



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**Las competencias municipales y la garantía del debido
proceso a los ciudadanos en el marco de la descentralización
en Cuenca**

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA**

AUTORA: JAHAIRA NICOLL OJEDA GARCIA

DIRECTOR: DR. JUAN JOSE CARRASCO LOYOLA, PhD.

CUENCA - ECUADOR

2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

Las competencias municipales y la garantía del debido proceso a los ciudadanos en el marco de la descentralización en Cuenca

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA**

AUTORES: JAHAIRA NICOLL OJEDA GARCIA

DIRECTOR: DR. JUAN JOSE CARRASCO LOYOLA, PhD.

CUENCA – ECUADOR

2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



Universidad
Católica
de Cuenca

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD

Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

Jahaira Nicoll Ojeda Garcia portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **0106670326**. Declaro ser el autor de la obra: **"Las competencias municipales y la garantía del debido proceso a los ciudadanos en el marco de la descentralización en Cuenca"**, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, 21 de mayo de 2026.

F: 

Jahaira Nicoll Ojeda Garcia

C.I. 0106670326



Universidad
Católica
de Cuenca

CERTIFICADO DEL TUTOR

Yo, JUAN JOSÉ CARRASCO LOYOLA certifico que el presente proyecto de titulación con el título "Las competencias municipales y la garantía del debido proceso a los ciudadanos en el marco de la descentralización en Cuenca", fue desarrollado por JAHAIRA NICOLL OJEDA GARCIA, con número de cédula 0106670326, bajo mi supervisión.

F: 

JUAN JOSE CARRASCO LOYOLA

C.I. 0102114766

Dedicatoria

Con todo mi amor y profundo agradecimiento, dedico este trabajo a las personas que han sido mi refugio, mi guía y la fuerza que me impulsó a seguir adelante, incluso en los momentos más difíciles. A quienes, con su cariño, sacrificio y confianza inquebrantable, hicieron posible que hoy alcance una de las metas más significativas de mi vida.

A mis padres, Ridar Ojeda y Marcia García, pilares fundamentales de mi existencia, quienes, con su trabajo incansable, sus madrugadas, noches de desvelo y sacrificios silenciosos me enseñaron que con esfuerzo, constancia y amor se pueden alcanzar los sueños más grandes. Gracias por su fe, por su ejemplo de perseverancia y por acompañarme en cada paso de este camino. Cada logro mío también les pertenece, porque detrás de él están su entrega, su confianza y su amor infinito.

A mis queridas hermanas, Estrellita Ojeda y Lady Ojeda, gracias por su apoyo incondicional, por acompañarme en los días difíciles, por escucharme, aconsejarme y celebrar conmigo cada pequeño avance. Ustedes han sido una fuente de alegría y motivación, recordándome siempre el valor de la familia, la unión y el amor sincero.

A mi abuelita Eliza Jaya, aunque hoy ya no esté conmigo, sé que desde el cielo sonrío y se alegra al verme cumplir esta meta que tanto soñaba. Su recuerdo me acompaña, me fortalece y llena mi corazón de ternura y esperanza.

A mis adorados gatitos, Lolita y Ruso, quienes me acompañaron en cada desvelo y noche de estudio, brindándome consuelo, compañía y amor incondicional. Los extraño profundamente. Nunca olvidaré sus caricias, sus ronroneos y la calma que me transmitían, haciendo que los momentos más difíciles fueran más llevaderos. Su presencia silenciosa

fue un recordatorio constante de que, incluso en la soledad, se puede sentir amor verdadero y compañía sincera. Siempre vivirán en mi corazón.

A todos ustedes, les dedico con el alma este logro. Cada página escrita, cada esfuerzo y cada paso recorrido llevan consigo el amor, la fe y el apoyo que me brindaron. Esta meta alcanzada no es solo mía, sino también de quienes caminaron a mi lado. A ustedes, que son mi hogar, mi fuerza y mi razón para seguir adelante, les entrego este logro con todo mi corazón.

Agradecimiento

Con profundo cariño y gratitud, deseo expresar mi más sincero agradecimiento a mi tutor de tesis, Dr. Juan José Carrasco Loyola, por su valioso acompañamiento durante el desarrollo de este trabajo de investigación. Su orientación académica, paciencia y compromiso fueron fundamentales para culminar esta etapa de manera responsable y satisfactoria. Gracias por compartir sus conocimientos, por revisar cada avance con dedicación y por brindarme la confianza necesaria para continuar, incluso en los momentos de dificultad. Su guía, siempre amable y profesional, hizo que este proceso fuera más llevadero y significativo, dejando en mí un aprendizaje que recordaré con mucha gratitud.

De manera especial, agradezco al Dr. Leonardo Arciniegas Castro, quien ha sido una persona importante en mi formación desde el inicio de mi carrera universitaria. Gracias por sus enseñanzas, por sus consejos oportunos y por motivarme a confiar en mis capacidades. Su ejemplo como docente y su manera de orientar dejaron en mí aprendizajes que van más allá de las aulas, impulsándome a crecer con seguridad, responsabilidad y amor por mi profesión. Siempre llevaré con gratitud el acompañamiento brindado a lo largo de mi formación académica y personal.

Resumen

Esta investigación busca analizar cómo se ejercen competencias municipales en el cantón Cuenca y su vínculo con el respeto al debido proceso en los actos administrativos. El estudio se desarrolló con un enfoque cualitativo, a través del análisis de la Constitución, de la revisión de procedimientos administrativos sancionadores, de entrevistas a funcionarios municipales y ciudadanos, y de la revisión y análisis de diversos casos. Esta metodología facilitó el análisis integral de cómo se ejercen en la práctica las competencias descentralizadas en la administración local y su impacto en los derechos de los administrados. El estudio encontró que a pesar de que la normativa ecuatoriana contiene de manera expresa y clara los derechos de los administrados, se evidencian en la práctica irregularidades en la mayoría de los procedimientos, como deficiencias en la realización de las notificaciones, falta de motivación de las resoluciones administrativas y dilación en el procesamiento de los actos administrativos. Asimismo, se constató que la falta de capacitación especializada y la ausencia de reglamentación interna actualizada contribuyeron a decisiones administrativas que afectaron la seguridad jurídica y la confianza ciudadana. El estudio permitió determinar que el fortalecimiento de la gestión municipal, a través de la mejora de los procedimientos administrativos y del respeto efectivo a las garantías del debido proceso, resulta indispensable para consolidar una administración pública más eficiente, transparente y respetuosa de los derechos ciudadanos.

Palabras clave: descentralización, debido proceso, competencias municipales, procedimiento administrativo, seguridad jurídica.

Abstract

This study aims to analyze how municipal powers are exercised in the canton of Cuenca and their relationship with due process in administrative actions. The study was conducted using a qualitative approach, involving an analysis of the Constitution, a review of administrative sanctioning procedures, interviews with municipal officials and citizens, and the review and analysis of various cases. This methodology facilitated a comprehensive analysis of how decentralized powers are exercised in practice within local government and their impact on the rights of those subject to administrative actions. The study found that although Ecuadorian regulations explicitly and clearly set forth the rights of citizens subject to administrative proceedings, irregularities are evident in practice in most procedures, such as deficiencies in the issuance of notifications, lack of justification for administrative decisions, and delays in the processing of administrative acts. Furthermore, it was found that the lack of specialized training and the absence of updated internal regulations contributed to administrative decisions that undermined legal certainty and public trust. The study made it possible to determine that strengthening municipal governance—through improved administrative procedures and effective respect for due process guarantees—is essential for building a public administration that is more efficient, transparent, and respectful of citizens' rights.

Keywords: *decentralization, due process, municipal powers, administrative procedure, legal certainty.*

Índice

CAPÍTULO I	3
DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETENCIAS MUNICIPALES.....	3
1.1 Antecedentes y concepto de descentralización en el Ecuador	3
1.1.2. La descentralización como principio constitucional	4
1.1.3. Transferencia de funciones desde el nivel central hacia los gobiernos locales	6
1.1.4. Finalidades de la descentralización: eficiencia, proximidad al ciudadano y participación democrática	6
1.2 Marco normativo de las competencias municipales	8
1.2.1 Fundamento constitucional del municipio	8
1.2.2 Competencias municipales en el Ecuador	10
1.2.3 Autonomía administrativa, política y financiera	11
1.2.4. Funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal	13
1.3 Empresas públicas municipales	15
Naturaleza jurídica y rol como instrumentos de gestión.	15
1.3.1 Ejecución de actividades administrativas.	16
1.3.2 Competencias de control y sanción.	17
1.3.3 Problemas derivados: La falta de operatividad del sistema sancionador.	18
CAPÍTULO II	22
PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO Y EL PROCESO SANCIONADOR ADMINISTRATIVO	22
2.1 Concepto de debido proceso	22
2.1.1 Concepto y fundamento jurídico del debido proceso	23
2.1.2 Legalidad y etapas del procedimiento	25
2.1.3 Derecho a la defensa	26
2.1.4 Pruebas y presunción de inocencia	28
2.1.5 Resolución fundada y motivada y sus efectos jurídicos	29
2.1.6 Aplicación obligatoria en toda actuación administrativa sancionadora. ..	32
2.2. Principios Generales del orden sancionador	34
2.2.1. Principio de Eficacia	34

2.2.2. Principio de Eficiencia	35
2.2.3 Principio de Transparencia	36
2.2.4. Principio de Juridicidad	37
2.2.5. Principio de Responsabilidad	37
2.2.6. Principio de Proporcionalidad	38
2.2.7. Principio de Buena Fé	40
2.3. Principios de la Actividad Administrativa en Relación con las Personas ..	42
2.3.1. Principio de Interdicción de la Arbitrariedad	44
2.3.2. Principio de Imparcialidad e Independencia	45
2.3.3 Principio de Seguridad Jurídica	45
2.3.4. Principio de Confianza Legítima	47
2.3.5. Principio de Racionalidad	47
2.4. Principios del Procedimiento Administrativo	47
2.4.1. Principio de Tipicidad	48
2.4.2. Principio de Irretroactividad	49
2.5 Garantías del administrado según COA y Constitución	50
2.5.1 Notificación válida, previa y oportuna.	53
2.5.2 Derecho a la defensa.....	54
2.5.3 Acceso al expediente administrativo.....	54
2.5.4 Derecho a ofrecer y controvertir pruebas.....	55
2.5.5 Plazos razonables del procedimiento.....	57
2.5.6 Resolución debidamente fundada y motivada.....	59
2.6 Procedimiento sancionador en el COA	60
2.6.1 Inicio del procedimiento	60
2.6.2 Notificación del acto y de los hechos imputados.....	60
2.6.3 Medidas cautelares.....	61
2.6.4 Fase de descargos y pruebas.....	63
2.6.5 Impugnación	66
CAPÍTULO III	68
VULNERACIONES DEL DEBIDO PROCESO EN PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES MUNICIPALES EN CUENCA	68
3.1. Actuaciones sancionadoras municipal, fundamento constitucional de la potestad sancionadora cantonal.....	68
3.1.1 Ejercicio de la potestad sancionadora conforme a la ley y al COA.....	69

3.1.2 Competencia sancionadora atribuida a los órganos cantonales.	70
3.1.3 Actuación de los funcionarios dentro del marco de sus atribuciones.	71
3.1.4 Observancia obligatoria del debido proceso y garantías del administrado.	72
3.3 Irregularidades y arbitrariedades procesales frecuentes	81
3.3.1 Deficiencias en el sistema de notificaciones administrativas.	81
3.3.2 Falta de motivación de los actos administrativos sancionadores.	81
3.3.3 Plazos irrazonables y restricción del derecho a la defensa.	82
3.3.4 Incumplimiento del Código Orgánico Administrativo por parte de los funcionarios.	83
3.3.5 Omisión en la valoración y notificación de los medios probatorios.	84
3.4 Afectación al derecho constitucional al trabajo.	87
3.4.1 Vulneración del principio de seguridad jurídica. ;Error! Marcador no definido.	
3.4.2 Transgresión del derecho al debido proceso. ;Error! Marcador no definido.	
CAPÍTULO IV	88
ANÁLISIS JURÍDICO DE ACTUACIONES SANCIONADORAS ADMINISTRATIVAS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL	88
4.1 Identificación del proceso analizado	88
4.2 Contexto y antecedentes administrativos	88
4.3 Análisis del procedimiento a la luz del Código Orgánico Administrativo ..	89
4.4 Análisis desde los principios constitucionales	90
4.5 Análisis crítico del reglamento interno del Terminal	92
4.6 Resultados derivados de las entrevistas: dimensión institucional y humana	93
CAPÍTULO V	95
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95
5.1. Recomendaciones	95
5.2 Conclusiones	95
BIBLIOGRAFÍAS	98
ANEXO 1	1
ANEXO 2	2
ANEXO 3	3
ANEXO 4	4

ANEXO 5.....6
ANEXO 6.....7

Introducción

En el Ecuador, el proceso de descentralización ha significado una transformación relevante en la organización y funcionamiento del Estado, al transferir competencias y responsabilidades desde el nivel central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. Este modelo, consagrado en la Constitución de la República de 2008, tiene como finalidad acercar la gestión pública a la ciudadanía, mejorar la eficiencia administrativa y fortalecer la participación social en el ámbito local. No obstante, el ejercicio de estas competencias, particularmente por parte de los municipios, ha generado diversos desafíos en el plano jurídico, especialmente en lo relacionado con el respeto y la garantía del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores.

En el cantón Cuenca, el Municipio y sus empresas públicas ejercen funciones que afectan directamente derechos fundamentales de los ciudadanos, como el control del uso del suelo, el comercio, la movilidad y el espacio público. Estas atribuciones, aunque están respaldadas por el actual marco constitucional y legal, han dado lugar en la práctica a acciones administrativas cuestionadas por presuntas violaciones del debido proceso, evidenciadas en notificaciones deficientes, motivaciones insuficientes de los actos administrativos o imposición de sanciones sin observancia de plazos razonables o los principios de imparcialidad y proporcionalidad. Estas situaciones afectan no solo la certeza jurídica de los administrados, sino que también debilitan la confianza de los ciudadanos en la gestión pública local.

En este contexto, surge la necesidad de analizar críticamente la relación entre el ejercicio de las competencias municipales y la garantía del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores. A partir de este problema, la presente investigación plantea la siguiente cuestión: ¿de qué manera el ejercicio de las

competencias municipales en el cantón Cuenca afecta la garantía del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores?

El estudio tuvo como objetivo analizar la afectación del ejercicio de las competencias municipales en el cantón Cuenca y la garantía del debido proceso en los actos administrativos, identificando fortalezas, irregularidades y acciones que, sean propuestas, contribuyan a obtener una administración pública más equitativa y eficiente. De manera específica, se buscó explicar el concepto y el marco normativo de la descentralización en el Ecuador, identificar las funciones administrativas sancionadoras ejercidas por el Municipio de Cuenca y sus empresas públicas, determinar los principios y garantías del debido proceso en el Derecho Administrativo y evaluar casos en los que se hayan producido irregularidades que afecten los derechos de los ciudadanos.

