio fundamental, que en toda audiencia oral y pública se ejerce el debido proceso en el principio de contradicción, ya que en la etapa posterior en que se ha anunciado y practicado la prueba, corresponde contradecirlas, por parte de las partes, en este caso en el procedimiento administrativo sancionador se deberá convocar a una Audiencia, en donde el servidor público que ha elaborado un informe y ha servido de base para iniciar la instrucción, deberá sustentar el mismo, a fin de que el administrado pueda contradecir dicho documento. En caso de que este principio se incumpliere, el procedimiento puede estar viciado de nulidad, conforme lo determinado en el Art. 105 del Código Orgánico Administrativo.

2.4.3.- ANÁLISIS DEL ART. 256 DEL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO RESPECTO DE LA INDEPENDENCIA PROBATORIA

Conforme se ha indicado anteriormente, el procedimiento administrativo sancionador en su etapa de instrucción debe regirse por las normas

determinadas desde el Art. 255 al Art. 259 del Código Orgánico Administrativo, en tal sentido la práctica de la prueba forma parte estructural de las resoluciones que determinen responsabilidad o eximentes de culpa al administrado, estableciéndose en el Art. 256:

“Art. 256.- Prueba. En el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba corresponde a la administración pública, salvo en lo que respecta a los eximentes de responsabilidad. Recibidas las alegaciones o transcurrido el término de diez días, el órgano instructor evacuará la prueba que haya admitido hasta el cierre del período de instrucción. Los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la administración pública con respecto a los procedimientos sancionadores que tramiten. Los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados. Igual valor probatorio tienen las actuaciones de los sujetos a los que la administración pública les haya encomendado tareas de colaboración en el ámbito de la inspección, auditoría, revisión o averiguación, aunque no constituyan documentos públicos de conformidad con la ley. Se practicarán de oficio o a petición de la o del inculpadado las pruebas necesarias para la determinación del hecho y responsabilidad. Solo pueden declararse improcedentes aquellas pruebas que, por su relación con los hechos, no puedan alterar la resolución final a favor de la o del presunto responsable.”

Conforme indica este articulado y su contenido es explícito en su inciso tercero que dispone que los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados, sumando también a estos informes actas de inspección, auditoría, revisión o averiguación, incluso si no se constituyen como documento público.

Ante ello, consideramos que la autoridad instructora al momento de emitir su dictamen debe considerar que uno de los requisitos para que cualquier acto

sea válido, a pesar de no encontrarse explícitamente escrito en el Art. 256 del Código Orgánico Administrativo es el que las partes intervinientes y sobre todo el administrado a quien se investiga haya tenido acceso y pueda contradecir cada una de las pruebas contrastadas en el dictamen por la autoridad instructora, sin embargo, al no encontrarse determinado de forma expresa, en el respectivo dictamen se obvia este requisito no solamente legal sino constitucional.

2.4.4.- VIOLACIÓN DEL DERECHO DE CONTRADICCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ART. 256 DEL COA

Como se ha expuesto, en nuestra legislación y específicamente en el Código Orgánico Administrativo, se ha determinado como procedimiento especial el Administrativo Sancionador, mismo que deberá ser llevado a cabo por parte de la autoridad instructora, quien una vez iniciado el procedimiento deberá recoger y calificar todas las pruebas para ser practicadas y determinar o no la responsabilidad del Administrado.

Ahora bien, nos corresponde analizar el principio de contradicción ante la aplicación de la independencia probatoria dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador, en el cual se otorga este valor a los informes de servidores públicos y otros documentos similares a pesar de no constituirse instrumento público, que al aplicarse por la Autoridad Instructora genera la violación al principio de contradicción determinado en el art. 76.7 literal j de la Constitución de la República del Ecuador, puesto que impiden que el servidor público que haya emitido un informe (peritaje) que sirve de base para iniciar el procedimiento administrativo sancionador o para determinar responsabilidades, no comparezca a audiencia a sustentar su informe, pues para el Código Orgánico Administrativo, la prueba es irrefutable, impidiendo así se realice el interrogatorio y contrainterrogatorio de forma oral.

Al negarse esta comparecencia el proceso causaría su nulidad, tal y como ya se ha establecido en algunas resoluciones, por ejemplo, la Resolución que acepta el recurso de apelación en el caso de Minería Ilegal No. MI-014-ARCOM-T-CR-2018; y que en su considerando Quinto determinó:

“QUINTO. - ANÁLISIS FINAL. - 5.1. En esta instancia corresponde verificar si se cumplió con todos los procedimientos y se respetó todas las garantías y derechos constitucionales e infraconstitucionales que el administrado, o ciudadanía en general poseen al momento que esté en un procedimiento que se les afecte sus derechos subjetivos. Por lo que, se debe señalar que no solo el principio de legalidad debe ser observado por todo servidor público, sino también el de juridicidad, porque se ha detectado en una etapa del procedimiento sancionatorio evacuado en primera instancia, una vulneración al debido procedimiento en cuanto al ejercicio del derecho a la defensa del recurrente Luis Alberto Rodríguez González al **haberse negado la autoridad** sancionadora a convocar a los técnicos encargados de la elaboración de los diferentes informes que sirvieron de sustento para emitir la resolución impugnada, a fin de que el recurrente pueda contrainterrogarlos de conformidad a lo que manda el artículo 197 del Código Orgánico Administrativo, pedido por escrito que fue debidamente presentado por el Apelante con oportunidad (...) En consecuencia, en mérito de los autos y en ejercicio de las atribuciones otorgadas por ley, RESUELVE: PRIMERO.- ACEPTAR el presente Recurso de Apelación presentado por el señor Luis Alberto González Rodríguez, por tanto, se declara la NULIDAD del procedimiento administrativo sancionador a partir de donde se produjo la vulneración del debido procedimiento, esto es, la comunicación de admisibilidad de la prueba de 04 de enero de 2019, las 16h50...” (Minería Ilegal, Luis Rodríguez, 2019)

En tal sentido se ha podido verificar que la administración pública de segunda instancia considera que negar la comparecencia de los servidores públicos a sustentar su informe y responder al interrogatorio determinado en el Art. 76 numeral 7 literal j) de la Constitución, produce la nulidad del procedimiento administrativo sancionador, por violentar el legítimo principio de contradicción, más aún cuando en este proceso se establece una infracción administrativa y la responsabilidad de un ciudadano.

2.5.- DILIGENCIAS ORALES EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Conforme lo estableció desde el año 2008 la Constitución del Ecuador en su Artículo 168 numeral 6, la oralidad será aplicada en todas las materias y todos los procesos que se llevan a cabo en el Ecuador. Por ello, la vigencia del Código Orgánico General de Procesos dio paso a que esta normativa sea aplicada como supletoria en principios de aplicación general.

El Artículo 1 del COGEP determina que el ámbito del Código Orgánico General de Procesos regula la actividad procesal en todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal, con estricta observancia del debido proceso. (COGEP, 2015)

Entonces al aperturarse un procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las normas generales del COGEP, dentro del cual señala como principio fundamental en relación a la prueba:

“Art. 165.- Derecho de contradicción de la prueba. Las partes tienen derecho a conocer oportunamente las pruebas que se van a practicar, oponerse de manera fundamentada y contradecirla.” (COGEP, 2015)

Por lo tanto, no cabe duda que la independencia probatoria otorgada a los informes de los servidores públicos vulnera el derecho de contradicción que toda persona tiene derecho a ejercer puesto que al no permitir que el funcionario sustente sus peritajes, se violentan las garantías del debido proceso y a la oralidad así mismo, puesto que al haberse establecido este principio en todos los procesos que se llevan en el Ecuador el impedir el sustento del Servidor Público, el interrogatorio y contrainterrogatorio vulnera el principio de contradicción legítimamente establecido.

2.6.- ETAPA RESOLUTIVA

Una vez que la autoridad instructora ha emitido su dictamen cumpliendo todos los requisitos constantes en el Código Orgánico Administrativo, elevará ante la máxima autoridad de la institución quien es la o el responsable de resolver mediante acto administrativo el estatus de la persona a quien se investiga o del administrado a fin de determinar si existió o no responsabilidad en el cometimiento de una presunta infracción.

Por ello, para su resolución, el dictamen debe encontrarse debidamente fundamentado, más aún en caso de que la autoridad instructora haya determinado responsabilidad y se establezca la imposición de una sanción, con base en los informes emitidos por los servidores públicos que hayan actuado antes o durante el proceso administrativo sancionador.

Por ello, la Resolución debe cumplir con lo establecido en el Art. 260 del Código Orgánico Administrativo, es decir:

“El acto administrativo que resuelve el procedimiento sancionador, además de cumplir los requisitos previstos en este Código, incluirá: 1. La determinación de la persona responsable. 2. La singularización de la infracción cometida. 3. La valoración de la prueba practicada. 4. La sanción que se impone o la declaración de inexistencia de la infracción o responsabilidad. 5. Las medidas cautelares necesarias para garantizar su eficacia. En la resolución no se pueden aceptar hechos distintos a los determinados en el curso del procedimiento. El acto administrativo es ejecutivo desde que causa estado en la vía administrativa.”

Al igual que el dictamen de instrucción, la Resolución emitida por la Máxima Autoridad debe cumplir con los requisitos establecidos en el Código Orgánico Administrativo, a fin de que más adelante no pueda ocasionarse su impugnación alegando nulidad.

2.6.1.- MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE AUTORIDAD COMPETENTE

Al igual que todos los actos de las y los servidores públicos, la Resolución que pone fin o juzga el procedimiento administrativo sancionador debe encontrarse debidamente fundamentado, de acuerdo a lo establecido en el Art. 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador que indica:

“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas, principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.” (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Por lo tanto, en caso de que durante la investigación en la etapa de instrucción no se haya considerado la sustentación de los informes presentados por los servidores públicos que intervinieron en el proceso, la Máxima Autoridad que resuelve el procedimiento administrativo sancionador, puede subsanar la violación al derecho de contradicción al inculpado, es decir se encuentra bajo su responsabilidad el cumplimiento de los mandatos constitucionales, pudiendo desechar el dictamen acusatorio en caso de no haberse realizado el interrogatorio y conainterrogatorio respectivo.

2.6.2.- NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

Para que el Acto Administrativo de resolución del procedimiento administrativo sancionador surta efecto es indispensable que se haya procedido a notificar al inculpado o administrado a quien se eximió de responsabilidad, por lo tanto, se deberá cumplir con lo señalado en el Art. 173 del Código Orgánico Administrativo:

“Art. 173.- Término de notificación. La notificación del acto administrativo se ordenará en el término máximo de tres días a partir de la fecha en que se dictó. El incumplimiento de este término no es causa que determine la invalidez de la notificación, aunque puede derivar en responsabilidad de los servidores públicos a cargo.”