Como hipótesis de investigación, se sostuvo que el ejercicio adecuado de las competencias municipales en el cantón Cuenca tiene un efecto positivo en la protección del proceso administrativo de los ciudadanos en el contexto de la descentralización, y que el ejercicio deficiente de tales competencias provoca el menoscabo de derechos y la arbitrariedad en el ejercicio de la administración pública.

Para estas indagaciones se optó por el enfoque cualitativo a través de la revisión de la documentación sobre el contexto constitucional y legal, la realización de entrevistas con funcionarios públicos, profesionales del derecho que desarrollan sus actividades en dicho marco de competencias y ciudadanos, y el análisis de casos de procedimientos administrativos sancionadores. Este enfoque permitió comprender el fenómeno tanto desde su dimensión normativa como desde su aplicación práctica en el ámbito institucional.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. El primero aborda los fundamentos teóricos y normativos de la descentralización y las competencias municipales en el Ecuador. El segundo analiza los principios y garantías del debido proceso en la administración pública. El tercer capítulo examina casos prácticos de procedimientos administrativos municipales en los que se evidencian irregularidades que afectan el debido proceso. Finalmente, el cuarto capítulo presenta conclusiones y propuestas orientadas a fortalecer el ejercicio de las competencias municipales y garantizar una administración pública respetuosa de los derechos ciudadanos.

CAPÍTULO I

DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

1.1 Antecedentes y concepto de descentralización en el Ecuador

La descentralización puede entenderse como un modelo de organización del Estado mediante el cual se transfiere el ejercicio de determinadas competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos territoriales, con el propósito de mejorar la gestión pública y fortalecer la autonomía local. En el Ecuador, este proceso ha sido concebido de manera progresiva, orientado a redefinir la organización territorial del Estado y a redistribuir el ejercicio del poder público entre los distintos niveles de gobierno. Este proceso responde a la necesidad de superar un modelo históricamente centralizado, en el cual las decisiones políticas, administrativas y financieras se concentraban en el nivel central, limitando la capacidad de respuesta de los gobiernos locales frente a las demandas ciudadanas (Segovia, 2000).

Los antecedentes de la descentralización en el país se remontan a las primeras constituciones republicanas, en las que ya se reconocía una división político-administrativa del territorio en provincias, cantones y parroquias. Sin embargo, durante

gran parte del siglo XX, esta organización no se tradujo en una verdadera autonomía de los gobiernos seccionales, pues el poder decisorio permaneció centralizado en el ejecutivo. Fue recién a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando comenzaron a incorporarse, de manera gradual, elementos normativos que reconocían competencias propias a los gobiernos locales, aunque de forma limitada y dependiente del nivel central (Barrera Guarderas, 2015).

Un punto de inflexión en este proceso se produjo durante las reformas estatales de las décadas de 1990 y principios de los años 2000, cuando la descentralización fue incorporada como parte de una estrategia de modernización del estado. No obstante, este modelo se caracterizó por su aplicación fragmentada y voluntaria, conocida doctrinariamente como una “descentralización a la carta”, lo que generó superposición de competencias, debilidades institucionales y escasa coordinación intergubernamental. (Segovia, 2000) (Suing, 2013)

1.1.2. La descentralización como principio constitucional

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 consolidó la descentralización como un principio estructural del Estado, al establecer en su artículo 1 que el Ecuador se organiza como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario y descentralizado. Esta disposición no solo define la forma de organización territorial del poder público, sino que otorga a la descentralización un carácter estructural dentro del diseño constitucional.

De manera complementaria, los artículos 238 y 239 reconocen a los gobiernos autónomos descentralizados como niveles de gobierno con autonomía política, administrativa y financiera, mientras que el artículo 240 les otorga facultad normativa

dentro de su jurisdicción territorial mediante la expedición de ordenanzas. Este conjunto normativo evidencia que la descentralización no constituye una política discrecional del Ejecutivo, sino un mandato constitucional obligatorio que estructura el ejercicio del poder en el territorio. De manera complementaria, los artículos 238 y 239 reconocen a los gobiernos autónomos descentralizados como niveles de gobierno con autonomía política, administrativa y financiera, mientras que el artículo 240 les otorga facultad normativa dentro de su jurisdicción territorial mediante la expedición de ordenanzas. Este conjunto normativo evidencia que la descentralización no constituye una política discrecional del Ejecutivo, sino un mandato constitucional obligatorio que estructura el ejercicio del poder en el territorio.

A partir de este nuevo diseño constitucional, la descentralización dejó de ser una opción discrecional para convertirse en una política pública obligatoria, sustentada en un sistema claro de competencias, recursos y responsabilidades, desarrollado posteriormente en el código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (Barrera Guarderas, 2015).

Según el marco normativo, la descentralización trasciende el plano meramente administrativo, configurándose como un principio constitucional que se relaciona con la naturaleza del Estado constitucional de derechos y justicia. En este sentido, el ejercicio de la función pública en el espacio local, deberá conjugar, con el respeto a los derechos de la ciudadanía, la legalidad, la motivación de los actos administrativos y la responsabilidad, el fortalecimiento en la ética de la función administrativa, acorde a la determinación en la Norma Suprema, en el artículo 227 (Asamblea Nacional, 2008).

1.1.3. Transferencia de funciones desde el nivel central hacia los gobiernos locales

Uno de los elementos centrales de la descentralización es la transferencia de poderes desde el nivel central hasta los niveles de gobiernos autónomos descentralizados. La descentralización de poderes no puede ser sólo una declaración normativa, sino que debe ir acompañada de recursos económicos, capacidad técnica y suficiente talento humano, en cuyo caso la autonomía que la Constitución otorga es sólo un formalismo.

La práctica demuestra que una adecuada gestión de competencias permite la proximidad de las decisiones públicas en relación con la realidad de un determinado territorio, a fin de optimizar la gestión que responde a las exigencias de los actores. Como señala Suñer (2013) la descentralización solo produce resultados reales cuando existe coherencia entre competencia atribuida y capacidad institucional para ejercerla.

1.1.4. Finalidades de la descentralización: eficiencia, proximidad al ciudadano y participación democrática

El proceso de descentralización persigue diversas finalidades orientadas a transformar la gestión pública y fortalecer la democracia en el ámbito territorial. Una de sus finalidades centrales es mejorar la eficiencia administrativa, en la medida en que permite que las decisiones públicas sean adoptadas y ejecutadas por los gobiernos más cercanos al territorio en el que se producen las necesidades sociales.

Entre sus propósitos centrales se encuentra lograr una mayor eficiencia administrativa. La descentralización asegura que las decisiones públicas sean tomadas e implementadas por los gobiernos más cercanos al área donde surgen las necesidades sociales. En este sentido, la descentralización ayuda a disminuir el excesivo poder burocrático concentrado en la autoridad central, mejorar el uso de fondos públicos y

acelerar los procesos administrativos. Esto resulta en una respuesta más oportuna y adecuada a las demandas de la ciudadanía (Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S, 1983).

En el contexto ecuatoriano, este propósito está directamente relacionado con la transferencia de poderes a los gobiernos locales autónomos descentralizados. Dado su conocimiento directo de las realidades sociales, económicas y territoriales de sus jurisdicciones, están en mejor posición para planificar, regular e implementar políticas públicas locales. Sin embargo, varios autores han señalado que la eficiencia administrativa solo puede alcanzarse plenamente cuando la descentralización está acompañada de recursos e intensidad institucional adecuados, pues de lo contrario existe el riesgo de reproducir ineficiencias a nivel local (Suing, 2013).

Otra finalidad esencial de la descentralización es la proximidad de la administración pública con los ciudadanos, fortaleciendo la cercanía de la autoridad con los administrados. Este principio de cercanía permite el mejor acceso a los servicios públicos, a los procedimientos administrativos y a los mecanismos de atención a la ciudadanía, lo que permite una mejor identificación de las necesidades del territorio y mayor sensibilidad institucional frente a los problemas locales. Según Segovia (2000), esta proximidad constituye uno de los principales argumentos a favor de la descentralización, ya que contribuye a humanizar la gestión pública y a reducir la distancia histórica entre el Estado y la ciudadanía.

Finalmente, la descentralización tiene como finalidad fortalecer la participación democrática, al crear espacios de decisión más próximos a la población y fomentar la corresponsabilidad entre autoridades locales y habitantes del territorio. A través de los gobiernos locales, la ciudadanía puede intervenir de manera más directa en la formulación de políticas públicas, en los procesos de control social y en la toma de

decisiones que impactan su contexto inmediato. En este sentido, Barrera Guarderas (2015) la descentralización implica, no solo una redistribución en el ámbito del poder administrativo, sino que constituye una oportunidad para profundizar en la democracia y solidificar la legitimidad del poder público en el ámbito local.

En conjunto, estos objetivos muestran que la descentralización es una herramienta en el fortalecimiento del desarrollo territorial y la consolidación de un modelo democrático más participativo, donde la gestión pública responde a las necesidades reales de la ciudadanía.

1.2 Marco normativo de las competencias municipales

1.2.1 Fundamento constitucional del municipio

El fundamento constitucional del municipio se encuentra en los artículos 238 y siguientes de la Constitución de la República, que reconocen a los gobiernos autónomos descentralizados como niveles de gobierno dotados de autonomía política, administrativa y financiera. En particular, el artículo 240 les otorga facultad normativa dentro de su circunscripción territorial, mientras que el artículo 264 establece de manera expresa sus competencias exclusivas, entre ellas el ordenamiento territorial, el control del uso del suelo y la prestación de determinados servicios públicos. Estas disposiciones evidencian que el municipio no constituye una simple dependencia administrativa del Estado central, sino un nivel de gobierno con competencias propias y responsabilidades definidas constitucionalmente.

La descentralización desde el enfoque jurídico no es una fragmentación del poder estatal, sino una reestructuración funcional que busca mejorar la gestión administrativa. Como señala Segovia (2000), el proceso de descentralización en Ecuador debe considerarse como un mecanismo de fortalecimiento institucional de los

gobiernos locales, siendo su éxito dependiente de la existencia de reglas definidas de competencia y una buena articulación entre niveles de gobierno. La normativa que regula el desarrollo de competencias municipales da un paso importante con la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual establece y limita las atribuciones exclusivas y concurrentes de los municipios. Estas disposiciones normativas son la base para determinar los límites de la actuación de los municipios; no obstante, el ejercicio de esas competencias debe ajustarse a los principios que regulan el ejercicio de la función administrativa.

En desarrollo de estas competencias constitucionales y orgánicas, el Concejo Cantonal de Cuenca expidió la Ordenanza que regula el Régimen Administrativo Sancionador en el Cantón Cuenca, instrumento normativo que estructura el ejercicio de la potestad sancionadora a nivel local. Esta ordenanza no constituye una norma aislada, sino la concreción territorial de la autonomía reconocida en los artículos 238 y 240 de la Constitución, y debe interpretarse en armonía con el COOTAD y el Código Orgánico Administrativo. Su análisis resulta esencial para comprender los límites y alcances del sistema sancionador municipal, pues en ella se determinan las infracciones, sanciones y autoridades competentes dentro del ámbito cantonal.

Frente a esto, el Código Orgánico Administrativo toma particular importancia, por establecer principios y procedimientos que son de observancia obligatoria para todas las entidades de la administración pública, incluida la administración pública municipal. El cumplimiento de estas normas no limita la autonomía municipal, por el contrario, garantiza la legalidad, la motivación de los actos administrativos y la defensa de los derechos de los administrados (Carvajal, 2010).

1.2.2 Competencias municipales en el Ecuador

Las competencias municipales constituyen el conjunto de atribuciones jurídicas que la Constitución y la ley asignan a los gobiernos autónomos descentralizados para el ejercicio de sus funciones dentro del territorio cantonal. Estas competencias delimitan el ámbito material de actuación del municipio y determinan las materias sobre las cuales puede ejercer potestad normativa, administrativa y de control.

El artículo 264 de la Constitución establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre las que se incluyen el ordenamiento territorial, el control del uso y ocupación del suelo, la planificación del desarrollo cantonal y la prestación de determinados servicios públicos. Estas competencias se ejercen de manera directa y privativa dentro de su jurisdicción, sin interferencia de otros niveles de gobierno, salvo en los casos previstos por la ley.

Junto a las competencias exclusivas, el ordenamiento jurídico reconoce la existencia de competencias concurrentes, que requieren coordinación con otros niveles de gobierno, y competencias delegadas, que pueden ser transferidas desde el nivel central bajo condiciones específicas. Esta clasificación resulta relevante para evitar conflictos institucionales y garantizar una adecuada articulación intergubernamental. En el ámbito municipal, el correcto ejercicio de las competencias no solo implica actuar dentro del marco legal, sino también respetar los principios que rigen la función administrativa cuando las decisiones adoptadas inciden en la esfera jurídica de los ciudadanos.

1.2.3 Autonomía administrativa, política y financiera

La autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados constituye uno de los elementos estructurales del modelo territorial previsto en la Constitución de la República del Ecuador. De acuerdo con el artículo 238, los municipios ejercen una forma de autogobierno autónomo que es político, administrativo y financiero, lo que significa que tienen una forma de auto gobernanza dentro de su propio límite territorial definido, al mismo tiempo que cumplen con el potencial legal y unitario del estado y la supremacía de la constitución.

Desde un significado y perspectiva estrictamente legal, la autonomía no puede ser igualada con soberanía o con independencia absoluta. Es un poder auto gobernante restringido dentro de los límites prescritos por la Constitución y la ley. En este sentido, la autonomía de los municipios es una garantía institucional que legitima a los órganos de gobierno local el ejercicio de sus poderes con un margen de control discrecional, pero siempre sujetos al ordenamiento jurídico (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

- *La autonomía política*

La política de autonomía se entiende como la capacidad que tiene el municipio de definir por sí mismo las directrices de su gestión pública, en el marco de sus competencias. Esta dimensión se materializa en la autonomía normativa que el artículo 240 de la Constitución reconoce, la cual faculta a los gobiernos municipales a dictar ordenanzas y resoluciones de carácter obligatorio dentro de su jurisdicción.

Por otro lado, la autonomía política se manifiesta en la elaboración del plan de desarrollo cantonal y en la gestión de las políticas públicas en el ámbito local con el propósito de atender de forma puntual las demandas de la población. El fundamento

democrático en este caso radica en que los funcionarios municipales son elegidos por el voto, lo que legitima sus decisiones y los establece en una relación directa de rendición de cuentas a la ciudadanía. (Barrera Guarderas, 2015).

- ***La autonomía administrativa:***

La autonomía administrativa cuenta con la capacidad de los gobiernos municipales de establecer su estructura institucional, reorganizar, racionalizar, y distribuir las funciones sobre su talento humano de acuerdo a sus necesidades organizativas. Esta dimensión asegura que el municipio pueda ejecutar de manera directa las competencias que le ha sido asignadas, y que, por lo tanto, no depende de forma operativa del nivel central.

Ejercitando dicha facultad, el gobierno municipal establece procedimientos administrativos y actuaciones administrativas, y ejerce funciones de regulación y control de competencias que le son propias. Sin embargo, dicha actuación debe obedecer a los principios que orientan la función administrativa, tales como legalidad, proporcionalidad, motivación, y razonabilidad, que evitan actuaciones de forma arbitraria, y/o son completamente infundadas desde el punto de vista jurídico.

Sin embargo, como advierte Falconí (2018) el ejercicio de la autonomía administrativa debe desarrollarse dentro de los márgenes establecidos por la legalidad, la racionalidad administrativa, y el control institucional. En este sentido, el respeto por las garantías del debido proceso, es un límite fundamental para la validez y legitimidad, especialmente cuando la actuación municipal afecta derechos de los ciudadanos.

La autonomía financiera:

Se refiere a la capacidad de los gobiernos municipales para gestionar sus recursos económicos, preparar, ejecutar su presupuesto y generar sus propios ingresos de acuerdo con la ley. Esta dimensión es indispensable para la eficacia del proceso de descentralización porque la transferencia de competencias sin un apoyo financiero suficiente limita la capacidad real de gestión de los gobiernos locales y puede reducir la calidad de los servicios públicos. Suing (2013) argumenta que una débil autonomía financiera convierte la descentralización en un proceso meramente formal, sin ninguna influencia efectiva en el desarrollo del territorio.

Sin suficiencia económica, la descentralización pierde efectividad práctica. La transferencia de competencias sin respaldo presupuestario adecuado puede convertir la autonomía en una figura meramente formal. Por ello, la autonomía financiera no solo se vincula con la gestión de recursos, sino con la capacidad real del municipio para garantizar servicios públicos eficientes y sostenibles.

1.2.4. Funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales cumplen funciones esenciales dentro del modelo de Estado descentralizado, orientadas a la gestión de los asuntos locales y a la satisfacción de las necesidades colectivas en el ámbito cantonal. Las funciones municipales encuentran su fundamento en las competencias que la Constitución y la ley reconocen expresamente, y se despliegan en la gestión diaria de los territorios locales.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización asigna a estos gobiernos tareas de planificación del desarrollo cantonal, ordenamiento territorial, control del uso y ocupación del suelo, regulación de actividades económicas, administración del espacio público y gestión de la movilidad, entre otras materias —lo

que los sitúa como autoridad pública más próxima a la ciudadanía (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2010).

Tales funciones adquieren expresión concreta mediante actos administrativos, autorizaciones, resoluciones, permisos y medidas de control o sanción. Cada uno de estos mecanismos opera en la órbita del poder público estatal, por lo cual afecta directamente los derechos e intereses de quienes se encuentran sometidos a la jurisdicción municipal. Precisamente por este alcance sobre la esfera jurídica de las personas, el ejercicio administrativo local exige sujeción rigurosa a la ley vigente. Desde el Derecho Administrativo se reconoce que las funciones que desempeñan los gobiernos municipales deben responder a principios claramente definidos: la legalidad garantiza que toda acción obedezca mandato normativo previo, la razonabilidad asegura coherencia lógica entre la decisión y sus presupuestos, la proporcionalidad equilibra medios con objetivos, y la motivación exige que toda resolución se explique en razones públicas accesibles. Estos principios no constituyen meras exigencias formales operan como restricciones sustantivas que delimitan el ejercicio legítimo de la potestad administrativa en el nivel local.

Falconí (2018) argumenta que las funciones administrativas no se agotan en una mera aplicación mecánica de la ley. En cambio, abarca un deber de acción racional y justificable, especialmente cuando las decisiones tomadas afectan el ámbito jurídico de los administrados.

Por lo tanto, las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal no deben entenderse simplemente como un conjunto de poderes formales, sino como obligaciones legales que deben ejercerse con la debida diligencia, transparencia y con pleno respeto a los derechos de la ciudadanía.

1.3 Empresas públicas municipales

Naturaleza jurídica y rol como instrumentos de gestión.

Las empresas públicas municipales han creado empresas públicas como entidades para atender de manera especializada la prestación de servicios públicos o la realización de actividades de interés colectivo. Estas entidades se fundamentan en la organización de empresas en un Estado descentralizado, modelado como la Constitución de la República del Ecuador, en donde se reconoce la autonomía de los gobiernos seccionales y se les da la libertad de organizar cómo se prestan los servicios públicos en un territorio determinado. Con respecto a la Constitución de la República (2008), se establece el Estado ecuatoriano como descentralizado, y por ende, los gobiernos autónomos deben tener la capacidad de ejercer sus competencias, dentro de un marco de autonomía, y ofrecer mecanismos de gestión para adecuada de sus competencias. En este marco, la empresa pública municipal no sustituye al municipio como titular de la competencia, sino que actúa como instrumento técnico de gestión.

De acuerdo con el Código Orgánico Administrativo, la normativa administrativa es aplicable a las entidades del sector público en aquello que no contradiga su régimen especial. Esto significa que, aunque las empresas públicas tengan personalidad jurídica propia, siguen sometidas al Derecho Administrativo cuando ejercen función pública.

Desde la doctrina administrativa, Moreta CITAR, en su obra sobre el procedimiento administrativo y sancionador en el COA, explica que toda entidad que ejerce potestad pública está sujeta a los principios de juridicidad y control, con independencia de su forma organizativa. En consecuencia, la empresa pública municipal no puede actuar como una entidad puramente mercantil cuando ejerce potestades administrativas.

1.3.1 Ejecución de actividades administrativas.

Las empresas públicas municipales ejercen actividad administrativa cuando emiten actos administrativos, ejecutan procedimientos internos, regulan servicios públicos o adoptan decisiones que afectan derechos de los ciudadanos.

Las empresas públicas ejercen actualmente su potestad sancionadora en virtud de las competencias que la ley les atribuye de manera directa. En los municipios, en cambio, esta competencia se canaliza de forma centralizada a través de la Unidad Administrativa Sancionadora y no se distribuye entre las distintas direcciones administrativas. El órgano centralizado asume las funciones de juzgamiento y ejecución respecto de las infracciones municipales, lo que permite garantizar mayor uniformidad en la aplicación del régimen sancionador.

Según el Código Orgánico Administrativo (2017), establece que la función administrativa debe cumplirse conforme a principios como legalidad, motivación, proporcionalidad y seguridad jurídica. Cada actuación administrativa requiere fundamentación en una norma habilitante específica y debe respetar el procedimiento establecido para ello.

Moreta (2019) plantea que el principio de juridicidad obliga a toda autoridad administrativa a actuar acorde con la ley, la Constitución y los principios generales del Derecho Administrativo. Cuando una empresa pública municipal suspende un servicio, impone una obligación o adopta una decisión que afecta a un administrado incluso en casos que podrían parecer rutinarios o internos debe satisfacer los requisitos que caracterizan a un acto administrativo válido.

Asimismo, la doctrina recogida en la Revista Sociedad & Tecnología (Alvarado & Gavilánez, 2022) reconoce que el debido proceso administrativo constituye una garantía fundamental exigible en procedimientos internos de carácter disciplinario o sancionador. Esta garantía resulta plenamente aplicable cuando empresas públicas municipales ejercen potestad de naturaleza pública, incluso en supuestos donde la potestad se ejerce sobre sus propios funcionarios o en contextos que pudieran considerarse meramente organizacionales

1.3.2 Competencias de control y sanción.

El ejercicio de competencias de control y sanción por parte de las empresas públicas municipales constituye uno de los aspectos más sensibles dentro del régimen administrativo local. Cuando estas entidades supervisan el cumplimiento de obligaciones vinculadas a la prestación de servicios públicos o a la regulación de actividades económicas, no actúan como simples operadores técnicos, sino como autoridades administrativas que ejercen potestad pública.

El Código Orgánico Administrativo (2017) impone a la administración sancionadora observar, entre otros, los principios de tipicidad, legalidad, proporcionalidad y motivación. Esto quiere decir que, por principio, las entidades del sector público no pueden imponer a las administradas sanciones que no estén reglamentariamente tipificadas, es decir, que no exista una norma que describa la conducta infractora y la consiguiente sanción. La mencionada potestad es de orden administrativo, pero, por su naturaleza, de su ejercicio, debe existir una habilitación expresa en la norma o en la ordenanza que la consigne de manera debidamente aprobada.

Moreta (2019) señala que no es una formalidad, sino más bien una garantía que evita que la administración haga uso abusivo de sus facultades. Para este autor, la administración está en la obligación de respetar a su administrado los lapsos y etapas que estructuran el inicio, instrucción, resolución y notificación, garantizando de esta manera el derecho de defensa del administrado

Además, la doctrina administrativa ha señalado que las sanciones administrativas, al igual que las sanciones punitivas, no tienen una imposición sin un debido proceso mínimo. Por lo tanto, cuando una empresa pública municipal impone multas, interrumpe servicios o toma medidas correctivas, debe cumplir estrictamente con las disposiciones del Código de Derecho Administrativo.

1.3.3 Problemas derivados: La falta de operatividad del sistema sancionador.

En el ámbito municipal existe normativa sobre sanciones regulada por Ordenanza y complementada por el Código Orgánico Administrativo, pero su simple existencia no asegura que funcione correctamente. El verdadero problema no consiste en la falta de normas, sino en cómo se aplican en la realidad. Esta limitación en la práctica genera procedimientos inconsistentes y riesgos de vulnerar derechos que la Constitución protege.

En la práctica administrativa, suele advertirse una brecha entre lo que la norma dispone y la forma en que se ejecuta. La Ordenanza establece competencias, tipos de infracciones y posibles sanciones, pero su aplicación efectiva requiere una estructura procedimental clara, criterios técnicos uniformes y una adecuada articulación con las

garantías del debido proceso previstas en la Constitución y el COA. Cuando esta articulación no se consolida, el sistema pierde coherencia interna.

a) Deficiencias en la operatividad normativa interna

La regulación formal existe, aunque la implementación enfrenta obstáculos reales. Las entidades públicas frecuentemente carecen de protocolos internos suficientemente articulados, manuales de procedimiento actualizados o criterios objetivos para graduar sanciones lo que revela una brecha entre la norma y su ejecución administrativa. Esa ejecución carece de lineamientos técnicos que aseguren uniformidad en la aplicación del régimen sancionador frente a casos similares.

Cuando los parámetros internos no están bien definidos, las decisiones tienden a depender del criterio individual del funcionario encargado de aplicarlas. El resultado es la desigualdad en el trato de asuntos análogos y la pérdida de previsibilidad en cómo actúan las instituciones. El artículo 82 constitucional consagra la seguridad jurídica, que exige tanto normas vigentes como actuaciones coherentes. La consistencia institucional importa aquí: los ciudadanos necesitan confiar en que serán tratados de manera predecible.

El artículo 226 de la Constitución precisa que las instituciones públicas únicamente pueden ejercer competencias atribuidas por la Constitución y la ley. La potestad sancionadora, en consecuencia, no tolera informalidad ni aceleración de las etapas procedimentales. Cuando se omiten fases o se reducen garantías sin autorización legal para ello el déficit no es normativo. Es de operatividad institucional.

En materia sancionadora, esta debilidad resulta particularmente grave porque el poder punitivo administrativo demanda estándares reforzados de legalidad, tipicidad,

proporcionalidad y motivación. Una estructura operativa deficiente se traduce en notificaciones incompletas, valoraciones probatorias superficiales o resoluciones que no exponen el fundamento de lo decidido.

El Código Orgánico Administrativo establece que toda potestad discrecional debe ejercerse conforme a Derecho, con motivación suficiente y transparencia en el razonamiento. Sin embargo, como advierten Gavilanes y Vallejo (2025), el problema frecuentemente no reside en la inexistencia de normas generales sino en la falta de criterios uniformes y protocolos internos que orienten su aplicación en los casos concretos. Esta carencia multiplica el riesgo de decisiones inconsistentes dentro de una misma institución, minando la confianza en la administración pública y afectando a quienes dependen de sus resoluciones.

b) Ambigüedades normativas y zonas de indeterminación

Otro elemento que genera dificultades no es la ausencia de regulación, sino la presencia de disposiciones ambiguas o conceptos jurídicos indeterminados que exigen interpretación técnica. Toda norma contiene espacios de valoración, aunque esos espacios deben estar controlados por criterios de razonabilidad para no derivar en arbitrariedad

La doctrina administrativa ha advertido que la discrecionalidad aparece cuando la norma no define con precisión absoluta la conducta debida. Esa indeterminación, con todo, no autoriza decisiones arbitrarias. Aun en escenarios de valoración, el acto debe estar debidamente motivado y sustentado en hechos verificables.

Cuando las nociones normativas son indeterminadas “interés público”, “orden administrativo”, “afectación del servicio” la Administración tiene el deber de justificar

específicamente por qué tales supuestos están presentes en el caso concreto. Sin una justificación individualizada, puede perder legitimidad jurídica la decisión.

c) Discrecionalidad y sus límites constitucionales

La discrecionalidad administrativa no representa, en sí misma, un defecto del sistema jurídico. Es una herramienta legítima que faculta a la autoridad para adoptar decisiones dentro del margen que le reconoce el ordenamiento. Ahora bien, en un Estado constitucional ese margen nunca es ilimitado.

Todos los dictámenes discrecionales tienen que acatar estándares básicos: razonabilidad, proporcionalidad, competencia legal y motivación suficiente. La discrecionalidad no permite tomar decisiones basadas en valoraciones personales; requiere que se opere dentro de parámetros jurídicamente controlables.

Se vuelve problemática cuando:

Cuando no existen criterios objetivos para decidir, cuando la motivación es meramente formal o el impacto sobre derechos no fue ponderado con rigor, o cuando las medidas adoptadas resultan más gravosas de lo necesario, la revisión judicial cobra peso real. El juez sin sustituir la evaluación administrativa verifica que la decisión se tomó dentro del marco constitucional y legal. Si la actuación carece de motivación suficiente o excede la competencia ampliada, su nulidad procede.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO Y EL PROCESO SANCIONADOR ADMINISTRATIVO

2.1 Concepto de debido proceso

El debido proceso sustenta la base de un Estado fundamentado en el Estado de derecho, los derechos y la justicia. Es un derecho fundamental y un principio estructural que regula todas las acciones de una autoridad pública que impactan el ámbito jurídico de las personas. No es solo un principio legal vinculante en el ámbito del derecho, y por lo tanto, tiene una aplicación y alcance más amplio que lo que normalmente se reconoce en la práctica.

En el ordenamiento ecuatoriano, el debido proceso está consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), codifica el debido proceso en el sistema legal ecuatoriano. Establece un conjunto de garantías mínimas que deben cumplirse en cualquier proceso que determine cualquier tipo de derechos u obligaciones. Esta disposición es obligatoria para todos los jueces y todos los administradores públicos y, independientemente de la autoridad que ejerzan.