Por lo cual, una vez notificado el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo sancionador, desde el día siguiente hábil a esta notificación empiezan a correr los términos y plazos para la interposición de recursos. Si, transcurridos estos términos o plazos no se ha interpuesto impugnación alguna, la resolución causará ejecutoría.

2.7.- PROCEDIMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS A TRAVÉS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Hay que considerar que la administración pública tiene el privilegio de tomar decisiones que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas sin necesidad de apoyarse en otra función del Estado, así como de imponer su ejecución en las mismas condiciones.

En tal sentido el autor Zhañay, Rolando indica a la facultad de ejecución del acto administrativo, como:

“(...). En otras palabras, la administración puede «tomarse la justicia por su mano» (cobrar un impuesto o una multa, por ejemplo) [a “tomarse la justicia por mano propia (...) procede cuando la ley autoriza puntualmente en un caso concreto; cuando hay urgencia; cuando no hay vía judicial y ningún medio, ni siquiera indirecto, para cumplir el acto.” (Zhañay, 2017)

Por lo tanto, en nuestro ordenamiento jurídico la administración está plenamente facultada para usar todos los medios tendientes a la ejecución del

acto administrativo regular, conforme lo determina el Art. 235 del COA: “Los medios de ejecución forzosa previstos en ese código se emplean, únicamente, cuando el destinatario del acto administrativo no cumpla voluntariamente con la obligación derivada del mismo” (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

2.8.- LA IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Una garantía dada a los administrados en nuestro país lo determina en el Art. 76.7 literal m) de la Constitución de la República del Ecuador, es decir que cualquier resolución dentro de un proceso en nuestro sistema de administración pública, puede ser recurrido ante la autoridad superior, a fin de que se ratifique, cambie o modifique la Resolución, derecho que también se ve reflejado en la resolución que pone fin al Procedimiento Administrativo Sancionador, de acuerdo a como exponemos en las líneas subsiguientes.

2.9.- CLASES DE RECURSOS

En la vía administrativa, se han establecido dos líneas de impugnación:

- La primera que corresponde a misma vía administrativa, a través del Recurso de Apelación y Recurso Extraordinario de Revisión; y,
- La segunda corresponde a la vía judicial, interponiéndose en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2.9.1.- RECURSO DE APELACIÓN

Se entiende por recurso, el medio procesal concebido a cualquiera de las partes procesales, que se crea o considere agraviada, perjudicada por una resolución, para volver a discutir con toda amplitud el caso, aun cuando la parte se limite a repetir sus argumentos de hecho y de derecho, con el objeto de que

en todo o en parte sea rectificada a su favor el acto administrativo emitido.
(Cornejo J. , 2020)

Por lo tanto, cuando el Administrado dentro del proceso administrativo sancionador, considere necesario apelar o interponer este recurso para que se revoque en todo o en parte de acuerdo a las pruebas aportadas durante la fase investigativa, cumpliendo lógicamente con los requisitos que constan en el Art. 224 del Código Orgánico Administrativo: “Art. 224.- Oportunidad. El término para la interposición del recurso de apelación es de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, objeto de la apelación.” (COA-Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

En tal sentido se elevará a la autoridad nacional de la institución pública que haya resuelto el procedimiento administrativo sancionador para que conozca dicho acto administrativo y lo analice y resuelva respetando las reglas establecidas en la Constitución y la Ley.

2.9.2.- RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifiquen las causales previstas en el Art. 232 del Código Orgánico Administrativo, es decir:

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo,
2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.
3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada.
4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución,

5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.

De no cumplirse con estos requisitos, la autoridad competente inadmitirá el recurso y habrá causado ejecutoria en la vía administrativa, sin embargo, se podrá realizar la correspondiente impugnación en la vía contenciosa administrativa.

2.10.- LA VÍA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Conforme lo establece nuestra legislación, para interponer esta vía judicial no es necesario haber agotado toda la vía administrativa, por lo que a pesar de no haber realizado su apelación se puede interponer la demanda, cumpliendo con todos los requisitos constantes en el Art. 142 del Código Orgánico General de Procesos, además de los requisitos propios que se establecen para este tipo de procedimientos.

La persona que demande esta vía deberá considerar las Reglas del Art. 302 del Código Orgánico General de Procesos:

“Art. 302.- Sustanciación y prevalencia de las normas de este capítulo. Las controversias sometidas a conocimiento y resolución de las o los juzgadores de lo contencioso tributario y contencioso administrativo se sujetarán a las normas especiales de este capítulo. Las normas generales de este Código serán aplicables a las materias contencioso tributaria y administrativa, en lo que no se oponga a las de este capítulo, aunque considerando la supletoriedad de las leyes de cada materia.” (COGEP, 2015)

Hay que considerar también que, una vez activada la vía judicial se pone fin a todo procedimiento que pueda activarse en la vía administrativa que pretenda modificar la resolución, por lo cual el administrado antes de activar esta vía deberá considerar este aspecto de lo contencioso administrativo.

2.11.- FUNDAMENTO LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Debemos considerar la normativa que principalmente debe ser aplicada dentro de cualquier procedimiento no solamente el sancionador, puesto que como se ha explicado la Constitución prevalece sobre cualquier otra norma, más aún si esta violenta principios al debido proceso como en el caso del Art. 256 del Código Orgánico Administrativo.

2.11.1.- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Cómo se ha dejado indicado en nuestra Constitución de la República del Ecuador se han establecido normas y principios fundamentales que deben cumplirse en todo proceso administrativo, es así que desde la aplicación de la oralidad hasta el derecho a impugnar una vez que se ha dictado una resolución, deben ser cumplidos en todos los actos de la administración pública.

Entre los artículos que determinan como llevar a cabo los procesos en todas las materias que se desarrollen en el Ecuador tenemos:

- a) Artículo 75: Tutela Judicial Efectiva
- b) Artículo 76: Debido Proceso, numeral 7: literal h) Principio de Contradicción
- c) Artículo 82: Seguridad Jurídica
- d) Artículo 168 numeral 6: Oralidad en todos los procesos.

Normativa que a lo largo de la presente investigación hemos demostrado su aplicabilidad al proceso administrativo sancionador, pues como base de todo estado constitucional de derechos debe primar siempre la jerarquía de la Constitución en relación a las normas establecidas en menor jerarquía, por ello, aunque el Código Orgánico Administrativo establezca la independencia probatoria que se le otorga a los informes de los servidores públicos, la

autoridad instructora primara las garantías constitucionales respecto del derecho a contradecir estos documentos por parte del administrado,

2.11.2.- TRATADOS INTERNACIONALES QUE GARANTIZAN PROCESOS ADMINISTRATIVOS TRANSPARENTES

El Ecuador como parte de la cooperación internacional, ha suscrito y se ha adherido a varios tratados internacionales que deben ser considerados al momento de juzgar a una persona fuere cual fuere el tipo de proceso, materia y procedimiento.

En tal razón es importante señalar en primer lugar que se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, se encuentren constando, en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. (CONVENCIÓN DE VIENA, 1980)

Para comprender de mejor manera la aplicación de los tratados internacionales citamos la Convención Americana de Derechos Humanos que en su Artículo 9 indica:

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...”
(Organización de los Estados Americanos, 1969)

Sin duda alguna, al momento en que se valora la prueba y se la califica de oportuna se debe considerar para su práctica dentro del proceso administrativo sancionador que los informes realizados por los servidores públicos sean

contradichos por parte del administrado a fin de que se cumplan con las garantías constitucionales y en adelante el proceso no vicie de nulidad.

2.11.3.- EL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL COMO NORMA SUPLETORIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

En esta parte, es importante señalar lo que el Ab. José Sebastián Cornejo Aguiar, en relación al principio de Taxatividad que se lo entiende como el "...principio de legalidad penal, que es uno de los límites más tajantes al poder punitivo del Estado, ya que exige que las leyes penales en la descripción de los comportamientos prohibidos penalmente y sujetos a una sanción, sean expresados solamente en términos descriptivos y que dichos términos sean los más precisos posibles. Este principio de taxatividad exige la formulación en términos precisos de los supuestos de hecho de las normas penales, por lo que es necesario analizarlo en tres aspectos básicos (...) 1. Prohibición de retroactividad-nullum crimen sine lege previa; 2. Reserva de Ley; nullum crimen sine lege scripta; 3. Exigencia de certeza o determinación- nullum crimen sine lege stricta o sine lege certa." (Cornejo J. , 2017)

Analizando este concepto podemos realizar un análisis comparativo, en donde observamos una gran similitud pues al llevarse adelante un procedimiento administrativo sancionador, tiene relación mucha relación a un proceso de carácter penal, solamente variando el hecho de que la privación de la libertad es exclusiva de este último.

Así podemos señalar el siguiente análisis doctrinario que, de acuerdo con VERGARAY y GOMEZ (2009, págs. 404, 405), "La potestad administrativa sancionadora y la potestad punitiva de los jueces penales forman parte de un genérico ius puniendi del Estado que se subdivide en esas dos manifestaciones", complementando que "por ello, en el caso de la prescripción sí resulta relativamente fácil trasladar las características de la prescripción en materia penal a la potestad sancionadora. Sin embargo, resulta más difícil

tratar de emparentar a la potestad sancionadora con conceptos del Derecho Civil de prescripción y caducidad". (VERGARAY, 2009)

Consideramos entonces que se determina en ambos casos, una infracción, la responsabilidad y el nexo causal entre ellas, una sanción e incluso una multa pecuniaria, llevándose a efecto una investigación y un juzgamiento a través de la autoridad competente, pudiéndose tomar como referencia casos, pero, no la normativa literal, puesto que claramente el Código Orgánico Integral Penal regula las infracciones de carácter delictivas, pero si podemos hablar del COIP como doctrina para el procedimiento administrativo sancionador.

CAPÍTULO III

VULNERACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1. ANÁLISIS DEL ART. 256 DEL CÓDIGO ORGÁNICO

La necesidad de implementar una normativa que permita llevar adelante los actos, hechos, trámites y procedimientos administrativos dentro del servicio público, hizo necesaria la expedición, aplicación y vigencia del Código Orgánico Administrativo, el mismo que entró en vigencia el 31 de julio de 2017, derogando a algunos procesos administrativos contenidos en el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, así como en la Ley de Modernización del Estado.

En esta normativa se describen los principios que dentro del servicio público deben cumplirse para regular de una forma adecuada la relación estado-administrado y en sí todas las resoluciones que deben ser emitidas por las autoridades dentro del marco constitucional.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han establecido varios procedimientos administrativos que deben cumplirse por parte de los servidores públicos previamente a emitir los hechos y actos administrativos.