Desde el punto de vista de la doctrina jurídica, el debido proceso garantiza que cualquier decisión del Estado debe tomarse de manera prescrita, respetando el derecho de defensa, el acceso libre e igualitario a las pruebas y una decisión imparcial y fundamentada. Es una restricción al ejercicio del poder. No es un procedimiento.

La Corte Constitucional del Ecuador ha sostenido que el debido proceso “es una garantía esencial que impide que el poder del Estado se ejerza de manera arbitraria” (Sentencia 1158-17-EP/21). Tal interpretación no solo contempla el principio legal

dentro del ámbito del derecho formal, sino con la intención de que sea un medio efectivo de protección frente a posibles abusos de una norma constitucional.

Dentro del sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las disposiciones del Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se extienden a las acciones disciplinarias administrativas cuando puedan ser perjudiciales para los derechos de las personas (Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá., 2001). Por lo tanto, el debido proceso no puede limitarse a la definición amplia de las esferas penal o judicial. Esto sugiere que el debido proceso es relevante para las acciones administrativas que involucren el ejercicio de poderes punitivos, ya sea que la acción sea de naturaleza penal o de otra índole.

2.1.1 Concepto y fundamento jurídico del debido proceso

La ausencia de un concepto unitario de debido proceso en Ecuador no puede interpretarse como una ausencia de garantías del debido proceso. Dado que parte del debido proceso en Ecuador proviene de la Constitución de 2008, específicamente de los artículos 11, 76 y 82 de la Constitución, existe una interrelación dinámica de esos derechos en relación con las acciones del Estado.

Aunque el derecho al debido proceso no se menciona específicamente en el Artículo 11 de la Constitución, el debido proceso está implícitamente contenido en la Constitución. Establece claramente que todas las acciones del Estado, en particular un acto del Estado de la administración pública en el ejercicio del poder punitivo, están subordinadas a los derechos y garantías de la Constitución. Por lo tanto, la administración pública no puede actuar arbitrariamente más allá de los controles establecidos en la Constitución. Este argumento refuerza que, en relación con el Estado, el debido proceso no es un privilegio que se otorgue.

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional, 2008), es fundamental en el contexto de las acciones administrativas punitivas. La seguridad jurídica requiere que un ciudadano esté consciente de las limitaciones de sus derechos, las posibles repercusiones de una determinada acción y los procedimientos legales aplicables. Es una violación de la legalidad y de este derecho a la predictibilidad legal cuando una autoridad legal actúa con base en una ley cuyas normas no son claras e imprecisas.

El Artículo 76 de la Constitución define la esencia del debido proceso. Describe las garantías mínimas en juego “en cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier tipo”. La expresión “de cualquier tipo” extiende su interpretación más allá del ámbito penal o judicial. Cuando la administración pública impone sanciones, determina derechos y obligaciones; y, como tal, debe honrar constitucionalmente todas las garantías consagradas en ese artículo.

Algunas de estas garantías son el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, el derecho a presentar y impugnar pruebas, el derecho a una decisión fundamentada y el principio de proporcionalidad. La ausencia de alguna de estas garantías invalidaría una decisión administrativa.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 009-17-SIN-CC (2017), citada también en el estudio de Gavilanes y Vallejo (2025), explicó que el poder público debe ser legítimo. Esta legitimidad no puede existir sin motivos justificados y razonables para las decisiones, ni sin debido proceso. Esto indica que la justificación del debido proceso no puede ocurrir sin el cumplimiento de las etapas de manera racional.

Desde una perspectiva más amplia, el artículo de Gavilanes y Vallejo (2025) señala que la discrecionalidad administrativa en los procedimientos sancionadores debe respetar legal y justificadamente la proporcionalidad y la motivación, y el debido proceso. Todo esto indica que el debido proceso es un requisito previo para la legitimidad de la administración pública. Debe funcionar dentro de un marco justificable.

Por lo tanto, el debido proceso en Ecuador no es solo procedimental, sino también estructural y constitucional, siendo de carácter transversal. El debido proceso es aplicable a acciones administrativas racionales que afectan derechos y es un criterio para la validez de la función punitiva.

2.1.2 Legalidad y etapas del procedimiento

El artículo 226 de la Constitución establece que las instituciones del Estado deben limitar sus funciones a aquellas que la Constitución y la ley les deleguen. En el ámbito de la ley sancionadora, este principio se traduce en tres exigencias: competencia, tipicidad y procedimiento previo. La primera, competencia, se refiere a que la autoridad que inicia y termina un procedimiento, tiene que estar legalmente facultada para ello. En cuanto a tipicidad, se requiere que la conducta sancionada se encuentre descrita de antemano en una norma. Finalmente, procedimiento previo significa que se deben cumplir las etapas que el Código Orgánico Administrativo establece.

Los artículos 14 y 18 del COA establecen que la actuación administrativa se sujeta a la Constitución y a la ley, así como a los principios de juridicidad, motivación y razonabilidad. Esto quiere decir que la administración no está en libertad de inventar procedimientos o de omitir etapas que son esenciales.

Las fases del procedimiento sancionador:

1. Inicio formal, notificación.
2. Fase probatoria.
3. Alegatos y resolución motivada

Estas no son simples formalidades. Cada una cumple una función garantista. La notificación permite activar la defensa; la fase probatoria posibilita el contradictorio; la resolución motivada materializa el control de legalidad.

La Corte Constitucional ha señalado que la omisión de etapas esenciales puede generar nulidad por vulneración del debido proceso. No basta con que exista una decisión final; esta debe haber sido precedida por un trámite que respete las garantías constitucionales.

El estudio de Gavilanes y Vallejo (2025) nos recalca que uno de los problemas recurrentes en el ámbito sancionador es la falta de criterios uniformes y la aplicación desigual de estándares de motivación y proporcionalidad. Esto demuestra que la legalidad no puede entenderse únicamente como existencia de norma, sino como correcta aplicación de la misma.

2.1.3 Derecho a la defensa

El derecho a la defensa es crucial para el debido proceso y se vuelve especialmente importante en el contexto disciplinario administrativo porque la administración tiene la autoridad para actuar de maneras que afectan a los ciudadanos. Según el Artículo 76 # 7 de la Constitución de la República del Ecuador, nadie puede ser privado del derecho a la defensa, en ninguna etapa ni nivel del proceso. Esto prohíbe que la defensa de la garantía sea restringida al proceso judicial. Esto también se refiere a

los procesos administrativos que determinan quién tiene derechos o quién está obligado a qué. Por lo tanto, en el caso de que las autoridades municipales o una empresa pública decidan incoar un archivo sancionador, es un requisito de la Constitución brindar un verdadero derecho a la defensa. Esto requiere que especifiquen con qué se acusa al imputado o qué derecho ha violado.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 1158-17-EP/21, dictaminó que una persona solo puede decirse que ha recibido un proceso debido y tiene derecho a la defensa en la medida en que se le proporcione información adecuada, clara, circunstancial y legal sobre la imputación de esa persona. Una imputación ambigua o genérica comprende una violación del derecho al debido proceso del acusado y del derecho a la defensa, según lo establecido en el Artículo 76.

Desde la jurisprudencia interamericana, la Corte IDH ha sostenido en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (2001) que el derecho a la defensa es aplicable a procedimientos administrativos cuando estos pueden culminar en sanciones o afectaciones de derechos. En esa decisión se estableció que la ausencia de un trámite previo adecuado convierte la actuación estatal en arbitraria sostuvo que el derecho a la defensa se extiende a los procedimientos administrativos que pueden terminar en sanciones o ser perjudiciales para los derechos de una persona. En esa resolución, la CIDH señaló que la ausencia de defensa en un proceso previo, sustantivamente significativo, hace que la acción del Estado sea arbitraria. Este estándar fue reiterado en el caso *Casa Nina vs. Perú* (2020), donde se estableció que incluso en el ámbito de la administración, la existencia de una razón legal, un procedimiento y la oportunidad de defenderse deben ser un hecho.

Desde una perspectiva doctrinaria, García de Enterría y Fernández (2018), afirman que el principio de debido proceso funciona como un límite definitorio, si no metafórico, de la administración de justicia, especialmente en su función sancionadora. El gobierno no puede llevar a cabo funciones investigativas, llegar a su propia conclusión y tomar medidas, todo ello sin participación activa y competencia igualitaria por parte del gobernado. En ese sentido, uno de los temas predominantes en el caso ecuatoriano tiene que ver con la restricción al acceso al expediente o simplemente ignorar la consideración de la defensa articulada por el ciudadano. Esto no es una mera irregularidad procedimental, sino una verdadera violación del derecho a la defensa.

2.1.4 Pruebas y presunción de inocencia

La presunción de inocencia, consagrada en el artículo 76, numeral 2, de la Constitución, establece que una persona es presumida inocente hasta que se emita la declaración de responsabilidad a través de una resolución motivada. Aunque históricamente, este principio encuentra sus raíces en el derecho penal, la Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana ha reconocido este principio también en el ámbito del Derecho Administrativo. Allí extiende sus sanciones del derecho administrativo. Cuando la administración castiga, está ejerciendo el poder punitivo del Estado, y por lo tanto, debe cumplir con estándares más estrictos de legalidad de la acción, prueba y razonamiento.

La presunción de inocencia implica que la prueba está en manos de la autoridad administrativa. No corresponde al administrado probar su inocencia, sino que es la administración la que debe demostrar, con pruebas suficientes y válidas, la existencia de la violación y la respectiva responsabilidad. En la Sentencia No. 13/17-IN/24, la Corte Constitucional enfatizó que los principios de legalidad y tipicidad reducen el ejercicio

de la discrecionalidad en un contexto punitivo. Es necesario que exista una violación clara de la ley que esté bien evidenciada y articulada antes de que se imponga una sanción.

Además, el razonamiento y explicación de la prueba evaluativa es un requisito. No es suficiente afirmar que existen elementos de convicción; es necesario explicar cómo estos elementos conducen a concluir la responsabilidad del administrado. Zegarra (2006), al analizar el control judicial de la discrecionalidad de la administración, menciona que uno de los puntos centrales de la revisión jurisdiccional es la verificación de los hechos determinantes, mediante el control de coherencia, el juez evalúa los hechos y verifica si los hechos probados están en armonía con la decisión final de la administración.

Uno de los riesgos más comunes en la práctica es la inversión incorrecta de la carga de la prueba. En la práctica, la administración presume hechos que deben ser probados y exige al administrador que pruebe lo contrario en ausencia de evidencia. Esta práctica contradice la Constitución y socava la seguridad jurídica. La presunción de inocencia no es un obstáculo al poder punitivo. Más bien, es una garantía sustantiva para la administración que requiere el esfuerzo legal y técnico y resiste la arbitrariedad de la administración y la mera presunción de hechos para justificar sus decisiones.

2.1.5 Resolución fundada y motivada y sus efectos jurídicos

La Constitución también establece, como garantía del derecho al debido proceso, que todas las resoluciones de actos administrativos deben estar motivadas. El artículo 76, numeral 7, inciso l) de la Constitución de la República del Ecuador, establece que todos los poderes públicos deben ofrecer una justificación. Esto se aplica tanto a resoluciones judiciales como administrativas, y a todos los actos públicos que afecten

los derechos y obligaciones de las personas. Por lo tanto, si una autoridad administrativa impone una sanción, no basta con declarar una infracción; debe justificar por qué ciertos hechos están probados, qué norma aplica y justificar legalmente la sanción.

Una motivación sustantiva de una resolución representa un estado de equilibrio entre un caso y su estado de derecho contemporáneo; la motivación debe confrontar la ley particular en la que el juez se apoya. La obtención de la motivación no debe ser un vehículo para la presentación de disposiciones legales y jurisprudencia, sino que el objetivo debe ser proporcionar las bases legales para la motivación en la medida necesaria. Por ejemplo, la Corte Constitucional, mediante la resolución número 009-17-SIN-CC, pronuncia que una decisión motivada debe contener motivación de carácter factual y la motivación debe ofrecer fundamentos y razones legales al litigante y al ciudadano sobre la decisión.

También, posteriormente, mediante la resolución número 1158-17-EP/21, la Corte argumentó que la motivación, que la ley particular debe proporcionar, debe ir más allá de una motivación de carácter formal y mecánico; la justificación debe contener un análisis sustantivo de los elementos del caso. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, la motivación desempeña un papel en garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Permite verificar la legalidad de las acciones de la autoridad en cuestión asegurando que se ejerzan como parte de su autoridad legal, en cumplimiento del principio de legalidad y sin la autoridad del operador jurídico correspondiente. En el contexto del Derecho Administrativo, la motivación de la decisión sería el ejercicio del poder sobre un ciudadano determinado que restringiría su libertad y el poder de la autoridad que se ejercería para dañar los intereses económicos, intereses profesionales y la dignidad del ciudadano así la motivación sería el medio para legitimar la decisión administrativa ante los ciudadanos y la sociedad.

Los efectos jurídicos de una resolución fundada y motivada son múltiples y relevantes.

Primero, produce un efecto de validez legal, ya que una decisión adecuadamente motivada cumple con un requisito constitucional tanto en forma como en contenido, permitiéndole tener efectos jurídicamente vinculantes y ejecutables dentro del ordenamiento jurídico. La motivación legal refuerza la presunción de legalidad de un acto administrativo.

En segundo lugar, produce un efecto de certeza jurídica, en el sentido del artículo 82 de la Constitución, cuando el acto administrativo explica sus razones, el administrado puede entender la lógica de la pena y prever las consecuencias legales de su comportamiento. Esto no deja margen para la discrecionalidad administrativa arbitraria y caprichosa.

En tercer lugar, produce un efecto relacionado con la garantía del derecho a impugnar la decisión. La motivación legal de una decisión es un requisito legal para que el ciudadano ejerza su derecho de recurso administrativo. Si la autoridad no expone las razones de su decisión, el administrado se encuentra en desventaja ya que no sabe qué elementos legales y fácticos impugnar, por lo tanto, la motivación legal no solo legitima la decisión, también proporciona la oportunidad para un control administrativo y judicial posterior.

La motivación permite el control judicial sobre la legalidad y la proporcionalidad. El juez contencioso no sustituye la decisión administrativa, pero sí analiza el alcance que dicha decisión tiene en el resto del ordenamiento y, especialmente, en la Constitución. Sin la motivación suficiente, ese control resulta del todo imposible. Por ello, la falta o

insuficiencia de motivación no es un error meramente formal, sino que constituye un vicio sustancial que puede llevar a la nulidad del acto. En contraposición, cuando una decisión no tiene suficiente motivación, o la motivación es lo que la jurisprudencia ha dado en llamar "motivación aparente", se producen efectos jurídicos inversos. El acto puede ser declarado nulo por violación al derecho a debido proceso, puede dar origen a responsabilidad por actos del Estado, y puede ser una muestra de desviación de poder en caso de que la decisión se aleje de los fines que la motivación tenía.

La Corte Constitucional ha sentado la idea de que la motivación es causa de nulidad, no un requisito más. La resolución motivada y fundamentada no solo tiene una función explicativa, sino que tiene efectos jurídicos que se refieren a la validez del acto, a la seguridad jurídica que permite impugnar el acto y al control judicial que se puede ejercer sobre el mismo. En el ámbito de la administración que imparte sanciones, donde se ejerce una manifestación del poder punitivo del Estado, la motivación es el elemento que permite que una decisión sea legítima y no constitutiva de un acto arbitrario.

2.1.6 Aplicación obligatoria en toda actuación administrativa sancionadora.

El debido proceso es plenamente exigible en toda actuación administrativa que implique la determinación de responsabilidad o la imposición de una sanción. Esta exigibilidad no depende de la naturaleza judicial del procedimiento, sino de la incidencia que la decisión tenga en los derechos del administrado. El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador establece que sus garantías se aplican en “todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden”, expresión que amplía su alcance más allá del ámbito jurisdiccional.

La actuación administrativa sancionadora constituye una manifestación del poder punitivo del Estado. Aunque no se trate de un proceso penal, la administración ejerce una potestad que puede restringir derechos patrimoniales, profesionales o incluso afectar la reputación de las personas. Por esta razón, el estándar de garantías no puede ser inferior al exigido en otros ámbitos donde se determina responsabilidad. La diferencia radica en la naturaleza del órgano que decide, no en la intensidad de la protección constitucional.

El artículo 11 de la Constitución refuerza esta obligación al disponer que los derechos son de directa e inmediata aplicación y que ninguna autoridad puede restringirlos más allá de lo previsto constitucionalmente. De igual forma, el artículo 226 impone a las instituciones públicas el deber de actuar únicamente dentro de las competencias atribuidas por la Constitución y la ley. En materia sancionadora, esto significa que la autoridad no solo debe estar legalmente habilitada para sancionar, sino que debe hacerlo respetando el procedimiento previamente establecido y las garantías que lo integran.

El Código Orgánico de Administración implementa este requisito constitucional en sus artículos 14 y 18, respecto a las acciones de la Administración que se ajustan a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y motivación. Estos parámetros reafirman el hecho de que el poder sancionador administrativo no se ejerce puramente por discreción y está sujeto a límites específicos.

La Corte Constitucional ha enfatizado que, en términos de sanciones, el control ejercido debe ser muy estricto debido a la posible violación de derechos fundamentales. En la Sentencia 13/17-IN/24, destaca que, al ejercer la discrecionalidad administrativa,

no deben tomarse acciones arbitrarias, y las sanciones deben ser fundamentadas y justificadas, así como proporcionales a las acciones realizadas. Se asume que la protección de los derechos de los participantes no es una tarea administrativa, sino una garantía considerable para asegurar la legitimidad de la decisión.

De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos se refiere al funcionamiento de la justicia en casos donde los derechos residen o las obligaciones se acumulan, como se observa en el caso Casa Nina contra Perú (2020). Esta norma interamericana postula que todas las acciones administrativas emprendidas por el Estado deben considerarse como el ejercicio de la justicia procesal.

Por tanto, la aplicación del debido proceso en el ejercicio de la justicia no es una opción, sino una obligación constitucional e internacional. La administración de justicia comprende derechos que deben cumplirse, pero no se limitan a ello.

2.2. Principios Generales del orden sancionador

El poder punitivo administrativo no puede existir fuera de los límites legales. Asimismo, no existe la discreción absoluta. La orden disciplinaria se basa en normas estructurales que dirigen, limitan y justifican las acciones del administrador. Las normas están incorporadas en el Código Orgánico Administrativo y deben ser completamente respetadas cuando la administración inicia, continúa y concluye los procesos sancionatorios administrativos.

2.2.1. Principio de Eficacia

El principio de eficacia impone un deber en la administración pública de cumplir con los objetivos públicos para los cuales la intervención está justificada. En este sentido, la intervención no es exclusivamente punitiva. El objetivo de las sanciones

administrativas es proteger el orden legal, promover comportamientos lícitos y evitar incurrir en un daño legal. Por lo tanto, la eficacia de una medida debe considerarse en términos de su impacto real en la protección del interés general.

Más allá de esto, una sanción nunca debe considerarse efectiva solo por su imposición. Una decisión solo se considera efectiva cuando logra un equilibrio entre la protección del interés público y el respeto de los derechos del individuo. Una sanción impuesta sin la justificación necesaria o en contravención a garantías puede ser, desde una perspectiva jurídica, ineficaz por su potencial de ser anulada. Se vuelve ineficaz, respecto al interés público, no por su rapidez o carácter resolutivo.

En términos de eficacia, las demandas van más allá de la protección del interés público. Es necesario un equilibrio entre la prevención de infracciones y la protección del interés público y los derechos del individuo.

En términos de eficacia y orden institucional, es necesario un sistema basado en la aplicación regular y uniforme de las sanciones. La confianza en la condición del orden de cumplimiento del sistema se vuelve desigual cuando las autoridades aplican diferentes criterios al mismo caso. En términos de eficacia, las demandas van más allá de la protección y los derechos de las personas. Es necesario un equilibrio entre la prevención de infracciones y la protección del interés público y los derechos del individuo.

En términos de eficacia y orden institucional, es necesario un sistema basado en la aplicación regular y uniforme de las sanciones. La confianza en la condición del orden de cumplimiento del sistema se vuelve desigual cuando las autoridades aplican diferentes criterios al mismo caso.

2.2.2. Principio de Eficiencia

La eficiencia requiere que la administración haga un uso efectivo de los recursos públicos limitados disponibles para ella. Una de las áreas en las que se aplica este principio en los casos disciplinarios es el requisito de tramitar los casos en el menor tiempo posible, y evitar todas las demoras e interrupciones injustas, ya sea para la administración o para la persona regulada.

Un proceso extremadamente prolongado no solo reduce la efectividad de la institución que administra el proceso, sino que también puede socavar el derecho legalmente protegido de la persona regulada a saber en un tiempo no irrazonable si será sometida o no a una determinada sanción. La persona regulada puede sufrir daños tanto económicos como de reputación.

Este principio sí requiere la imposición de un argumento justificado basado en la finalidad de optimizar temporalmente el proceso, pero no sustenta los juicios de la administración. La obligación epistémica de la administración es, en resumen, recorrer el proceso en el menor tiempo necesario para garantizar la administración de justicia adecuada.

Debido a la compensación de variables, cabe señalar que este principio busca lograr (o, en el mínimo, no socavar) el equilibrio entre eficiencia y justicia en el proceso judicial.

2.2.3 Principio de Transparencia

Cuando se trata de usar la autoridad para ejercer sanciones, el factor más importante es la transparencia. Esto responsabiliza a la administración por ser clara, legible y comprensible tanto para quienes administran como para quienes son administrados. Cuando el proceso de sanción es claro, garantiza al sancionado acceso a los registros relacionados con el caso, las acusaciones específicas y la justificación detrás de la decisión.

La ambigüedad indebida, testigos no cotejados, evidencia inexplicada y la falta de razonamiento detrás de la decisión son ejemplos de falta de transparencia que obstaculizan el ejercicio del derecho a defenderse y el control judicial general.

Las sanciones claramente establecidas y publicadas permiten el orden legal y brindan a los ciudadanos orientación sobre los posibles resultados legales de sus comportamientos. Esto mejora la seguridad jurídica y fortalece el potencial sancionador del orden legal. Mientras que la falta de transparencia se percibe como insuficiente para establecer reglas de orden y da lugar a arbitrariedad legal.

2.2.4. Principio de Juridicidad

Este principio está consagrado en el Artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, que prescribe que toda actividad administrativa está subordinada a la totalidad del derecho positivo. Dentro del ámbito de las sanciones, este principio asume una naturaleza quizás más rigurosa, porque la imposición de sanciones implica la predicación de derechos.

No se puede contentar con la validez legal meramente recurriendo a alguna norma habilitante. También se debe, además de una norma habilitante, determinar que la autoridad fue competente, que la conducta fue previamente definida, que se estableció el procedimiento y que se contempló en la sanción. Además de las reglas formales de carácter legislativo, la validez legal requiere que el legislador practique la ley, que preserve el contenido de esta.

El legislador no puede establecer acciones y omisiones por analogía, ni ampliar el alcance de una norma más allá de la pluralidad de su contenido. El legislador no puede establecer acciones y omisiones por analogía, ni ampliar el alcance de una norma más allá de la pluralidad de su contenido. Esta validez exige que las sanciones preserven la ley y el contenido de la ley. Una sanción que esté prevista por la ley y sea materialmente incompatible con los principios del derecho puede ser revocada.

2.2.5. Principio de Responsabilidad

El principio de responsabilidad del Estado es un eje del ejercicio del poder sancionador administrativo del Estado. Esto significa, por un lado, que un administrador debe asumir las consecuencias de una infracción motivada legalmente que haya cometido, y por otro lado, la administración debe asumir las consecuencias de las órdenes legales que derivan del ejercicio anómalo del marco legal. En este sentido, el principio de responsabilidad opera, por un lado, como el origen de las sanciones y, por otro, como un límite a la competencia sancionadora.

Desde una perspectiva constitucional, la responsabilidad del Estado se basa en el Artículo 11 de la Constitución del Estado, que reconoce la responsabilidad directa del Estado, y en el Artículo 226, que establece que las entidades estatales están obligadas a ejercer su competencia y autoridad. Cuando la Administración del Estado ejerce su autoridad sancionadora sin un poder efectivo, sin el soporte probatorio adecuado y sin la justificación legal para hacerlo, infringe las regulaciones legales y abre la responsabilidad del Estado a la revisión judicial. Además, la responsabilidad del Estado no puede ser presunta.

La fundamentación de una sanción administrativa requiere que la infracción y la responsabilidad estén legalmente establecidas. Este principio de responsabilidad determina que las sanciones deben imponerse al autor específico de la infracción, de manera proporcional a su nivel de delito. Sancionar a todo un grupo y presumir la responsabilidad de un grupo sin determinar la responsabilidad penal de sus miembros presuntos individualmente es una violación de este principio.

La ausencia de sanciones de manera irregular puede causar la anulación del acto administrativo y, en casos raros, que el Estado deba pagar por la pérdida. Aquí, se refuerza la idea de que el ejercicio del poder público es de naturaleza no discrecional ni revisable. La autoridad pública debe ejercer diligencia técnica y legal debida, y actuar con conocimiento de que su acto puede ser anulado.

Además, la responsabilidad administrativa presupone coherencia institucional. Situaciones similares tratadas de manera inequitativa dan lugar a responsabilidades por trato discriminatorio y abuso de poder. La autoridad pública debe evitar decisiones arbitrarias que puedan poner en peligro la legitimidad del sistema sancionador, estableciendo criterios estables, objetivos y no arbitrarios.

2.2.6. Principio de Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad establece parámetros importantes para el ejercicio del poder sancionador administrativo. Las actividades administrativas estatales deben seguir el principio de proporcionalidad según lo codificado en el Código Administrativo Orgánico. Este principio también ha sido recientemente reflejado en la Constitución, especialmente en el Artículo 76, que exige migración y razonabilidad al tomar decisiones, y en el Artículo 11, que requiere que el Estado evite imponer limitaciones indebidas a los derechos y libertades individuales. En el contexto de sanciones administrativas, la proporcionalidad puede interpretarse como un equilibrio frente a la represión estatal y respuestas irracionales ante las violaciones administrativas.

El principio indica que cuanto mayor sea la falta, mayor debería ser la proporcionalidad y racionalidad reflejada en la sanción impuesta, así como en la gravedad de la violación. El Estado está erróneamente inclinado a considerar que todas las violaciones merecen la pena más severa que permita la ley, y el principio de proporcionalidad requiere una evaluación de ciertos aspectos del caso, incluyendo la probabilidad de la falta, la magnitud de la violación y el estado de la comunidad a la que va dirigida la protección de la ley y el orden administrativo. El Estado también debe respetar ciertas limitaciones, que pueden describirse como el orden de la ley, y el principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad establece ciertos parámetros para la evaluación de los actos administrativos. Estos incluyen la gravedad de la sanción, el principio del menor daño y el equilibrio de daños. En este caso, la severidad de la sanción como criterio de proporcionalidad se refiere al grado de daño que la sanción estatal impone al individuo como resultado de la violación del reglamento destinado a mantener la ley y el orden administrativo, mientras que el principio del menor daño busca lograr el estado deseado de orden con el menor daño posible al individuo, y el equilibrio de daños requiere que la sanción estatal que pretende cumplir una función gubernamental no cause daño excesivo al individuo. Estos parámetros en el contexto del derecho no son meramente teóricos.

Al aplicar sanciones, la proporcionalidad puede usarse para interpretar una norma. Un órgano administrativo no puede seleccionar la sanción más dura en los casos en que una ley describa varias formas de sanción. El órgano debe justificar por qué se eligió esa sanción en ese caso particular. Existen límites definibles dentro de los cuales deben enmarcarse decisiones administrativas razonables. La discrecionalidad administrativa no transgrede estos límites.

El criterio de proporcionalidad refleja el grado de razonabilidad. Incluso si la falta está claramente establecida, una sanción que esté claramente desequilibrada puede ser cancelada por no respetar este criterio. El criterio de razonabilidad es un índice de la proporcionalidad preventiva. Cuando las sanciones se aplican en un sistema caracterizado por incoherencias y desequilibrios, se socavan tanto la legitimidad como la credibilidad del sistema, lo que puede generar muchas protestas. Sin embargo, un sistema que proporciona sanciones proporcionales mejora la percepción de justicia y previsibilidad.

2.2.7. Principio de Buena Fe

El principio de buena fe sirve como piedra angular en la definición de la relación que la administración pública establece con los ciudadanos. El Código Orgánico Administrativo establece la buena fe como el principio central de organización en la actividad administrativa y obliga tanto a la autoridad como a los administrados a comportarse con lealtad, coherencia y honestidad en el proceso administrativo. El principio de buena fe, en términos de sanciones, se vuelve especialmente significativo por la influencia de la actuación de la administración en el ejercicio del derecho que posee el ciudadano.

De la práctica social abundante, el principio de buena fe excluye la presunción arbitraria de legitimidad de actos de la administración pública. En este sentido, la praxis social revela la exigencia de un ejercicio predecible de la administración pública. La administración pública no puede actuar de manera auto contradictoria, ni puede ofrecer una interpretación auto contradictoria de sus actos. La prerrogativa lleva a la autoridad a reemplazar los actos previos auto consistentes y a sustituir la interpretación auto consistente de los actos anteriores de la administración. De esta manera, se viola la confianza protegida legalmente y la estabilidad jurídica.

En términos de buena fe y sanciones, no es probable que la administración pueda sancionar conductas previamente toleradas sin advertencia previa, ya que las sanciones constituirían un acto administrativo sin una enmienda legislativa explícita.

La praxis social de una administración pública que carece de regulación o que es aceptada y/o reconocida previamente requiere una justificación adecuada en términos de sanciones, no por la ausencia de fluctuación en los criterios administrativos, sino por la inclusión de un cambio no desviado y/o no eventual en ellos.