3.1.1. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El Código Orgánico Administrativo regula tres tipos de procedimiento, cada uno con su subdivisión:

- El procedimiento administrativo: Reclamos administrativos, las controversias que las personas puedan plantear ante las administraciones públicas; y, la actividad de la administración pública para la que no se prevea un procedimiento específico, se sustanciarán en procedimiento administrativo.
- Los procedimientos especiales: Procedimiento Sancionador; Potestad coactiva; Tercerías y Excepciones.
- Los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos. (Cornejo S. , 2018)

Dentro de la presente investigación hemos abordado ampliamente respecto del Procedimiento Administrativo Sancionador, mismo que debe ser resuelto con base en las pruebas que se hayan recopilado durante la fase de investigación, de acuerdo a lo determinado en el Art. 256 del Código Orgánico Administrativo, mismo que dispone:

“Art. 256.- Prueba. En el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba corresponde a la administración pública, salvo en lo que respecta a los eximentes de responsabilidad. Recibidas las alegaciones o transcurrido el término de diez días, el órgano instructor evacuará la prueba que haya admitido hasta el cierre del período de instrucción. Los hechos probados por resoluciones

judiciales firmes vinculan a la administración pública con respecto a los procedimientos sancionadores que tramiten. Los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados. Igual valor probatorio tienen las actuaciones de los sujetos a los que la administración pública les haya encomendado tareas de colaboración en el ámbito de la inspección, auditoría, revisión o averiguación, aunque no constituyan documentos públicos de conformidad con la ley. Se practicarán de oficio o a petición de la o del inculpadado las pruebas necesarias para la determinación del hecho y responsabilidad. Solo pueden declararse improcedentes aquellas pruebas que, por su relación con los hechos, no puedan alterar la resolución final a favor de la o del presunto responsable.” (Asamblea Nacional.COA, 2017)

De lo expuesto, podemos observar que la normativa y el valor probatorio independiente que le otorga esta, a los informes presentados por parte de los servidores públicos que sean parte del proceso sancionador para determinar el cometimiento de una infracción administrativa, genera una vulneración al principio de contradicción determinado en el Art. 76.7 literal j) de la Constitución de la República del Ecuador, que determina que toda persona que haya intervenido en calidad de perito o que haya emitido un criterio dentro de cualquier proceso tiene la obligación de comparecer ante la autoridad que dirige el proceso a fin de que responda al interrogatorio y sustente sus informes.

Sin embargo, conforme se ha expuesto, en el Art. 256 del Código Orgánico Administrativo, evidentemente esta premisa prácticamente se suprime, puesto que

indica que los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público, tienen valor probatorio independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados al igual que las actuaciones de los sujetos a los que la administración pública les haya encomendado tareas de colaboración en el ámbito de la inspección, auditoría, revisión o averiguación, aunque no constituyan documentos públicos, por lo que se genera una interrogante: **¿Sí, al otorgarle independencia probatoria a los informes presentados por parte de los servidores o delegados públicos, qué objetivo constituiría la etapa de instrucción en el procedimiento administrativo sancionador?**

Pues, se entiende que la etapa de instrucción permite anunciar, incorporar y practicar la prueba que permita establecer o no responsabilidad del administrado, así como analizar y contradecir aquellas pruebas que la administración pública presente como fundamento de la acusación dentro del procedimiento administrativo sancionador, por tanto, al concluir bajo el mandato del Art. 256 del COA la independencia de los informes, se obvia la oportunidad al administrado de debatir a la administración pública, dejándolo a su suerte jurídica.

3.2. ANÁLISIS AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Al aperturarse un procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las normas generales del COGEP, dentro del cual señala como principio fundamental en relación a la prueba:

Art. 165.- Derecho de contradicción de la prueba. Las partes tienen derecho a conocer oportunamente las pruebas que se van a practicar, oponerse de manera fundamentada y contradecirla.” (COGEP, 2015)

Por lo tanto, no cabe duda que la independencia probatoria otorgada a los informes de los servidores públicos vulnera el derecho de contradicción que toda persona tiene derecho a ejercer puesto que al no permitir que el funcionario sustente sus peritajes, se violentan las garantías del debido proceso.

Una de las consecuencias de aplicar lo determinado en el Art. 256 del Código Orgánico Administrativo, por parte de la Administración Pública es la duda que se genera respecto de la seguridad jurídica a la que todos los administrados tenemos derechos y que evita desde la Constitución la Arbitrariedad por parte de las Instituciones del Sector Público y las Autoridades que ejercer mandato sobre los mismos.

El principio de contradicción, por tanto, forma parte esencial del debido proceso, puesto que da la oportunidad y el legítimo derecho a la persona que se investiga de demostrar su inocencia, contradiciendo y preguntando las razones o fundamentos que dieron paso a la emisión de un informe, acta, o cualquier documento que genere una responsabilidad administrativa hacia un ciudadano.

La contradicción concuerda con el principio de igualdad en el sentido que resguarda que los mecanismos de los cuales el ordenamiento jurídico protege a los administrados para hacer valer sus derechos, a fin de que los mismos efectivamente cumplan sin ninguna restricción, como aluden García de Enterría y Tomas Fernández, en términos constitucionales no hay, pues procedimiento valido si no existe igualdad de oportunidades entre las partes en cada una de las piezas,

tramites o momentos procesales esto es sino existe un auténtico debate contradictorio tanto sobre hechos como la calificación jurídica. (MACAS, 2016)

De acuerdo a los señalado por el Autor Segundo Macas, el principio de contradicción nace del derecho a la igualdad que deben tener todas las partes intervinientes en un proceso, más aún cuando se trata de establecer o eximir responsabilidades y que puedan ocasionar la aplicación de una sanción, es decir se vincula al Principio de ser escuchados en igualdad de condiciones.

Sin embargo, la independencia probatoria que ya hemos explicado y que se le otorga a la prueba presentada por la Administración Pública, da paso a vulnerar estos principios puesto que a pesar de los elementos probatorios que el administrado pueda presentar a su favor, la autoridad instructora ya los eleva a independientes, dejando por tanto abierta la brecha que genera la arbitrariedad y la indefensión.

3.2.1. El Principio de Contradicción como parte esencial de la prueba

Según Hernando Devis Echandia, significa “todo hecho que constituye el objeto del proceso debe ser corroborado solo mediante pruebas introducidas legalmente, con independencia del conocimiento que sobre tales hechos tenga el juez, de ahí que, los fallos judiciales deben sustanciarse en pruebas previstas en la ley, pruebas que tienen que ser sometidas a la contradicción de la contra parte, para que tenga la oportunidad procesal de conocerla y discutirla, aunque la prueba no perjudique. La contradicción de la prueba comprende necesariamente el derecho a

tener oportunidad para contraprobar, o sea para procurar y ofrecer pruebas que desvirtúen las ofrecidas en su contra". (Echandía, 2009)

Se genera entonces la premisa, de que, para que una prueba sea válida, debe ser sometida obligatoriamente a la contradicción de la otra parte que participa del proceso, puesto que, al no cumplirse con este requisito, debería ser desechada por parte de la Autoridad que resuelve. Este hecho debe suscitarse así también en el procedimiento administrativo sancionador, con el fin de que todos los informes, actas o documentos que hayan sido elaborados por parte de ellos servidores públicos sean conocidos por el administrado, y lógicamente el funcionario que lo elabora debe sustentar su informe para garantía en el cumplimiento del debido proceso garantizado en la Constitución y la Ley.

3.3. INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS

Se ha dejado evidenciado, durante el transcurso de nuestra investigación, que los informes que han elaborado y suscrito los servidores públicos dentro del procedimiento administrativo sancionador gozan de independencia probatoria, sin considerar incluso las pruebas que en defensa de la causa pueda presentar el administrado.

Por ello, se considera que los Informes presentados por parte de los servidores públicos dentro de un proceso administrativo sancionador y que son acogidos como prueba de la administración en la etapa de instrucción, carecen de imparcialidad, conforme la aplicación del Art. 256 del Código Orgánico Administrativo.

Solórzano Carlos señala que la imparcialidad es:

La ausencia de designio o de prevención en el juez de poner su función jurisdiccional al interés particular de una de las partes. La función jurisdiccional consiste en la tutela de los derechos e intereses legítimos de las personas por medio de la aplicación del derecho y la imparcialidad se quiebra cuando el juez tiene el designio o la prevención de no cumplir realmente con esa función, sino que, incumpliendo con ella, puede perseguir en un caso concreto servir a una de las partes. (Solórzano, 2015)

Por lo tanto, la autoridad instructora al acoger como prueba independiente a los informes de los servidores públicos, sin que estos hayan sido sometidos a la sustentación y derecho de contradicción del administrado se tornan atentatorios a la legítima defensa y a ser juzgados en base a pruebas imparciales y que se enmarquen dentro del debido proceso. Como manifiesta la misma Constitución de la República, las pruebas obtenidas en contra de la Ley, se consideran nulas.

Existen casos en nuestro ordenamiento jurídico, en que estos informes, no han sido nulitados su contenido, pero si se ha objetado el procedimiento y su valor probatorio sin que se haya sustentado y contradicho por parte del administrado, es decir, que a quien emitió dicho informe se le ordene comparecer ante la autoridad que lo acogió y responda de forma oral al interrogatorio que por ley le corresponde.

3.4. CASOS ADMINISTRATIVOS EN DONDE SE VULNERA EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN

Como hemos analizado a lo largo de la investigación, dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador se establece una sanción administrativa por el posible cometimiento de una infracción regulada por el sistema público ecuatoriano.

De acuerdo a cada Institución y su normativa, se inicia de oficio o por denuncia este procedimiento, conociendo que para sancionar se debe cumplir con todas las etapas del Procedimiento Administrativo Sancionador con la emisión del Dictamen de Instrucción en dónde se establece o no la responsabilidad luego de haber cumplido con el anuncio, práctica e incorporación al expediente de todos los elementos y diligencias probatorias tanto de parte del administrado como de la autoridad instructora que lleva adelante la investigación.

En esta parte de la investigación, con lo expuesto, vamos a señalar varios casos que los hemos puesto en la palestra de estudio con el fin de verificar que la aplicación del Art. 256 del Código Orgánico Administrativo, en lo que respecta a la independencia probatoria que le otorga esta normativa a los informes presentados por los servidores públicos que han intervenido en el inicio del procedimiento sancionador.

3.4.1. CASO ADMINISTRATIVO ARCOM TENA CONTRA EL ADMINISTRADO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

En esta parte de la investigación corresponde analizar la Resolución dictada dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador con No. de Expediente MI-

014-ARCOM-T-CR-2018 desarrollado en la Coordinación de Control de Minas Tena, Provincia de Napo, que sancionó al Administrado con la incautación de su volqueta y la imposición de doscientas remuneraciones básicas supuestamente por encontrarse realizando desazolve en el Rio Tena de esta ciudad, considerando y basándose en los informes técnicos de los servidores públicos acogidos en la etapa de instrucción, sin que durante el desarrollo de la Audiencia se haya convocado a la sustentación de estos informes a dichos técnicos, por lo que se procedió a interponer el Recurso de Apelación de la Resolución No. ARCOM-T-CR-2019-0001-RES, de fecha 04 de febrero de 2019 a las 09h13, recurso que fue resuelto mediante Resolución Nro. ARCOM-DAJ-2019-0012-RES de fecha Quito, 04 de diciembre de 2019, suscrito por el Especialista Aurelio Ramiro Sánchez Domínguez, DIRECTOR DE ASESORÍA JURÍDICA de la AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL MINERO, quien en su parte pertinente señala:

QUINTO.- ANÁLISIS FINAL.- 5.1. De lo expuesto es concluyente que se ha verificado y desvirtuado gran parte de las aseveraciones y argumentos esgrimidos por el apelante; sin embargo, en esta instancia corresponde verificar si se cumplió con todos los procedimientos y se respetó todas las garantías y derechos constitucionales e infraconstitucionales que el administrado, o ciudadanía en general poseen al momento que esté en un procedimiento que se les afecte sus derechos subjetivos. Por lo que, se debe señalar que no solo el principio de legalidad debe ser observado por todo servidor público, sino también el de juridicidad, porque se ha detectado en una etapa del procedimiento sancionatorio evacuado en primera instancia, una vulneración al debido procedimiento en cuanto al ejercicio del derecho a la defensa del recurrente Luis Alberto Rodríguez González al haberse negado la

autoridad sancionadora a convocar a los técnicos encargados de la elaboración de los diferentes informes que sirvieron de sustento para emitir la resolución impugnada, a fin de que el recurrente pueda contrainterrogarlos de conformidad a lo que manda el artículo 197 del Código Orgánico Administrativo, pedido por escrito que fue debidamente presentado por el Apelante con oportunidad. SEXTO.- COMPETENCIA. - Por las atribuciones en el artículo 9, letras a), e); y, m), de la Ley de Minería en concordancia con los artículo 8 y 96 del Reglamento General a la Ley de Minería; y, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 65 del Código Orgánico Administrativo; el Delegado de la Directora Ejecutiva de la ARCOM, es competente para resolver el presente Recurso de Apelación. En consecuencia, en mérito de los autos y en ejercicio de las atribuciones otorgadas por ley, RESUELVE: PRIMERO. - ACEPTAR el presente Recurso de Apelación presentado por el señor Luis Alberto González Rodríguez, por tanto, se declara la NULIDAD del procedimiento administrativo sancionador a partir de donde se produjo la vulneración del debido procedimiento, esto es, la comunicación de admisibilidad de la prueba de 04 de enero de 2019, las 16h50 inclusive y en consecuencia la NULIDAD de la resolución Nro. ARCOM-T-CR-2019-0001-RES, de 04 de febrero de 2019, a las 09h13, emitida por Diego Bolívar Cando Murillo, Coordinador Regional de Minas Tena., retrotrayendo el estado del procedimiento hasta la referida actuación, esto es, foja 97. SEGUNDO. - DISPONER se remita copia certificada de la presente Resolución, a la Coordinación Regional de Minas ARCOM-Tena, para su cumplimiento y demás trámites legales y de registro correspondiente. TERCERO. - INFORMAR al señor Luis Alberto González Rodríguez, que conforme a lo dispuesto en el artículo 219 del COA, tiene derecho a impugnar la presente

resolución ante el órgano judicial competente. - CUARTO. -
Notifíquese a los interesados del Recurso de Apelación 005-DE-
2019, en los medios de notificación señalados para el efecto. -
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Conforme se ha señalado en la Resolución que antecede, se declaró la Nulidad por cuando dentro de la comunicación de admisibilidad de la prueba de fecha 04 de enero de 2019, las 16h50 se niega que los servidores públicos que emitieron los informes que sirven de base para dictar en la instrucción acusación en contra del Señor Rodríguez González, comparezcan y contesten al contrainterrogatorio que por la norma constitucional correspondía, al negarse se declara entonces la NULIDAD de la resolución Nro. ARCOM-T-CR-2019-0001-RES, de 04 de febrero de 2019, a las 09h13, emitida por Diego Bolívar Cando Murillo, Coordinador Regional de Minas Tena.

Consideramos entonces, que dentro de nuestro sistema jurídico administrativo la Impugnación determinada en el Art. 76.7 literal m) de la Constitución juega un papel indispensable para hacer valer el Recurso de Apelación con los argumentos y pruebas que no hayan sido considerados dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador en primera, tanto por el Instructor como por parte de la Máxima Autoridad que dicta el Auto Resolutivo; y, en este caso se retrotrajo el proceso hasta antes de que se admitiera la prueba a fin de que en la audiencia se convoque a los servidores públicos y peritos para que sustenten su informe.

**3.4.2. CASO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE SIGUIÓ
ARCOTEL, EN CONTRA DE LA CADENA ECUATORIANA DE
TELEVISIÓN C.A. CANAL 10 QUE PRESTA COBERTURA EN TENA.**

Dentro de este proceso administrativo sancionador, en donde a través de la Resolución No. ARCOTEL-CZO2-2018-013 emitida el 15 de mayo de 2018, se resolvió lo siguiente:

“...Artículo 2.- Considerar que la compañía “CADENA ECUATORIANA DE TELEVISIÓN C.A.”, que tiene una estación repetidora para servir a las ciudades de Tena y Archidona, con RUC 0990032610001, es responsable de la infracción acusada en Acto de Apertura del Procedimiento Administrativo Sancionador No. ARCOTELCZO2-2017-007, por cuanto dentro del procedimiento administrativo se ha probado la existencia de la infracción y la responsabilidad de parte de la compañía “CADENA ECUATORIANA DE TELEVISIÓN C.A.”, en el cometimiento de la infracción administrativa establecida en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones: “Artículo 117. Infracciones de Primera Clase. - (...) b. Son infracciones de primera clase aplicables a los poseedores de títulos habilitantes comprendidos en el ámbito de la presente Ley, las siguientes: (...) 16. Cualquier otro cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley y su Reglamento, los planes, normas técnicas y demás actos generales o particulares por el Ministerio rector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y las obligaciones incorporadas en los títulos habilitantes que no se encuentren señaladas como infracciones en dichos instrumentos. Artículo 3.- Imponer a la Compañía “CADENA ECUATORIANA DE TELEVISIÓN C.A.”, que tiene una estación repetidora para servir a las ciudades de Tena y Archidona, con RUC 0990032610001, la sanción económica prevista en el Artículo 122 de la referida Ley Orgánica de Telecomunicaciones, para las infracciones de PRIMERA

CLASE, que establece un cálculo de acuerdo a las agravantes y atenuantes consideradas una multa de SEIS MIL TREINTA Y CINCO DÓLARES CON CUARENTA Y SIETE CENTAVOS, cuyo pago deberá ser gestionado por la Unidad de Apoyo en Territorio de la Coordinación Zonal 2 de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, situada en la Avenida Amazonas N40-71 y Gaspar de Villaroel de la ciudad de Quito, Provincia de Pichincha, en el término de 30 días contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de notificación de la presente Resolución, caso contrario, se iniciará el cobro mediante la vía coactiva. Si por cualquier motivo no procede a realizar dicho pago dentro del plazo señalado, la liquidación de intereses se calculará desde el vencimiento del mismo...”

Dentro de este proceso administrativo se realizó un procedimiento administrativo sancionador por parte de la Coordinación Zonal No. 2, perteneciente a Napo en contra de la “CADENA ECUATORIANA DE TELEVISIÓN C.A.” que tiene una estación repetidora para servir a las ciudades de Tena y Archidona, y que se encontraban supuestamente transmitiendo a través de frecuencias que no le correspondían a las asignadas, imponiéndose una multa de más de Seis Mil Dólares.

Podemos acotar que dentro de las consideraciones para sancionar se encontraban las siguientes:

Mediante Informe Técnico No. IT-CZ2S-C-2016-0061 de 07 de diciembre de 2016 emitido por la Coordinación Zonal 2, entre otros aspectos se indica lo siguiente:

"(...) Sobre la base de los resultados obtenidos en la inspección técnica realizada el día 07 de diciembre de 2016, a la estación repetidora del sistema de televisión abierta denominada "CADENA ECUATORIANA DE TELEVISIÓN C.A." (canal 5) autorizado para operar en la ciudad de Tena, provincia de Napo, se concluye que se encuentra operando con parámetros diferentes a los autorizados en el título habilitante, ya que el sistema radiante y potencia efectiva radiada de operación son diferentes a lo autorizado y no cumple con los niveles de intensidad de campo eléctrico dentro del área de cobertura principal autorizada en el Cantón Tena, provincia de Napo, ya que, no alcanza a proteger en cobertura principal, (68 dBuV/m) definida en la "NORMA TÉCNICA PARA EL SERVICIO DE TELEVISIÓN ANALÓGICA Y PLAN DE DISTRIBUCIÓN DE CANALES" (Resolución No. 1779-CONARTEL-01)".

Como observamos se toma de base para dicha Sanción un solo informe Técnico de inspección, mismo que dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador no fue sustentado por parte del Servidor Público que lo emite, motivo por el cual dicha Resolución Administrativa fue impugnada en Recurso de Apelación, en el cual se resuelve lo siguiente:

IV. RESOLUCIÓN:

Por las consideraciones expuestas, al amparo de lo previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República, artículos 134, 147 de la Ley de Orgánica de Telecomunicaciones, y la Resolución N° 06-06-ARCOTEL-2018 de 30 de agosto de 2018, el suscrito Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, ARCOTEL

RESUELVE:

Artículo 1.- AVOCAR conocimiento y acoger el Informe Jurídico No. ARCOTEL-CJDI-2018-00116 de 27 de noviembre de 2018.