El aspecto procesal involucra el principio de buena fe. Se incluye en la expectativa de que la autoridad en cuestión no retrasará los procedimientos sin justificación, ni ocultará hechos relevantes, ni interpretará (aún si es solo de manera tentativa) las normas de la ley para imponer una sanción. La expectativa para la otra parte es que la parte que está siendo juzgada coopere y sea veraz en sus declaraciones. En consecuencia, este principio tiene una posición bilateral y refuerza aún más la integridad del sistema.

El control de los tribunales está posicionado para identificar una contradicción del principio como el ejercicio presunto de un ordenamiento jurídico subordinado y/o el ejercicio presunto de un orden jurídico que restringe el principio. Cuando se intenta justificar un orden jurídico restrictivo en una entidad jurídica con formas informales, contradictorias o desde un punto de vista institucional inconsistente, el juez en cuestión es capaz de controlar si la agencia o entidad particular operaba dentro de los límites de lealtad y racionalidad.

La buena fe se presenta entre las expectativas legítimas y las seguridades jurídicas. Un orden de sanciones que se contradice a sí mismo y que es incoherente con la naturaleza general del derecho y el ordenamiento legal desmoraliza la confianza y debilita las funciones de supervisión de la ley.

Este principio nunca debe ser visto como una mera formalidad, especialmente en el derecho administrativo, lo que significa que impone límites legales y representa un límite máximo de autoridad en el campo del derecho.

2.3. Principios de la Actividad Administrativa en Relación con las Personas

La actividad administrativa no puede entenderse simplemente como el ejercicio técnico de competencias conferidas legalmente. Es una relación jurídica entre el estado y los individuos, en la que la autoridad ejerce poder público sobre individuos que se

encuentran en una posición estructuralmente desigual. Por esta razón, la ley establece principios específicos que orientan esa relación para equilibrar el ejercicio del poder con la protección de los derechos.

En este sentido, estos principios asumen especial relevancia ya que la acción administrativa puede resultar en restricciones concretas a los derechos individuales. Es suficiente para la autoridad actuar de acuerdo con la ley, pero debe hacerlo observando parámetros que aseguren justicia, predictibilidad y objetividad.

2.3.1. Principio de Interdicción de la Arbitrariedad

El principio de interdicción de la arbitrariedad constituye una garantía estructurada contra el ejercicio desenfrenado del poder público. Aunque el texto constitucional no lo menciona expresamente con ese nombre, su contenido se deriva del deber de motivación del principio de legalidad y de la seguridad jurídica.

Sustancialmente, significa que ninguna autoridad puede tomar decisiones sin base legal y sin suficiente razonamiento.

La arbitrariedad no se identifica simplemente con el error. Una decisión puede ser equivocada y no ser arbitraria. La arbitrariedad surge cuando una autoridad actúa sin justificación legal, cuando no considera los elementos relevantes del caso o cuando llega a conclusiones que están desconectadas de los hechos probados. En el ámbito sancionador, esto puede manifestarse en la imposición de sanciones basadas en apreciaciones subjetivas arbitrarias o en interpretaciones amplias de la norma que no tienen fundamento legal.

La arbitrariedad puede constituirse por la aplicación desigual de criterios en situaciones similares. Los casos iguales deberían tener el mismo resultado; si no, se debilita el principio y se disminuye la confianza en las actuaciones de la administración.

En el caso de la administración, el principio de la no arbitrariedad permite revisar si la administración actuó de forma razonable y en base a motivos que sean verificables o si, por el contrario, se actuó de forma arbitraria sin motivos que justifiquen esa discrecionalidad. En este principio se pone un límite a la discrecionalidad y se actúa dentro de unos márgenes racionales y jurídicos.

2.3.2. Principio de Imparcialidad e Independencia

La imparcialidad establece que la administración tiene que actuar de forma objetiva y sin prejuicios, y que no se vea influida por intereses personales y por el resultado de la decisión. En este sentido, en la etapa de sanción, la administración tiene que ajustar el resultado al expediente y no dejarse influir por otros elementos externos.

Aunque no son organismos jurisdiccionales, la administración debe actuar con un grado de neutralidad y objetividad. La existencia de conflictos de interés, lazos personales con las partes o presiones institucionales pueden afectar la legitimidad de la decisión.

El principio de imparcialidad exige que la autoridad se aparte del conocimiento del caso cuando hay motivos que comprometen su objetividad. La independencia, en este sentido, implica que la decisión se dé con autonomía técnica. En la esfera sancionadora, no es dable que la autoridad decida con directrices que sean políticas, presiones jerárquicas inadecuadas, o intervenciones que estén fuera del ordenamiento. La independencia, en este caso, protege la integralidad del procedimiento y refuerza la legitimidad de la decisión.

2.3.3 Principio de Seguridad Jurídica

El principio está consagrado en el artículo 82 de la Constitución.

La Seguridad Jurídica se caracteriza por un cuerpo de leyes de un país que sea estable, claro y susceptible de ser razonablemente anticipado. Esto permite que las personas y entidades se percaten de lo que legalmente se espera de ellas y los tipos de comportamientos y acciones que están legalmente sancionados y las consecuencias que la ley atribuye a la violación de dichos comportamientos sancionados.

No prescribe lo que puede ser denominado inmovilidad legislativa absoluta. Sin embargo, los requisitos de Racionalidad de la Seguridad Jurídica se cumplirían cuando las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno traten la misma norma o un grupo de normas relacionadas y circunstancias similares de manera coherente. La Seguridad Jurídica sería contradecida cuando la Administración cambie consistentemente las interpretaciones de las normas y cuando la Administración aplique las normas sin explicación, ya que esto generaría una incertidumbre irracional y privaría al sistema de su capacidad de previsibilidad razonable.

En cada caso, la Administración está obligada a establecer obstáculos, y sus acciones deben cumplirse en un período de tiempo determinado. Si se viola el orden de las normas, esto podría crear una situación que sea jurídicamente indefensa y carente de protección. Un sistema legal en relación con las sanciones cumpliría, en un sentido claro, una función disuasoria, y su funcionamiento dentro del sistema sería razonable. Sin embargo, si las normas que crean el sistema son poco claras y la norma se aplica de manera aleatoria y arbitraria, el propio sistema sería un mecanismo irracional que privaría a las personas sometidas al sistema de protección legal y de un remedio y, en consecuencia, sería un sistema legal que en realidad solo crea procedimientos legales largos.

2.3.4. Principio de Confianza Legítima

La confianza legítima se manifiesta cuando las acciones administrativas llevan a los ciudadanos a tener esperanza sobre la predictibilidad de las situaciones legales. Este concepto funciona para proteger la confianza de cambios repentinos y radicales en las acciones de la administración pública. Es posible cambiar los criterios interpretativos, pero los cambios en criterios que sean radicalmente alterados pueden ser justificados y, en algunos casos, aplicados de manera inequívoca únicamente de forma prospectiva. La seguridad jurídica, la confianza legítima y, especialmente, la buena fe, cuando son cuestionadas y examinadas desde el punto de vista de la administración, son de suma importancia. La administración actúa de manera coherente debido a la naturaleza de las acciones.

Se pueden esperar cambios más significativos en los criterios que sean justificados y aplicados, en algunos casos, únicamente de forma prospectiva. Cuando la administración actúa de manera coherente, el sistema se mejora principalmente. Los cambios impredecibles y arbitrarios en el sistema conducen a la incertidumbre. Se puede argumentar que, con la naturaleza de las acciones de la administración y del Estado, un incumplimiento de la confianza legítima ocurre cuando las acciones del Estado se esperan que proporcionen un estado justificado, seguro y oportuno para el sistema

2.3.5. Principio de Racionalidad

Debe existir un cierto nivel de racionalidad al formular una decisión administrativa que incluya el razonamiento acerca de por qué los hechos son como son y la declaración de la ley aplicable. Es útil si el acto está formalmente motivado, pero eso no rasca la superficie del pensamiento que debe tener lugar para garantizar que no haya contradicción residual en el razonamiento.

En la dimensión negativa, la racionalidad sostiene que el órgano rector debe ilustrar la forma en que los hechos encajan en las circunstancias y la racionalidad que rodea la justificación de la sanción. Se consideran presentes actos de irracionalidad si el organismo toma una decisión que no solo es incompatible con los hechos existentes, sino que lo hace de manera irracional o irrelevante.

La motivación necesita una explicación, pero la racionalidad busca una coherencia sustantiva. Una explicación larga pero contradictoria no cumple con el criterio de racionalidad. Los hechos, la ley y una sanción proporcionan racionalidad en una decisión. Una decisión puede anularse si está desorganizada o contiene deducciones erróneas.

2.4. Principios del Procedimiento Administrativo

El procedimiento administrativo es más que una cuestión de forma, y más que una parte obligatoria en la estructura de la decisión. El procedimiento administrativo es el “contenedor” de las garantías constitucionales y el lugar del ejercicio legítimo del poder público, donde se verifica el poder público.

Los principios del procedimiento administrativo definen su estructura y delimitan los límites del poder punitivo. La ausencia de estos principios no solo producirá irregularidades formales, sino que también puede conducir a defectos esenciales, que a su vez invalidarán el acto administrativo. Basta afirmar que, entre el grupo de los principios mencionados, el principio de legalidad y el principio de retroactividad de las leyes ocupan un lugar especial.

2.4.1. Principio de Tipicidad

El principio de tipicidad es uno de los principios fundamentales en la rama del derecho sancionador administrativo. Tiene su origen en el principio de debido proceso de ley consagrado en el Artículo 76 de la Constitución y en el principio de seguridad jurídica establecido en el Artículo 82 de la Constitución. Este principio obliga a que la conducta legal esté definida en una norma jurídica explícita de antemano.

La tipificación garantiza que el derecho administrativo no cree un delito administrativo por vía de analogía o por una aplicación extensa e ilimitada de los poderes sancionatorios. La administración de justicia debe ser proporcional a la violación. Si una autoridad administrativa impone una sanción arbitraria sin la precisión y determinación adecuadas, contraviene el principio.

El principio de tipicidad no requiere un nivel de precisión del derecho penal, pero sí exige leyes claras y sin ambigüedades. Los ciudadanos deben conocer cuál es la conducta legal y la ilegal, y las implicaciones de la conducta ilícita. Si la ley no es clara, genera confusión y carece de justificación y fundamentos legales para la sanción.

Tal situación puede resultar en la disolución absoluta y nulidad de un acto. Se ha violado el principio de tipicidad y se ha vulnerado el derecho de defensa. La situación es aún peor en los casos en que se encuentra que la autoridad sancionadora actúa basándose en principios del derecho administrativo del tipo de "incumplimiento del deber" sin una determinación de qué conducta específica superó la tipificación legal de sanción.

2.4.2. Principio de Irretroactividad

Este principio establece que las normas sancionadoras no pueden aplicarse a hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia, salvo cuando favorezcan al administrado, el cual se desprende del artículo 76 de la Constitución y se vincula

estrechamente con la seguridad jurídica, la irretroactividad garantiza que el ciudadano sea juzgado conforme a la normativa vigente al momento de la conducta.

La única excepción válida es la retroactividad de la norma más favorable. Esto significa que, si después de cometida la conducta aparece una ley que beneficia a la persona, por ejemplo, elimina la infracción, reduce la sanción o establece condiciones más favorables, esa norma sí puede aplicarse, incluso de manera retroactiva. En ese sentido, la retroactividad no opera para perjudicar, sino únicamente para proteger al ciudadano.

Por tanto, se vulnera este principio cuando la autoridad sanciona con normas posteriores más gravosas, cuando aplica nuevos criterios sancionadores a hechos pasados o cuando desconoce una reforma legal más favorable. En cualquiera de estos casos, la sanción puede considerarse contraria al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Ejemplo integrador de los principios desarrollados

Aplicación en el proceso No. 01204202305472

El Caso No. 01204202305472 se inició una acción de protección ante una autoridad pública en respuesta a una resolución de dicha autoridad que afirmaba que la autoridad no había respetado el debido proceso legal, como resultado de la aplicación de normativas vagas e internamente contradictorias, así como de una justificación insuficiente de la sanción administrativa. La crítica se llevó a cabo durante una sesión pública con un juez constitucional.

La instancia examinada también invocó el atributo de la seguridad jurídica. Dado que estamos ante directrices internamente contradictorias y mal desarrolladas, una

falta de control razonable por parte del Estado puede preceder, derivar de y, en parte, explicar la aparición de un laberinto conceptual de leyes. El juez enfatizó que el poder sancionador no puede basarse en normativas mal definidas que carecen de control predictivo de las consecuencias legales que puedan seguir a una acción determinada.

El principio de racionalidad y el elemento de motivación de la resolución también fueron objeto de discusión. Una decisión administrativa debe describir cómo los hechos probados justifican las sanciones impuestas y la racionalidad no debe limitarse a la mera cita de reglas. Más bien, debe explicar cómo los hechos se correlacionan con regulaciones específicas. Esta deficiencia representa una falta de coherencia en el razonamiento que debe estar presente en todas las acciones sancionadoras.

Desde la perspectiva de proporcionalidad, la medida sancionadora fue analizada en función del grado de las acciones realizadas. La falta de justificación apropiada para la severidad de la medida sirvió para debilitar aún más su legitimidad. El juez señaló que la existencia de una infracción no es, en sí misma, secuencial, y también debe justificar que las acciones medidas sean apropiadas y necesarias.

El resultado del proceso revela los controles y el juez, desde su perspectiva de otorgamiento, concluye que los puntos normativos y argumentativos de la autoridad administrativa no lograron justificar la violación de las garantías de la Constitución, ordenando la restauración del acto infractor.

Esta medida evidencia claramente que la regulación, el principio de debido proceso, el principio de legalidad, el principio de seguridad jurídica, el principio de racionalidad y el principio de proporcionalidad no son meramente disposiciones

normativas, sino criterios iguales y reales que deben ejercerse efectivamente en la imposición de sanciones.

El caso analizado confirma que la acción administrativa, incluso cuando se ejerce en el ámbito de competencias formalmente asignadas, debe estar fundada en la ley y ser jurídicamente justificada. En ese caso, el ejercicio del control judicial cumple la función de restablecer el estado de derecho.

2. 5 Garantías del administrado según COA y Constitución

El procedimiento administrativo sancionador constituye una manifestación específica del poder punitivo del Estado. Aunque no se desarrolle en sede penal, comparte una característica esencial: puede afectar directamente derechos de las personas. Por ello, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha establecido un conjunto de garantías que limitan el ejercicio de esta potestad y aseguran que la actuación administrativa se desarrolle dentro de parámetros constitucionales.