Artículo 2.- ACEPTAR el Recurso de Apelación interpuesto por el Procurador Judicial de la Compañía Cadena Ecuatoriana de Televisión Canal 10 C.A. (C.E.T.V.), mediante trámite ingresado a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones con No. ARCOTEL-DEDA-2018-010677-E de 08 de junio de 2018; en contra de la Resolución No. ARCOTEL-CZ02-2018-013 de 15 de mayo de 2018, emitida por la Coordinación Zonal 2 de la ARCOTEL

Proceso de Impugnación a través del Recurso de Apelación que permite en materia administrativa recurrir a los fallos en donde no se considere el Principio de Contradicción en todo proceso, demostrándonos una vez más que la Oralidad y la sustentación de los peritos debe ser realizada en todo proceso, contrario a lo que sucede con la aplicación del Art. 256 del Código Orgánico Administrativo, específicamente en su inciso tercero que determina: "...Los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados. Igual valor probatorio tienen las actuaciones de los sujetos a los que la administración pública les haya encomendado tareas de colaboración en el ámbito de la inspección, auditoría, revisión o averiguación, aunque no constituyan documentos públicos de conformidad con la ley."

Por tanto, es indispensable considerar que ningún informe que haya sido presentado por los servidores públicos dentro de un proceso tiene un valor probatorio irrefutable sino que necesariamente debe cumplir con lo determinado en el Art. 76.7 literal j) de la Constitución es decir que deben ser contradichos para tener validez procesal.

CONCLUSIONES

1. A través de la presente investigación hemos podido concluir que el principio al legítimo derecho de contradicción dentro de nuestro sistema judicial es base fundamental en el proceso administrativo sancionador, puesto que permite garantizar la publicidad del proceso y de los documentos que se generen dentro del mismo a fin de que el administrado pueda presentar sus argumentos respecto de estos.
2. Concluimos también que la independencia probatoria otorgada a los informes presentados por servidores públicos dentro de un proceso administrativo sancionador, es decir que no se necesita que sean sustentados por quienes los emiten, vulnera el principio al legítimo derecho de contradicción del administrado, puesto que las pruebas que los contradigan no tienen efecto jurídico válido. Por tanto se ha comprobado la hipótesis planteada dentro del presente proceso, por tanto ha sido afirmativa.
3. Pudimos concluir también que todas las pruebas que se anuncien, practiquen e incorporen al proceso en la etapa de instrucción y en su dictamen final, deberán ser sometidas al legítimo derecho de contradicción puesto que, si no se permite que los servidores públicos sustenten sus informes, estos pueden encontrarse viciados para su nulidad, como se ha observado en los casos jurídicos administrativos expuestos.
4. El legítimo derecho de impugnación se torna imprescindible en todo tipo de proceso en nuestra legislación conforme el Art. 76.7 literal m) de la Constitución de la República del Ecuador, puesto que, como hemos observado solamente a través de la activación de este recurso se han podido anular o revocar las Resoluciones que no han considerado el Legítimo derecho de contradicción a los informes de los servidores públicos que dan paso a un procedimiento y a una sanción.

RECOMENDACIONES

Realizada la presente investigación y de acuerdo a las conclusiones alcanzadas en la misma:

- Los legisladores deben considerar la reforma al Art. 256 del Código Orgánico Administrativo, por cuanto su aplicación durante la etapa de instrucción en el procedimiento administrativo sancionador produce la vulneración del legítimo derecho de contradicción del administrado, a fin de que los servidores públicos sustenten sus informes emitidos y que han servido de base para resolver la responsabilidad y sancionar a la persona sobre quien se investigó el cometimiento de una infracción administrativa.
- Establecer dentro del Código Orgánico Administrativo la obligatoriedad de convocar a una Audiencia Oral en dónde se practique la prueba previa a la emisión del Dictamen de Instrucción con el objeto de que la autoridad que resuelve no escuche solamente los argumentos de la administración pública sino de la persona investigada, ello como base de nuestro sistema oral establecido en la Constitución de la República en su Art. 168 numeral 6.
- El legislador debe considerar una reforma integral al Código Orgánico Administrativo que recoja la Oralidad en todas las instancias no solamente del Procedimiento Administrativo Sancionador sino en todos los procesos con el objeto de garantizar el debido proceso y todos sus principios señalados en el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador. Las autoridades deben hacer cumplir el debido proceso a fin de no vulnerar los derechos de las partes a contradecir los informes que originan un procedimiento administrativo sancionador puesto que en muchos casos como el de la Cadena de Televisión y de ARCOM, que como ejemplo hemos señalado, la activación del Recurso de

Apelación se toma un tiempo demasiado extenso causando una inseguridad jurídica al administrado.

- Exhortar a los legisladores se establezca plazos de avance de los procesos, a fin de no proyectar dudas en las partes involucradas, para lo cual las autoridades superiores deberán garantizar el cumplimiento de las resoluciones que emite la entidad competente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Avilés, D. (2010). *Enciclopedia Virtual*. Obtenido de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010c/752/EI%20Peritaje.htm>
- ASADOBAY, J. (2017). EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD Y SU INCIDENCIA EN LOS DERECHOS. Riobamba: UNACH.
- ASAMBLEA NACIONAL, CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional, Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial el 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional.COA. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- BURBANO, A. (2016). *LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS*. Tulcán: UNIANDES.
- CABANELLAS, G. (2008). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: HELIASTA S.R.L.
- COA- Asamblea Nacional, Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.
- COGEP, A. N. (2015). *CODIGO ORGANICO GENERAL DE PROCESOS*. D.M. Quito: Registro Oficial 506 de 22-may.-2015.
- CONGRESO NACIONAL, ECUADOR. (31 de diciembre de 1993). Ley de Modernización del Estado. D.M. Quito, Pichincha, Ecuador: Ley 50, Registro Oficial 349 de 31 de Diciembre de 1993.
- CONVENCIÓN DE VIENA. (27 de enero de 1980). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena, Austria: Organización de las Naciones Unidas.

- Cornejo, J. (2020). RECURSO DE APELACIÓN COA. *Derecho Ecuador*, 17-18.
- Cornejo, S. (11 de octubre de 2018). *Derecho Ecuador*. Obtenido de Dictamen de Instrucción en el Código Orgánico Administrativo:
<https://www.derechoecuador.com/dictamen-de-instruccion-en-el-codigo-organico-administrativo>
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. (10 de agosto de 2019). El derecho a la igualdad y no discriminación de las personas. Quito D.M., Pichincha, Ecuador: Defensoría del Pueblo Ecuador.
- Echandía, D. (2009). *COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL*. Santa Fe: Editorial ABC.
- Enciclopedia Jurídica. (15 de Enero de 2020). *Enciclopedia Jurídica*. Obtenido de <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/desconcentracion/desconcentracion.htm>
- Fernández, Estefanía. (14 de mayo de 2019). *La prescripción y Caducidad en el Orden Administrativo*. Madrid: Best Lawyer.
- García Falconí, J. (27 de Mayo de 2010). *Derecho Ecuador*. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/analisis-juridico-sobre-el-principio-de-dignidad-humana>
- Jaramillo, H. (24 de noviembre de 2005). *Derecho Ecuador*. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/la-administracion-publica>
- Jinesta, E. (2009). *Principios Constitucionales de Eficiencia y Eficacia*. Medellín, Colombia: Editorial Jurídica Continental.
- LIDERAZGO APLICADO A GOBIERNO. (02 de Julio de 2015). *WEBINAR ISOTOOL*. Obtenido de <https://www.isotools.org/2015/07/02/consejos-para-la-gestion-de-la-calidad-en-la-administracion-publica/>
- Lozano, T. (2001). *Análisis de la Constitución de la República de Colombia acompañada de extractos de sentencias*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Lucero, H. (2012). *Doctrina y práctica de la jurisdicción Contencioso Administrativo*. Ambato: Ediciones Universidad Técnica de Ambato.

- Macas, S. (2014). *EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL JUICIO DE PECULADO*. Riobamba: UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO.
- MACAS, S. (2016). *EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN Y SU INCIDENCIA EN LOS JUICIOS DE PECULADO*. RIOBAMBA - ECUADOR: UNACH.
- Minería Ilegal, Luis Rodríguez, MI-014-ARCOM-T-CR-2018 (AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL MINERO-ARCOM 05 de 12 de 2019).
- Montoya, O. (2017). *Diccionario Jurídico*. Obtenido de <http://diccionariojuridico.mx/definicion/perito/>
- Organización de los Estados Americanos. (7 de noviembre de 1969). *CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)*. San José, Costa Rica: OEA.
- Pérez, E. (2009). *Derecho Administrativo Tomo III*. D.M. Quito: Corporación Estudios y Publicaciones.
- Real Academia, E. (10 de enero de 2020). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/instrucci%C3%B3n>
- RODRÍGUEZ, L. (2005). *LA EXPLICACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. México D.C.: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Sánchez, J. (2001). *La Administración Pública como Ciencia*. México: Plaza y Valdés.
- Serra, A. (2007). *Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa, vigésima sexta edición para Latinoamérica.
- Solórzano, C. (2015). *Sistema Acusatorio y Técnicas del Juicio Oral*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- Vélez García, J. (1996). *Ensayo de Derecho Público Comparado*. Santa Fé: Institución Universitaria Sergio Arboleda.
- Villavicencio Wilson. (2016). *LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS JURÍDICO DEL HECHO ADMINISTRATIVO*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Zavala, J. (2010). *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica*. Guayaquil: Editorial EDILEX S.A.

Zavala, J. (2011). *Lecciones del Derecho Administrativo*. Guayaquil, Ecuador: Editorial EDILEX S.A. .

Zhañay, R. (10 de Julio de 2017). *La Acción de Lesividad en el Derecho Público Ecuatoriano*. Cuenca, Azuay, Ecuador: Universidad de Cuenca.

ANEXOS

Que, de acuerdo al software de antiplagio Turnitin, identifica como resultado del trabajo de investigación titulado **"LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE LOS INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR"** del estudiante **NURY ALEXANDRA CARRASCO GARCÍA** con número de cédula **1500911225**; un índice de similitud del **9%**.

Es todo cuanto se puede informar.



Atentamente

**FAUSTO
RICARDO
BARRERA BRAVO**

Firmado digitalmente por
**FAUSTO RICARDO
BARRERA BRAVO**
Fecha: 2021.01.28 20:08:58
-05'00'

Dr. Fausto Ricardo Barrera Bravo, Mgs.

CENTRO DE IDIOMAS

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se realiza un análisis de la vulneración al Principio Constitucional de Contradicción en la independencia probatoria de los informes de servidores públicos que se generan dentro de una acción regida por el Procedimiento Administrativo Sancionador. En tal sentido, estudiaremos este problema jurídico que perjudica especialmente al administrado, ya que los informes suscritos por los servidores públicos, son elevados a medios probatorios con carácter de independientes en la etapa de instrucción y por lo tanto la autoridad que dirige la investigación administrativa impide ejercer a las partes su derecho de contradicción de forma oral como determina la Constitución y la Ley, preguntar y repreguntar los fundamentos que sirvieron de basa para pronunciarse, es decir convocando a la sustentación a aquellos servidores que los emitieron, vulnerando así, el legítimo derecho de contradicción garantizado en la Constitución.