El fundamento primario de estas garantías se encuentra en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que dispone que:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso...” (Asamblea Nacional, 2008)

La expresión “de cualquier orden” no es accidental. Amplía el ámbito de protección más allá del proceso judicial, incorporando también los procedimientos administrativos. Esta interpretación ha sido reiterada por la Corte Constitucional, que ha señalado que el debido proceso constituye un límite material al ejercicio del poder público, incluso en sede administrativa. (Sentencia 1158-17-EP/21, 2021)

Además, el artículo 11 numeral 3 de la Constitución establece que los derechos son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier autoridad pública. Esto

implica que la administración no puede relativizar las garantías procesales bajo argumentos de eficiencia o conveniencia institucional. El artículo 82, por su parte, reconoce el derecho a la seguridad jurídica, que exige normas previas, claras y públicas, así como procedimientos previsibles.

2.5.1 Notificación válida, previa y oportuna.

La notificación es la condición inicial para el ejercicio de la defensa. Sin conocimiento de la imputación, no puede hablarse de contradicción ni de proceso válido. El artículo 248 numeral 3 del COA dispone que el presunto responsable debe ser notificado de los hechos que se le imputan, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que podrían imponerse.

El acto de inicio debe cumplir los requisitos establecidos en el artículo 251 del COA, que exige la identificación del presunto responsable, la relación sucinta de los hechos, la posible calificación jurídica y la norma que atribuye competencia al órgano instructor.

La Corte Constitucional ha advertido que la notificación defectuosa vulnera el derecho a la defensa, pues impide que el administrado conozca con precisión el contenido de la imputación. (Corte Constitucional del Ecuador, 2017) No basta una comunicación formal; debe existir claridad suficiente para permitir una reacción jurídica adecuada.

Desde la doctrina administrativa, García de Enterría sostiene que la notificación es “el presupuesto indispensable para la eficacia del acto administrativo frente al administrado”, pues sin conocimiento no existe posibilidad de impugnación ni defensa efectiva (García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 2018).

2.5.2 Derecho a la defensa.

El artículo 76 numeral 7 de la Constitución reconoce el derecho a la defensa en todas las etapas del procedimiento. Esta garantía comprende la posibilidad de presentar alegaciones, aportar pruebas, impugnar actuaciones y ser oído antes de que se adopte una decisión. El COA concreta esta garantía en el artículo 255, que otorga al inculcado un término de diez días para formular alegaciones, aportar documentos y solicitar diligencias probatorias. Esta fase constituye el núcleo contradictorio del procedimiento sancionador.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las garantías del artículo 8 de la Convención Americana son aplicables también a procedimientos administrativos sancionadores (*Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001*). En ese precedente se estableció que la ausencia de defensa efectiva convierte la actuación estatal en arbitraria.

La Corte Constitucional ecuatoriana ha sostenido que la defensa debe ser real y no meramente formal. En la Sentencia No. 1158-17-EP/21 indicó que la autoridad está obligada a examinar de manera razonada los argumentos presentados por el administrado, pues la omisión de análisis implica vulneración del debido proceso.

2.5.3 Acceso al expediente administrativo.

Tener acceso al expediente administrativo no es un requisito formal adicional del proceso sancionador. Es, de hecho, un elemento esencial de la garantía estructural del derecho de defensa. Sin estar completamente informado sobre las acciones emprendidas por la administración, las personas sujetas a ella no tendrían los medios para implementar un contradictorio efectivo y para contrarrestar los fundamentos de la acusación.

El Código Orgánico Administrativo reconoce los derechos de las personas a acceder a la información que el Código contiene o aborda y está estrechamente relacionado con las disposiciones del artículo 76 de la Constitución. No es un registro interno al que la autoridad pueda acceder y que deba mantenerse confidencial. El expediente administrativo es la base documental que respalda la acción legal tomada. Consiste en informes técnicos y administrativos, informes de inspección, o evidencia, denuncias y procedimientos administrativos que involucren acciones instructivas, las cuales serían la base de una sanción.

La jurisprudencia constitucional establece que el derecho de defensa incluye el derecho a acceder oportunamente a las pruebas. Detener o limitar el acceso al expediente de los procedimientos perturbaría el equilibrio de las acciones legales y violaría el derecho a un juicio justo o debido proceso. La accesibilidad a los documentos, en una etapa tardía de la defensa, resultaría en que la defensa sea un derecho vacío, ya que la persona no tendría tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada.

La doctrina administrativa afirma que un expediente cumple una doble función: primero, registra las actividades de la administración, y segundo, protege a la parte administrada del abuso del poder público. García de Enterría, E., & Fernández (2018) argumentan que la transparencia de un procedimiento es esencial para la legitimidad del acto administrativo, ya que facilita la posibilidad de control del acto tanto en el ámbito administrativo como en el judicial.

Dicho esto, el derecho de acceso al expediente no debe entenderse como una mera concesión de la autoridad, sino como un aspecto esencial del principio de transparencia y del derecho de defensa. Existe una garantía constitucional cuando el

administrado puede conocer y controlar las acciones de la administración y el procedimiento en su totalidad.

2.5.4 Derecho a ofrecer y controvertir pruebas.

El derecho a presentar pruebas y a formular alegatos es una parte constitutiva del debido proceso en los procedimientos administrativos. Determinar responsabilidades va más allá de simples suposiciones o juicios de valor subjetivos realizados por una autoridad; debe estar fundamentado en hechos orientados a valores.

La presunción de inocencia ha sido consagrada en el Artículo 76, numeral 2 de la Constitución, y también es aplicable en las sanciones administrativas. Entre otras, esto implica la consecuencia de la carga de la prueba, que debe recaer en la administración. Esto se establece en el Artículo 256 de la COA, que señala que "la carga de la prueba corresponde a la administración pública", presumiendo la falta de exoneración de responsabilidad.

Esta disposición tiene como objetivo evitar que la parte administrada cargue con la carga de la prueba. Corresponde a la autoridad comprobar la comisión de la infracción y la responsabilidad correspondiente, mientras que la parte administrada tiene el derecho de abstenerse de probar y de presentar pruebas que contrarresten la comisión de la infracción, y también de solicitar pruebas que aclaren o elucidaren los hechos.

La verdadera naturaleza de la actividad probatoria va más allá de la simple presentación de documentos. Implica una auténtica etapa de competición judicial. La noción del derecho a disputar implica que una parte puede someter las pruebas disponibles por la administración del caso a una controversia respecto a su validez, pertinencia y alcance. La administración debe otorgar a la parte el derecho a controvertir y solicitar, buscar y presentar o ofrecer pruebas en contrario, incluso si se han aportado informes técnicos o registros de las pruebas disponibles en el caso.

El Tribunal Constitucional ha manifestado que cualquier argumento o decisión debe detallar la valoración de las pruebas en base a las cuales se fundamenta. Una mera mención de la existencia de pruebas es insuficiente; es fundamental comprender el razonamiento que respalda su correlación. Una atribución evidente es la falta de un análisis probatorio que, además, constituye una violación al artículo 76 de la Constitución.

2.5.5 Plazos razonables del procedimiento.

El debido proceso también tiene una dimensión temporal. Un procedimiento sin límite en su duración genera incertidumbre y pone en riesgo la estabilidad legal de la administrada.

El artículo 82 busca proteger la estabilidad jurídica ya que prevé eventualidades para la administración legal del debido proceso, que la Constitución garantiza.

El COA ofrece mecanismos específicos para limitar temporalmente el ejercicio del poder disciplinario. La administración carece de poder discrecional para disciplinar por no haber terminado un proceso dentro de un plazo preestablecido. El artículo 245 establece un límite temporal para los diferentes niveles de infracción.

La administración no puede iniciar un proceso ad infinitum. Perder un proceso durante un período prolongado causa daños colaterales inmensos a la administrada en forma de estabilidad financiera, reputacional o laboral.

Aunque los procesos prolongados terminan en procesos administrativos, la legislatura busca equilibrar el daño causado y los beneficios obtenidos.

En el ámbito interamericano, la Corte IDH ha sostenido que el derecho a ser juzgado en un plazo razonable es aplicable a todo procedimiento en el que se determinen derechos u obligaciones (Corte Interamericana de Derechos humanos,

1997). Esto reafirma la necesidad de plazos razonablemente estrictos para los procesos administrativos y, para el sistema disciplinario, un plazo razonable protege a la administrada contra daños sostenidos por el proceso. Apoya la responsabilidad ética de la administración y aumenta la legitimidad del proceso en su totalidad.

2.5.6 Resolución debidamente fundada y motivada.

La resolución representa el paso final en el proceso disciplinario y el punto en el que se alinean todas las garantías. El artículo 76, numeral 7, párrafo 1, de la Constitución, impone la obligación a toda autoridad de justificar sus decisiones y, por extensión, las resoluciones del presidente.

Esto estipula que la autoridad debe proporcionar los hechos probados, la disposición legal en la que se basa la decisión y la justificación de la sanción.

El artículo 260 del COA establece que en la resolución debe incluirse la determinación del responsable, la descripción de la infracción, la valoración de las pruebas y la justificación de la sanción. Para garantizar el principio de congruencia, no pueden incluirse hechos distintos a los establecidos en el proceso.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia N° 1158-17-EP/21, estableció un estándar reforzado de justificación, que debe ser suficiente, coherente y congruente. La falta de justificación es evidente cuando se cita una norma o se registra una conclusión muchas veces sin una explicación de por qué.

La motivación cumple una función esencial, permite el control posterior de la decisión. Sin ella, no es posible verificar si la autoridad actuó dentro de los límites de la jurisdicción o si incurrió en arbitrariedad. En ese sentido, la motivación no solo protege al administrado, sino que fortalece la transparencia institucional y la calidad de la función pública.

2.6 Procedimiento sancionador en el COA

El procedimiento sancionador previsto en el Código Orgánico Administrativo constituye el desarrollo legislativo de la potestad punitiva del Estado en sede administrativa. No se trata de una potestad discrecional ilimitada, sino de una competencia sujeta a límites constitucionales estrictos derivados principalmente de los artículos 11, 76, 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

El Título I del Libro Tercero del COA regula de manera sistemática la caducidad, prescripción y estructura procedimental del ejercicio sancionador. Esta regulación demuestra que la potestad administrativa no es indefinida ni automática, sino que se encuentra sometida a controles temporales, materiales y procedimentales

2.6.1 Inicio del procedimiento

La disposición sugiere que la autoridad sancionadora está sometida a ciertas estrictas procedimentales en su origen que no pueden ser flexibilizadas por decisiones discrecionales o resoluciones extemporáneas.

El acto iniciador debe contener lo esencial si así lo dispone el Art. 251 COA, entre otros: identificación del presunto responsable, una relación explicada de los hechos, calificación jurídica, posibles sanciones, informes pertinentes y, identificación de la autoridad competente. Este contenido no es accesorio, y está justificado. Es la primera línea de salvaguarda, que se respeta al delimitar el objeto del procedimiento para evitar que la administración manipule los hechos o modifique los cargos de manera infundada durante el proceso.

En el ámbito del Derecho Constitucional, esta primera instancia se relaciona con el Art. 76 de la Constitución (2008), que establece que las personas deben conocer los

cargos o los hechos en su contra. Sin un acto formal y estructurado de iniciación, una persona se ve privada del ejercicio genuino del derecho a la defensa legal.

2.6.2 Notificación del acto y de los hechos imputados

El artículo 252 del COA dispone que el acto administrativo de inicio debe ser notificado al presunto responsable con todo lo actuado. La notificación válida no es una formalidad vacía; es el mecanismo que activa las garantías constitucionales. Sin notificación previa y adecuada, no puede hablarse de procedimiento legítimo.

La Constitución, en su artículo 76 numeral 7 literal a), reconoce el derecho a la defensa en todas las etapas del procedimiento. Esto supone que la persona debe conocer no solo que existe un procedimiento en su contra, sino también cuáles son los hechos imputados, la norma presuntamente vulnerada y la autoridad competente para sancionar.

La Corte Constitucional ha sostenido que una imputación genérica o imprecisa vulnera el debido proceso porque impide estructurar una defensa técnica adecuada (Corte Constitucional del Ecuador, 2021) La claridad en la imputación es condición de validez del procedimiento.

2.6.3 Medidas cautelares

Las medidas cautelares dentro del procedimiento sancionador administrativo no constituyen una sanción anticipada, sino instrumentos preventivos destinados a garantizar la eficacia de la decisión final. Su fundamento normativo se encuentra en el artículo 251 del COA, que permite su adopción incluso desde el acto administrativo de inicio.

Sin embargo, el ejercicio de esta potestad no es discrecional ilimitado. Conforme al artículo 76 de la Constitución, toda decisión que afecte derechos debe respetar el

debido proceso. En consecuencia, la medida cautelar debe cumplir tres requisitos estructurales:

1. **Legalidad:** debe estar prevista en norma
2. **Necesidad:** debe existir riesgo real para el interés público o para la eficacia de la resolución
3. **Proporcionalidad:** no puede ser más gravosa que la finalidad que persigue.

El principio de proporcionalidad debe considerarse en el ámbito de la administración.

Las medidas cautelares, según el sistema arbitral ecuatoriano, han sido diseñadas como mecanismos excepcionales que sirven para garantizar la eficacia de una decisión futura. La Ley de Arbitraje y Mediación, en el contexto de ubicar la posibilidad de adoptar medidas cautelares dentro de su marco, entiende que estas medidas no deben imponerse como sanción inicial y deben responder a una necesidad justificada y real. La misma regla debe aplicarse en el ámbito de la administración: las medidas cautelares no son mecanismos de reacción automáticos, son medidas excepcionales y deben estar justificadas, ser razonables y proporcionales en un sentido estricto a la naturaleza de los derechos afectados.

El artículo 76 de la Constitución establece que todas las acciones del Estado que puedan determinar derechos u obligaciones de una persona deben realizarse en el marco del debido proceso. Esto significa que una medida cautelar debe estar fundamentada en una disposición legal existente, orientada a atender y satisfacer una necesidad concreta, y ser apropiada en relación con la finalidad perseguida.

El texto, “*Debido Proceso en actos normativos y administrativos*”, recuerda que la protección del debido proceso que excluye una ley o disposición se aplica incluso a la adopción de acciones administrativas que afectan derechos y que no implican un proceso judicial. No es libre de enmascarar riesgos. La administración debe fundamentar que, en esa circunstancia particular, existe un peligro justificado de retraso o de la eficacia de la medida cautelar. De lo contrario, la medida cautelar no puede diferir de una sanción anticipada oculta como precaución.

La Corte Interamericana ha señalado que toda decisión estatal que afecte derechos debe estar debidamente fundamentada para evitar arbitrariedad (Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006). Este estándar es plenamente aplicable en materia administrativa sancionadora.

Además, la adopción de medidas cautelares debe respetar la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE). Legalmente, la persona en cuestión sigue considerándose inocente. Si una medida cautelar estándar funciona de la misma manera que una sanción estándar, sin la evidencia necesaria en apoyo, esto, entonces, quebrantaría la presunción de inocencia.