PALABRAS CLAVES: VULNERACIÓN, INSTRUCCIÓN, SERVIDOR PÚBLICO, PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, INDEPENDENCIA PROBATORIA, SUSTENTACIÓN Y PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN.

CENTRO DE IDIOMAS

ABSTRACT

In this research work, an analysis of the violation of the Constitutional Principle of Contradiction in the evidentiary independence of the reports of public servants that are generated within an action governed by the Sanctioning Administrative Procedure is conducted. It is on this account that we will study this legal problem, which is especially detrimental to the defendant since the reports signed by public servants are elevated to independent evidentiary means in the investigation stage and, therefore, the authority conducting the administrative investigation prevents the parties from exercising their right of contradiction orally as determined by the Constitution and the Law, asking and cross-examining the grounds that served as a basis for the decision, that is, summoning the servants who issued them, thus violating the legitimate right of contradiction guaranteed by the Constitution.

KEYWORDS: VIOLATION, INSTRUCTION, PUBLIC SERVANT, ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCESS, EVIDENTIARY INDEPENDENCE, SUBSTANTIATION AND PRINCIPLE OF CONTRADICTION.

Cuenca, 25 de febrero de 2021

EL CENTRO DE IDIOMAS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA, CERTIFICA QUE EL DOCUMENTO QUE ANTECEDE FUE TRADUCIDO POR PERSONAL DEL CENTRO PARA LO CUAL DOY FE Y SUSCRIBO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
SECRETARÍA GENERAL
CALLE SAN FRANCISCO DE ASÍS, 100
CENIT, CUENCA
TEL: 072225260, 072226100
WWW.UCACUE.EDU.EC

**Dr. Wladimir Quinche Orellana Msc.
SECRETARIO CENTRO DE IDIOMAS**

www.ucacue.edu.ec

Cuenca, 05 de marzo de 2021

Señor Doctor
Ernesto Robalino Peña
DECANO DE LA UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES
Su despacho

De mis Consideraciones

CARLOS JULIO FAJARDO ROMERO, docente de la carrera de Derecho de la Universidad Católica de Cuenca, en mi calidad de tutor de la estudiante **NURY ALEXANDRA CARRASCO GARCÍA**, con número de cédula **1500911225** quien realizó su Trabajo de Titulación denominado **"LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE LOS INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR"**, debo informar a usted que dicho trabajo ha sido realizado bajo los parámetros, disposiciones legales y reglamentarias correspondientes al área de Titulación de la Universidad Católica de Cuenca.

De acuerdo al Art. 10 literal C del Reglamento de la Unidad de Titulación de Grado y Programas de Posgrados de la Universidad Católica de Cuenca, previo a la sustentación y defensa el estudiante deberá presentar solicitud para revisión final del trabajo de titulación, dentro de este proceso se le asignaron docentes revisores quienes proporcionaron el criterio de **APROBADO** al antes mencionado Trabajo de Investigación.

Por lo antes expuesto y dando cumplimiento al Reglamento debo de asignar la nota de 40/40 correspondiente a la parte escrita del Trabajo de Titulación, además de emitir mi criterio favorable para que se proceda a la sustentación y defensa del mismo.

Es todo cuanto puedo informar respecto a mis labores como tutor de mentado estudiante.

Atentamente:



Dr. Carlos Fajardo Romero
DOCENTE TUTOR

**PERMISO DEL AUTOR DE TESIS PARA SUBIR AL REPOSITORIO
INSTITUCIONAL**

Yo, NURY ALEXANDRA CARRASCO GARCÍA...portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 1500911225. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación “LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE LOS INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR” de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos, Así mismo; autorizo a la Universidad para que realice la publicación de éste trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Tena, 09 de marzo de 2021



F:

EL SECRETARIO DE LA UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

INFORMA:

Que, **CARRASCO GARCIA NURY ALEXANDRA C.C. 1500911225**, de la carrera de **DERECHO** modalidad Distancia, presento su diseño de Trabajo de Titulación con el Título **"LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE LOS INFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR"**, el mismo que fue aprobado en Sesión de Consejo Directivo de fecha **12 de junio de 2020**, previo a la obtención del Título de Abogada de los Tribunales de Justicia de la República.

Es todo cuanto puedo informar en honor a la verdad remitiéndome, de ser necesario, a los archivos que reposan a mi cargo.

Cuenca, 15 de marzo de 2021.

AB. XAVIER ÑIGUEZ VIVAR, MGS

Elaborado por:	Inq. Paola Campoverde
Revisado por:	Ab. Xavier Ñiguez Vivar, Mgs
Autorizado por:	Ab. Xavier Ñiguez Vivar, Mgs



AB. XAVIER ÑIGUEZ VIVAR
Documento certificado
Digitalmente por Emergencia
Servicio en Ecuador por
COVID-19
Cuenca - Ecuador
2021-03-15 16:57:05:00

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

COMUNIDAD EDUCATIVA AL SERVICIO DEL PUEBLO

CARRERA DE DERECHO

**DISEÑO DE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA DE LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA**

TÍTULO:

**“LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONTRADICCIÓN
EN LA INDEPENDENCIA PROBATORIA DE LOS INFORMES DE SERVIDORES
PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”.**

AUTORA: NURY ALEXANDRA CARRASCO GARCÍA

TUTOR: DR. CARLOS JULIO FAJARDO ROMERO MGS.

Fecha: Cuenca, 06 de junio de 2020.

1.TEMA:

DERECHO ADMINISTRATIVO

2. TÍTULO:

La vulneración al principio constitucional de contradicción en la independencia probatoria de los informes de servidores públicos en el procedimiento administrativo sancionador.

3. MARCO CONTEXTUAL DE LA INVESTIGACIÓN:

La necesidad de implementar una normativa que permita llevar adelante los actos, hechos, trámites y procedimientos administrativos dentro del servicio público, hizo necesaria la expedición, aplicación y vigencia del Código Orgánico Administrativo, que en adelante llamaremos COA, el mismo que entró en vigencia el 31 de julio de 2017, derogando a algunos procesos administrativos contenido en el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, así como en la Ley de Modernización del Estado.

Éste Código Orgánico Administrativo establece normas generales que deberán aplicarse para la validez de los actos administrativos emitidos por funcionarios públicos en el ámbito de su competencia y subsidiariamente el Código Orgánico General de Procesos para lo que no se contemple en las normas específicas de cada institución pública y el COA.

En este sentido, se ha establecido en el Libro Segundo del COA, las normas generales para los procedimientos administrativos del servicio público, entre los cuales se incluye el procedimiento sancionador, que determina el tipo de infracción, responsabilidad y sanciones para el administrado, a través de un proceso en donde deberán practicarse todos y cada uno de los elementos

probatorios de cargo y de descargo mediante la dirección del instructor del proceso, para finalmente ser trasladado para su resolución a la máxima autoridad de la entidad pública encargada.

Sin embargo, al practicarse este conjunto de pruebas en el procedimiento administrativo sancionador, la autoridad instructora aplica lo determinado en el Artículo 256 del Código Orgánico Administrativo que señala:

Los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados. Igual valores probatorios tienen las actuaciones de los sujetos a los que la administración pública les haya encomendado tareas de colaboración en el ámbito de la inspección, auditoría, revisión o averiguación, aunque no constituyan documentos públicos de conformidad con la ley” (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

Motivo por el cual, considero que al otorgarle esta independencia probatoria a los informes que presenten los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, determina la Ley que no sería necesaria la comparecencia del funcionario a audiencia, para que se realice el interrogatorio correspondiente, conforme el principio de contradicción, puesto que independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados, dichos documentos de la administración pública tiene valor probatorio determinante.

Por ello, al existir normativa que pueda contener objeciones al cumplimiento de los derechos al debido proceso y con el fin de garantizar el principio de contradicción a las pruebas presentadas, la Constitución de la República del Ecuador ha dispuesto en su Art. 76.7 literal j), lo siguiente:

“j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.” (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Pero, se ha observado que este principio en el procedimiento administrativo sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo no se da cumplimiento por parte de la Autoridad Instructora, considerando que cada servidor público, interpreta la independencia probatoria de acuerdo a la realidad institucional.

Es por ello que, a través de la presente investigación se buscará entablar una respuesta a este problema jurídico que perjudica especialmente al administrado ya que los informes emitidos por los servidores públicos son elevados con independencia probatoria y no se puede ejercer su derecho de contradicción de forma oral como determina la Constitución y la Ley, siendo por tal un informe escrito la base para sancionar al inculpado.

4. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA:

¿La independencia probatoria que otorga el COA a los informes de los servidores públicos en el procedimiento administrativo sancionador generan la violación al principio constitucional de contradicción?

5. OBJETO DEL ESTUDIO:

Elementos Probatorios del Procedimiento Administrativo Sancionador

6. CAMPO DE ACCIÓN:

Instituciones Públicas de la Ciudad de Tena, Provincia de Napo, Ecuador.

7. LINEAS DE INVESTIGACIÓN DE LA CARRERA:

Derechos Humanos y Pluralismo Jurídico

8. OBJETIVO GENERAL:

Analizar la vulneración al principio constitucional de contradicción en la independencia probatoria de los informes de servidores públicos en el procedimiento administrativo sancionador

9. OBJETIVOS ESPECIFICOS:

Dentro del presente proyecto se trabajará con los siguientes objetivos específicos que son:

- Conceptualizar el Derecho Administrativo, la Administración Pública y el Principio Constitucional de Contradicción.
- Describir el procedimiento administrativo sancionador.
- Analizar la vulneración al principio constitucional de contradicción en la independencia probatoria de los informes de servidores públicos en el procedimiento administrativo sancionador.

10. TIPO DE INVESTIGACIÓN:

La investigación que llevamos adelante se desarrollará a partir de un enfoque cualitativo en el sentido descriptivo y explicativo, basados en el método teórico analítico, por cuanto me permitiré examinar información existente sobre el valor de independencia probatoria que otorga el Código Orgánico Administrativo a los informes de los servidores públicos que han actuado como peritos dentro del procedimiento administrativo sancionador y analizaremos y describiremos de qué manera esta característica legal genera la violación al principio de contradicción determinado en el Art. 76.7 literal j de la Constitución de la República del Ecuador, al impedir la comparecencia del servidor público y defender su informe.

11. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo es definido por varios autores, uno de ellos Villegas Basavilbaso, quien establece denominarlo como el complejo de normas y principios del derecho público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquellos entre sí; para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Podemos considerar que, para la construcción de un concepto de Administración Pública, es importante considerar dos elementos esenciales, el administrado y el estado. Como lo dejamos indicado en el derecho administrativo, éstos dos sujetos ejercen a través del mismo sus derechos.

De este modo, consideramos el concepto del Dr. Sánchez, José que manifiesta respecto de la Administración Pública como:

- a) Es el esfuerzo cooperativo de un grupo en el marco de actividades de carácter estatal.
 - b) Abarca las tres ramas del poder-ejecutiva, legislativa y judicial- y sus inter-relaciones
 - c) Juega un papel importante en la formulación de la política pública y en consecuencia es parte del proceso político.
 - d) Es diferente de la administración privada por varios motivos significativos.
 - e) Guarda estrecha relación con los numerosos grupos privados y los sujetos individuales a la hora de suministrar servicios a la comunidad.
- (Sánchez, 2001)

Por ello es necesario, al momento en que cualquier procedimiento es iniciado dentro de una administración pública, esta debe cumplir con los objetivos del estado respecto de la política pública. Por ejemplo, si se ha determinado un procedimiento sancionador para que el administrado cumpla con las responsabilidades de un buen ciudadano, durante este, el estado a través de la administración pública debe garantizar todos los principios del debido proceso, entre ellos la legítima defensa y el derecho de contradicción.

SERVICIO PÚBLICO

Para algunos autores, el servicio público puede definirse como:

Toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de

carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal. (Pérez, 2009)

Así como el concepto descrito, en el Ecuador se desarrolla la administración pública a través de las entidades e instituciones del sector estatal, reflejado en el servicio de atención de atención a sus usuarios o administrados. El Servicio Público en el país conforme determina el “Art. 228 de la Constitución de la República del Ecuador se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. (Asamblea Nacional, Ecuador, 2008)

En las instituciones del sector público se llevarán a cabo todos los actos administrativos necesarios para cumplir con los principios constitucionales, que deben ser regulados y emitidos con base en el Código Orgánico Administrativo, normativa que analizaremos más adelante.

SERVIDORES PÚBLICOS

En la Constitución de la República del Ecuador se ha establecido las características que debe cumplirse para formar parte de la administración pública como servidor, señalando:

Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos

será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia. (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En tal sentido, todo funcionario o trabajador que labore en el sector público tiene por principio rector el servicio a la colectividad, misma que deberá desempeñarla en todos los aspectos de la función que cumple, puesto que toda decisión que emitan decidirá sobre los derechos y obligaciones de los administrados, buscando lógicamente la mayor garantía de los principios constitucionales.

EL PERITAJE EN MATERIA ADMINISTRATIVA (INFORMES)

Dentro de nuestra legislación, se ha previsto determinar al peritaje en materia administrativa a fin de que puedan servir de fundamento dentro del proceso administrativo sancionador.

Es importante señalar el concepto de perito y peritaje, siendo por tal:

1.- Perito: Personas con conocimientos especiales en alguna ciencia, arte, técnica u oficio, que ejecuta las actividades del procesamiento de los indicios o elementos materiales probatorios y emite recomendaciones para su traslado. Durante el juicio, los peritos rinden testimonio en calidad de testigos en razón de sus conocimientos específicos. (Montoya, 2017)

En el caso del Aguilar este nos define que es el peritaje es decir el acto que realiza el perito que es el experto dentro de un arte o ciencia.

2.- Peritaje: Por "Peritaje" debe entenderse toda aquella actividad de estudio realizada por una persona o equipo de personas hábiles y prácticos en el tema objeto de peritaje y que poseen acreditación certificada de sus habilidades y conocimientos encaminada a obtener

criterios certeros e indubitados útiles para los fines de la actividad procesal. (Aguilar Avilés, 2010)

Ante lo expuesto podemos considerar que el peritaje como en cualquier otra materia es necesario para esclarecer los hechos de los cuales trata el procedimiento administrativo sancionar, en tal sentido los informes presentados por los servidores públicos deben cumplir con los requisitos para su validez, es decir anuncio, incorporación y sustentación dentro de la audiencia respectiva, sin embargo a través del artículo 256 inciso cuarto del Código Orgánico Administrativo determina la independencia de la prueba indicando:

Los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio independientemente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los inculpados. Igual valor probatorio tienen las actuaciones de los sujetos a los que la administración pública les haya encomendado tareas de colaboración en el ámbito de la inspección, auditoría, revisión o averiguación, aunque no constituyan documentos públicos de conformidad con la ley. (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

Contradiendo por tanto lo determinado en el Artículo 197 del COA:

Prueba pericial y testimonial (...) La administración o la persona interesada podrán contrainterrogar a peritos y testigos cuando se hayan emitido informes o testimonios en el procedimiento. Para el efecto, la administración pública convocará a una audiencia dentro del periodo de prueba. (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

Lo que evidentemente la autoridad instructora debe considerar y jerarquizar el momento de admisibilidad de prueba, puesto que la comparecencia de los servidores públicos es esencial para cumplir con el principio de contradicción obligatorio para la legítima defensa de los administradores.

EL PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL DEBIDO PROCESO

Para algunas legislaciones latinoamericanas, el debido proceso se constituye como la piedra angular de toda causa llevada a cabo en las distintas materias, sean administrativas o judiciales. Por lo que, tomamos el concepto establecido por Lozano, Tadeo en su obra Análisis de la Constitución de la República de Colombia acompañada de extractos de sentencias:

El debido proceso es todo un conjunto de derechos de las personas expresados en la Constitución de la República. El debido proceso no es solamente poner en movimiento mecánico las reglas de procedimientos; y así lo insinuó Ihering. Con éste método (debido proceso) se estaría dentro del proceso legal pero lo protegible mediante tutela es más que eso, es el proceso justo, para lo cual hay que respetar los principios procesales de publicidad, inmediatez, libre apreciación de la prueba; y, lo más importante: El derecho mismo. (Lozano, 2001)

Es importante señalar que, dentro de los procedimientos administrativos, se debe garantizar en todas sus partes el principio al debido proceso se halla consagrado en el Artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, puesto que este se aplica en todas las materias, determinando en sus siete numerales que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...) 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes... (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Entonces, al iniciarse un procedimiento administrativo sancionador todas las garantías del debido proceso, buscando no solamente el beneficio del estado sino el cumplimiento de los derechos del administrado y todas las partes que figuren en el proceso.

PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN

Parte fundamental de nuestra investigación corresponde efectivamente al análisis de la vulneración del principio de contradicción, mismo que se halla consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76.7 literal h):

El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra... (Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Así también para Macas, Guillermo en su Tesis El principio de Contradicción en los Juicios de Peculado, ha señalado que:

En nuestro ordenamiento jurídico, se determina que la contradicción implica la necesidad de que las partes sostengan posiciones jurídicas opuestas entre sí, de una manera que el tribunal que los va a juzgar y a conocer el caso, no ocupe ninguna postura en el litigio, limitándose a juzgar de una manera imparcial de acorde a las pretensiones y alegaciones de las partes, dada la igualdad entre las partes, por otro lado se manifiesta que el principio de contradicción exige que ambas partes puedan tener los mismos derechos de ser escuchados y de practicar pruebas, con la finalidad que ninguna de las partes se quede en la indefensión frente a la otra. (Macas, 2014)

Es por este principio fundamental, que en toda audiencia oral y pública se ejerce el debido proceso en el principio de contradicción, ya que en la etapa posterior en que se ha practicado la prueba, corresponde contradecirlas, por parte de las partes, en este caso en el procedimiento administrativo sancionador se deberá convocar a una Audiencia, en donde el servidor público que ha elaborado un informe y ha servido de base para iniciar la instrucción, deberá sustentar el mismo, a fin de que el administrado pueda contradecir dicho documento. En caso de que este principio se incumpliera, el procedimiento puede estar viciado de nulidad, como más adelante exponemos en la presente investigación.

NORMATIVA APLICADA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECUATORIANO

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Cómo se ha dejado indicado en nuestra Constitución de la República del Ecuador se han establecido normas y principios fundamentales que deben cumplirse en todo proceso administrativo, es así que desde la aplicación de la oralidad hasta el derecho a impugnar una vez que se ha dictado una resolución, deben ser cumplidos en todos los actos de la administración pública.

Entre los artículos que determinan como llevar a cabo los procesos en todas las materias que se desarrollen en el Ecuador tenemos:

- a) Artículo 75: Tutela Judicial Efectiva
- b) Artículo 76: Debido Proceso, numeral 7: literal h) Principio de Contradicción
- c) Artículo 82: Seguridad Jurídica
- d) Artículo 168 numeral 6: Oralidad en todos los procesos.

Normativa que a lo largo de la presente investigación hemos demostrado su aplicabilidad al proceso administrativo sancionador, pues como base de todo estado constitucional de derechos debe primar siempre la jerarquía de la Constitución en relación a las normas establecidas en menor jerarquía, por ello, aunque el Código Orgánico Administrativo establezca la independencia probatoria que se le otorga a los informes de los servidores públicos, la autoridad instructora primara las garantías constitucionales respecto del derecho a contradecir estos documentos por parte del administrado,

TRATADOS INTERNACIONALES QUE GARANTIZAN PROCESOS TRANSPARENTES

El Ecuador como parte de la cooperación internacional, ha suscrito y se ha adherido a varios tratados internacionales que deben ser considerados al momento de juzgar a una persona fuere cual fuere el tipo de proceso, materia y procedimiento.

En tal razón es importante señalar en primer lugar que se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. (CONVENCIÓN DE VIENA, 1980)

Para comprender de mejor manera la aplicación de los tratados internacionales citamos la Convención Americana de Derechos Humanos que en su Artículo 9 indica:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente

Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales... (Organización de los Estados Americanos, 1969)

Sin duda alguna, al momento en que se valora la prueba y se la califica de oportuna se debe considerar para su práctica dentro del proceso administrativo sancionador que los informes realizados por los servidores públicos sean contradichos por parte del administrado a fin de que se cumplan con las garantías constitucionales y en adelante el proceso no vicie de nulidad.

CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

Con el fin de simplificar todos los trámites en el sector público y que los hechos, actos y procedimientos administrativos cumplan con lo determinado en el Art. 168 numeral 6 de la Constitución de la República, es decir que se lleven a efecto, en su mayoría basados en el principio de oralidad se dictó el Código Orgánico Administrativo, mismo que tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público. (COA- Asamblea Nacional, Ecuador, 2017)

En esta normativa se describen los principios que dentro del servicio público deben cumplirse para regular de una forma adecuada la relación estado-administrado y en sí todas las resoluciones que deben ser emitidas por las autoridades dentro del marco constitucional.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han establecido varios procedimientos administrativos que deben cumplirse por parte de los servidores públicos previamente a emitir los hechos y actos administrativos.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El Código Orgánico Administrativo regula tres tipos de procedimiento, cada uno con su subdivisión:

- El procedimiento administrativo: Reclamos administrativos, las controversias que las personas puedan plantear ante las administraciones públicas; y, la actividad de la administración pública para la que no se prevea un procedimiento específico, se sustanciarán en procedimiento administrativo.
- Los procedimientos especiales: Procedimiento Sancionador; Potestad coactiva; Tercerías y Excepciones.
- Los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos. (Cornejo, 2018)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

En nuestra legislación y específicamente en el Código Orgánico Administrativo, se ha determinado como procedimiento especial el Administrativo Sancionador, mismo que deberá ser llevado a cabo por parte de la autoridad instructora, quien una vez iniciado el procedimiento deberá recoger y calificar todas las pruebas para ser practicadas y determinar o no la responsabilidad del Administrado.

Ahora bien, nos corresponde por la característica misma de la presente investigación analizar la independencia probatoria dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador, dentro del cual se otorga el valor de independencia probatoria de los informes de servidores públicos y que al aplicarse por la Autoridad Instructora genera la violación al principio de contradicción determinado en el art. 76.7 literal j de la Constitución de la República del Ecuador, puesto que impiden que el servidor público que haya emitido una especie de peritaje que sirve de base para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, no comparezca a

audiencia a sustentar su informe, pues para el COA la prueba es irrefutable, impidiendo así se realice el interrogatorio y contrainterrogatorio de forma oral.

Al negarse esta comparecencia el proceso sería nulo, tal y como ya se ha establecido en algunas resoluciones, por ejemplo, la Resolución que acepta el recurso de apelación en el caso de Minería Ilegal No. MI-014-ARCOM-T-CR-2018; y que en su considerando Quinto determinó:

QUINTO. - ANÁLISIS FINAL. - 5.1. En esta instancia corresponde verificar si se cumplió con todos los procedimientos y se respetó todas las garantías y derechos constitucionales e infraconstitucionales que el administrado, o ciudadanía en general poseen al momento que esté en un procedimiento que se les afecte sus derechos subjetivos. Por lo que, se debe señalar que no solo el principio de legalidad debe ser observado por todo servidor público, sino también el de juridicidad, porque se ha detectado en una etapa del procedimiento sancionatorio evacuado en primera instancia, una vulneración al debido procedimiento en cuanto al ejercicio del derecho a la defensa del recurrente Luis Alberto Rodríguez González al **haberse negado la autoridad** sancionadora a convocar a los técnicos encargados de la elaboración de los diferentes informes que sirvieron de sustento para emitir la resolución impugnada, a fin de que el recurrente pueda contrainterrogarlos de conformidad a lo que manda el artículo 197 del Código Orgánico Administrativo, pedido por escrito que fue debidamente presentado por el Apelante con oportunidad (...) En consecuencia, en mérito de los autos y en ejercicio de las atribuciones otorgadas por ley, RESUELVE: PRIMERO.- ACEPTAR el presente Recurso de Apelación presentado por el señor Luis Alberto González Rodríguez, por tanto, se declara la NULIDAD del procedimiento administrativo sancionador a partir de donde se produjo la vulneración del debido procedimiento, esto es, la comunicación de admisibilidad de la prueba de 04 de enero de 2019, las 16h50... (Minería Ilegal, Luis Rodríguez, 2019)

En tal sentido se ha podido verificar y podremos obtener más casos similares en los que la administración pública de segunda instancia considera que negar la comparecencia de los servidores públicos a sustentar su informe y responder al interrogatorio determinado en el Art. 76 numeral 7 literal j) de la Constitución, produce la nulidad del procedimiento administrativo sancionador.

CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS

Conforme lo estableció desde el año 2008 la Constitución del Ecuador en su Artículo 168 numeral 6, la oralidad será aplicada en todas las materias y todos los procesos que se llevan a cabo en el Ecuador. Por ello, la vigencia del Código Orgánico General de Procesos dio paso a que esta normativa sea aplicada como supletoria en principios de aplicación general.

El Artículo 1 del COGEP determina que:

“Ámbito. Este Código regula la actividad procesal en todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal, con estricta observancia del debido proceso.”
(COGEP, 2015)

Entonces al aperturarse un procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las normas generales del COGEP, dentro del cual señala como principio fundamental en relación a la prueba:

“Art. 165.- Derecho de contradicción de la prueba. Las partes tienen derecho a conocer oportunamente las pruebas que se van a practicar, oponerse de manera fundamentada y contradecirla.” (COGEP, 2015)

Por lo tanto, no cabe duda que la independencia probatoria otorgada a los informes de los servidores públicos vulnera el derecho de contradicción que toda persona tiene derecho a ejercer puesto que al no permitir que el funcionario sustente sus peritajes, se violentan las garantías del debido proceso.

12. HIPOTESIS:

El Código Orgánico Administrativo, vulnera al principio constitucional de contradicción con la independencia probatoria que tienen los informes de los servidores públicos; se origina por falta de aplicabilidad de la normativa legal y el desconocimiento jurídico de la autoridad.

13. METODOLOGÍA: INDUCTIVO Y DEDUCTIVO

Para Rodríguez, Andrés, el “método inductivo-deductivo está conformado por dos procedimientos inversos: inducción y deducción. La inducción es una forma de razonamiento en la que se pasa del conocimiento de casos particulares a un conocimiento más general, que refleja lo que hay de común en los fenómenos individuales. Su base es la repetición de hechos y fenómenos de la realidad, encontrando los rasgos comunes en un grupo definido, para llegar a conclusiones de los aspectos que lo caracterizan. Las generalizaciones a que se arriban tienen una base empírica.”

(Escuela de Administración de Negocios, Revista, 2017)

Por tal, la metodología en la cual me basaré para llevar la investigación, concordante con el enfoque descrito, será el método cualitativo inductivo-

deductivo, puesto que me fundaré en casos administrativos existentes con anterioridad, resoluciones de las entidades públicas, bibliografía y documentos científicos en dónde se hayan analizado el valor de independencia probatoria que otorga el Código Orgánico Administrativo a los informes de los servidores públicos quienes por disposición de la Ley han actuado como peritos dentro del procedimiento administrativo sancionador y deduciremos conclusiones y recomendaciones que nos permitan verificar la hipótesis planteada es decir la violación al principio de contradicción determinado en el Art. 76.7 literal j) de la Constitución de la República del Ecuador, al impedir la comparecencia del servidor público a audiencia a fin de que sustente su informe.

14. POBLACIÓN Y LA MUESTRA:

Por cuanto, al tratarse de una investigación cualitativa, no se determinará población y muestra, pues desde el aspecto teórico analítico, describiremos el valor probatorio de los informes de los servidores públicos en el procedimiento administrativo sancionador y cómo esta genera una violación al principio de contradicción. Sin embargo, al ser necesario el criterio y punto de vista de quienes llevan adelante éstos procedimientos en las Instituciones Públicas, procederemos a realizar a través de la herramienta de la entrevista una serie de preguntas que se sumaran a la base documental de la presente investigación.

15. CRONOGRAMA DE TAREAS:

ACTIVIDAD	CALENDARIO			
	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4
Revisión y selección de la información bibliográfica de las teorías y conceptos	✘			
Elaboración de la fundamentación teórica	✘			
Elaboración de los instrumentos de recolección de información		✘		
Validación de los instrumentos de recolección de información		✘		
Aplicación de los instrumentos de recolección de información		✘		
Procesamiento y análisis de la información			✘	
Elaboración del Informe de diagnóstico de la investigación			✘	
Contrastación con las teorías, conclusiones y recomendaciones			✘	
Elaboración del Informe Final de la investigación				✘
Presentación en Secretaría del Informe Final				✘
Sustentación del Informe Final ante un Tribunal				✘

16. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Avilés, D. (2010). *Enciclopedia Virtual*. Obtenido de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010c/752/EI%20Peritaje.htm>
- Asamblea Nacional, Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- Asamblea Nacional, Ecuador, Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial el 20 de octubre de 2008.
- COA- Asamblea Nacional, Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.
- COGEP, A. N. (2015). *CODIGO ORGANICO GENERAL DE PROCESOS*. D.M. Quito: Registro Oficial 506 de 22-may.-2015.
- CONVENCIÓN DE VIENA. (27 de enero de 1980). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena, Austria: Organización de las Naciones Unidas.
- Cornejo, S. (11 de octubre de 2018). *Derecho Ecuador*. Obtenido de Dictamen de Instrucción en el Código Orgánico Administrativo: <https://www.derechoecuador.com/dictamen-de-instruccion-en-el-codigo-organico-administrativo>
- Escuela de Administración de Negocios, Revista. (2017). *Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/206/20652069006.pdf>
- Guillermo, C. (2008). *Diccionario Jurídico*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.
- Lozano, T. (2001). *Análisis de la Constitución de la República de Colombia acompañada de extractos de sentencias*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Macas, S. (2014). *EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL JUICIO DE PECULADO*. Riobamba: UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO.
- Minería Ilegal, Luis Rodríguez, MI-014-ARCOM-T-CR-2018 (AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL MINERO-ARCOM 05 de 12 de 2019).
- Montoya, O. (2017). *Diccionario Jurídico*. Obtenido de <http://diccionariojuridico.mx/definicion/perito/>

Organización de los Estados Americanos. (7 de noviembre de 1969). CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José). San José, Costa Rica: OEA.

Pérez, E. (2009). *Derecho Administrativo Tomo III*. D.M. Quito: Corporación Estudios y Publicaciones.

Sánchez, J. (2001). *La Administración Pública como Ciencia*. México: Plaza y Valdés.

**17. FIRMAS DEL TUTOR Y DEL RESPONSABLE DE LA INVESTIGACIÓN
QUE APRUEBA EL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN:**

Cuenca, 06 de junio de 2020

Nury Alexandra Carrasco García

C.C. 1500911225

Investigador (a)

Dr. Carlos Julio Fajardo Romero Mgs.

Tutor

Dr. Fausto Ricardo Barrera

Bravo Mgs.

Responsable de Investigación

Dr. Carlos Julio Fajardo Romero Mgs.

Responsable Unidad de Titulación

Carrera de Derecho – Distancia

Aprobado en sesión del H. Consejo Directivo, fecha: _____