Desde la doctrina, Dromi (1992) también comenta que el acto administrativo debe estar justificado mediante fundamentos de certeza y evidencia, y no presuposiciones administrativas vacías. Esto es especialmente cierto cuando las medidas infringen directamente las actividades económicas de una persona o el ejercicio de un derecho que le corresponde. Una medida cautelar, por tanto, debe cumplir con los requisitos de legitimidad, justificación y proporcionalidad. La falta de estos aspectos hace que la autoridad sancionadora sea particularmente inconstitucional

2.6.4 Fase de descargos y pruebas

La fase de defensas y pruebas es fundamental para una garantía de imputación. Este es un punto crucial del procedimiento ya que marca el momento en que una persona pasa de ser objeto de una imputación a ejercer sus derechos de defensa. El Código de Procedimientos Administrativos (COA), en su Artículo 255, establece el derecho del imputado a presentar argumentos, ofrecer sus pruebas y realizar las diligencias que haya solicitado. El Artículo 256 también establece un elemento fundamental, es decir, que la carga de la prueba corresponde al Estado.

El Estado en su capacidad sancionadora no puede imponer la carga de la prueba de la presunta inocencia del imputado como una obligación. Es el Estado el que debe probar la existencia de las infracciones (actos, comportamientos) y la culpa del presunto infractor. Desde el punto de vista de la contradicción, es un derecho de las partes a aportar pruebas y a refutar las pruebas que se presenten en su contra.

Asimismo, está consagrado en la sección de Administración de Justicia de la Constitución 76, numeral 2, que “Toda persona se presume inocente hasta que se adopte una resolución definitiva.” Esta garantía no es de carácter exclusivo del procedimiento sancionador del derecho penal. Se extiende al derecho al Régimen de Sanciones Administrativas.

La Corte Interamericana ha avanzado que, con diferentes matices, el principio de contradicción es una presunción del Estado de Derecho (Caso Cinco Pensionistas vs. Perú). La igualdad procesal exige que el administrado tenga la oportunidad real de conocer las pruebas en su contra y controvertirlas.

Asimismo, el artículo 256 del COA otorga valor probatorio a los documentos públicos y a las actuaciones de inspección debidamente formalizadas. Sin embargo, este valor no es absoluto ni irrefragable. El administrado puede impugnar la veracidad, pertinencia o suficiencia de esas pruebas.

La prueba debe ser:

1. **Legal:** obtenida conforme a la ley
2. **Pertinente:** relacionada con los hechos imputados.
3. **Suficiente:** capaz de destruir la presunción de inocencia

En consecuencia, la fase probatoria no es un trámite accesorio, es la garantía estructural que permite que la decisión final sea legítima y siga el debido proceso como corresponde.

2.6.5 Resolución motivada

La resolución que pone fin al procedimiento sancionador debe cumplir las exigencias del artículo 260 del COA. No basta con declarar que existe responsabilidad, la autoridad debe explicar por qué. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal l), establece que no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que una resolución es motivada cuando explica las razones jurídicas que justifican la decisión y la relación entre norma y hechos. Motivar no es solo copiar artículos de la ley, es razonar jurídicamente. Es decir, explicar cómo los hechos probados encajan en el tipo administrativo.

La motivación cumple una doble función:

1. Garantiza transparencia frente al administrado.
2. Permite el ejercicio efectivo del derecho a impugnar.
3. Una resolución sin motivación suficiente no solo es deficiente, es nula.

2.6.6 Impugnación

El derecho a impugnar no es un simple mecanismo procesal adicional, es una garantía que permite revisar el ejercicio del poder sancionador cuando este ha podido apartarse de la Constitución o de la ley. Las acciones administrativas están sujetas a recursos tanto administrativos como judiciales según el Artículo 173 de la Constitución, lo que demuestra que las decisiones del Estado no son definitivas únicamente por su emisión. En el ámbito de la disciplina, los recursos tienen un propósito correctivo y protectivo.

Permiten verificar si la administración ha cumplido con el principio de legalidad, si la evidencia fue evaluada correctamente y si las sanciones son proporcionales a la infracción cometida. Por lo tanto, los procesos de recurso protegen a los individuos regidos por la administración y fortalecen la autoridad de la entidad.

El COA, además, establece plazos que dictan el ejercicio del poder disciplinario: la expiración, la prescripción para ejercer el poder y la prescripción de la sanción. Estos límites aseguran que el poder punitivo administrativo no se mantenga indefinidamente. El Artículo 82 de la Constitución establece que las situaciones jurídicas deben tener una conclusión razonable en el tiempo para garantizar la seguridad jurídica.

En esta línea, la doctrina ha sido clara al señalar que el derecho administrativo sancionador comparte principios estructurales con el derecho penal. La potestad

sancionadora administrativa no puede ejercerse como un poder discrecional amplio, sino bajo estricta sujeción al principio de legalidad y a las garantías propias del debido proceso.

García de Enterría y Fernández explican que:

La potestad sancionadora de la Administración constituye una manifestación del *ius puniendi* del Estado y como tal está sometida a los mismos principios que rigen el derecho penal, singularmente al principio de legalidad y a las garantías esenciales del procedimiento

Esta idea es fundamental, ya que la administración no tiene un poder punitivo autónomo desligado del marco constitucional. El ejercicio de su potestad sancionadora es una expresión del poder estatal que, por su naturaleza aflictiva, debe someterse a límites estrictos.

Asimismo, el artículo 259 del COA recoge el principio *non bis in idem*, prohibiendo que una persona sea sancionada dos veces por los mismos hechos cuando exista identidad de sujeto, objeto y causa. Este principio no es una formalidad técnica, es una garantía que protege frente a la duplicidad punitiva y refuerza la coherencia del sistema jurídico.

Por lo tanto, estos límites no son obstáculos para la administración, son mecanismos que equilibran el poder con la dignidad de la persona, el Estado puede sancionar, pero no puede hacerlo sin control, sin plazos, sin posibilidad de revisión y sin respeto a los principios que sostienen el debido proceso. Por lo que la impugnación y los límites temporales no debilitan la potestad sancionadora, la legitiman. Es un poder que admite revisión y reconoce límites es un poder constitucionalmente válido.

CAPÍTULO III

VULNERACIONES DEL DEBIDO PROCESO EN PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES MUNICIPALES EN CUENCA

3.1. Actuaciones sancionadoras municipal, fundamento constitucional de la potestad sancionadora cantonal.

La autoridad disciplinaria municipal surge del modelo constitucional del Estado, adoptado en Ecuador en 2008, que describe a Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11). El concepto ha evolucionado y profundizado en las últimas décadas, avanzando hacia la idea del poder público como manifestación del cumplimiento legal.

El Artículo 226 de la Constitución, declara que las instituciones y sus servidores públicos dentro del Estado ejercen estrictamente lo que la Constitución y la ley delegan. Esta disposición consolida el principio de legalidad administrativa. En la disciplina, este principio se refuerza ya que la administración regula y, además, restringe, los derechos.

Como sostiene Eduardo García de Enterría, la disciplina es un límite del derecho del estado a castigar (*ius puniendi*). En este caso, el principio predictivo de legalidad es absoluto e irrefutable. La administración no debe castigar por analogías o extensiones.

El Artículo 264 de la Constitución refuerza a nivel cantonal el respeto a las competencias exclusivas municipales, respecto a la regulación, control y administración del uso del suelo, actividades económicas, tránsito y servicios públicos, etc. Las competencias interdisciplinarias implican supervisión y la autoridad para disciplinar.

La autoridad disciplinaria no debe percibirse como un mecanismo de represión del Estado dentro del ámbito administrativo. En cambio, deben entenderse como un instrumento legal que se ajusta a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

3.1.1 Ejercicio de la potestad sancionadora conforme a la ley y al COA.

El Código Administrativo Orgánico regula el procedimiento sancionador administrativo bajo la protección de la lógica garantista. Va más allá de la existencia de una infracción material en el ámbito sancionador. Se realiza un procedimiento que garantiza los derechos de las personas administradas.

Agustín Gordillo que el procedimiento administrativo no es un mero trámite. Tiene lugar en el espacio del ejercicio del derecho de defensa. En este sentido, el COA establece fases esenciales:

1. Inicio formal del procedimiento.
2. Notificación válida.
3. Etapa probatoria.
4. Alegatos.
5. Resolución motivada.

Cada una de estas etapas tiene carácter obligatorio. Su omisión genera nulidad.

La legalidad es importante en el sentido de que, para que una violación sea exigible, el acto específico debe estar expresamente definido en la ley u ordenanza. No puede sancionarse por “incumplimiento general de normas”. La conducta debe estar descrita con precisión.

Además, la sanción debe ser proporcional. Juan Carlos Cassagne señala que la proporcionalidad es el límite material de la potestad sancionadora, pues impide que la administración imponga medidas excesivas frente a infracciones menores.

3.1.2 Competencia sancionadora atribuida a los órganos cantonales.

La competencia sancionadora de los órganos cantonales no es una potestad genérica derivada de la autonomía municipal, sino una atribución jurídicamente delimitada. En el sistema ecuatoriano, la autonomía reconocida en los artículos 238 y 240 de la Constitución implica capacidad normativa y de gestión, pero siempre dentro del marco constitucional y legal. Esto permite a los gobiernos municipales ejercer la facultad sancionadora únicamente cuando una norma autoriza dicha ley u ordenanza.

En el artículo 226 de la Constitución se establece que, dentro de los límites de la ley, un mecanismo de ejecución sólo debe sancionar una determinada norma.

Reforzando estos límites, la Corte Constitucional seguirá considerando la ubicación de la autoridad que impone sanciones, la ley u ordenanza, los efectos que pueda causar y para qué servirá en última instancia la ley para proteger los derechos fundamentales de un individuo al evaluar los poderes sancionadores, los cuales pueden restringir derechos. La Corte Constitucional siempre limitará la ley u ordenanza.

Desde la doctrina administrativa, Eduardo García de Enterría sostiene que, en el caso de un acto administrativo, el alcance del poder (competencia) es un componente necesario e integral del acto. El acto queda sin efecto y carece de validez legal si el órgano no tiene la competencia debida para realizarlo. Agustín Gordillo ha adoptado esta posición y sostiene que existe un control a posteriori y la ausencia de competencia no puede corregirse incluso con el consentimiento de los gobernados.

En el contexto municipal, la atribución de poderes sancionadores suele estar relacionada con la policía municipal, departamentos de control urbano, autoridades ambientales o un alcalde, dependiendo de la ordenanza específica. Sin embargo, es necesario que exista claridad en esta atribución. No basta con afirmar que un departamento “controla” un asunto específico. Más bien, el poder que se confiere al departamento para iniciar y completar los procedimientos sancionadores debe ser expresamente declarado.

La delimitación de competencia consiste en tres dimensiones: la material, la territorial y la funcional. La delimitación material se refiere a qué materia puede ser sancionada, la delimitación territorial a qué jurisdicción puede sancionar, y la delimitación funcional a qué órgano en particular puede sancionar. Cuando alguna de estas dimensiones se viola, el acto administrativo sancionador está sujeto a nulidad y a impugnación, debido al defecto de incompetencia.

3.1.3 Actuación de los funcionarios dentro del marco de sus atribuciones.

La actuación de los funcionarios municipales debe ajustarse estrictamente al marco normativo que regula sus funciones. El artículo 227 establece que la administración pública operará sobre la base de eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, coordinación y responsabilidad. Se señala que el principio de responsabilidad significa que un servidor público será responsable por los actos realizados en el ejercicio de su autoridad.

El funcionario, en el ejercicio de la autoridad para sancionar, no actúa en carácter personal, sino en carácter público que es un órgano del Estado. Por lo tanto, su acto debe ajustarse a la norma habilitante y seguir los procedimientos previos. Cuando un servidor público adopta medidas sancionadoras sin resolución formal o sin competencia expresa, incurre en exceso de poder.

La doctrina identifica esta situación como desviación o abuso de poder, que ocurre cuando la autoridad utiliza sus facultades para fines distintos de aquellos para los cuales fueron conferidas. En un marco municipal, el fenómeno identificado probablemente surja con (i) el cierre de una instalación sin el debido proceso, o (ii) la implementación de una multa sin el expediente administrativo necesario.

El COA establece la permanencia de la política para controlar la administración como un factor primario de legitimidad. Esto significaba que ninguna sanción podía basarse en ninguna explicación o juicio personal del funcionario correspondiente. Todos los actos de la administración pública deben basarse en hechos inequívocos y establecidos y en la ley.

Superar los límites de la autoridad fundamentada invalida el acto y daría lugar a una responsabilidad administrativa, civil y posiblemente penal, del funcionario concernido dependiendo de las circunstancias particulares del caso. Por lo tanto, los límites de la autoridad no pueden ser ignorados ni observados como un formalismo vacío, sino como una condición sine qua non de legitimidad.

3.1.4 Observancia obligatoria del debido proceso y garantías del administrado.

El debido proceso es una protección en la Constitución que se aplica a todas las acciones administrativas. El artículo 76 de la Constitución establece que en cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se deben garantizar las garantías básicas de defensa, de contradicción y de motivación.

En el caso de sanciones administrativas, el debido proceso requiere varios elementos. La obligación de proporcionar una notificación motivada y válida del inicio de un procedimiento, una oportunidad razonable para presentar pruebas, una exposición clara y describible de los hechos que imponen la sanción y la emisión de una resolución

motivada. El procedimiento queda invalidado por la omisión de cualquiera de estos pasos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, en el caso *Genie Lacayo vs. Nicaragua* (1997), que el debido proceso también se aplica, y en este caso no se limita al proceso penal, sino también a los procesos administrativos que afecten los derechos de la persona. Esto también ha sido incorporado en la Ley Constitucional ecuatoriana.

El análisis del debido proceso dentro de la doctrina nacional no basta con cumplir con el debido proceso, sino que desde la imposición del acto administrativo debe garantizarse una defensa efectiva. Nota que una notificación defectuosa o un plazo que no sea razonable deben considerarse nulos de la garantía constitucional. Por estas razones, el debido proceso sería también un límite material y formal al poder sancionador del municipio. La imposición de una sanción sin debido proceso sería considerada un acto arbitrario.

3.1.5 Control de legalidad y nulidad de actos sancionadores emitidos sin competencia.

El control de legalidad es de suma importancia para regular la aplicación de la ley en un Estado constitucional de derechos y justicia. Con respecto a la ley sancionadora, el control de legalidad no es accesorio a la ley, sino estructural a ella. Es de suma importancia asegurar que la aplicación de la ley sea estrictamente respetuosa con la ley constitucional, la ley estatutaria y la ley promulgada. La autoridad sin sanción legal no es meramente una cuestión de forma. Es una cuestión de derecho y de sistemas jurídicos donde se requiere que un Estado se adhiera al principio de legalidad en la determinación de las restricciones en las que gobierna a su pueblo.

La competencia es de suma importancia para constituir la ley. En opinión de Eduardo García de Enterría, es más que una simple formalidad legal. En la ley del Ecuador, existe una visión similar en el Código Orgánico Administrativo que establece que cuando una ley es promulgada, firmada y sellada de manera que carece completamente de sanción legal, la ley se considera inválida. También se dice que hay falta de competencia legal en la emisión de la ley, lo cual, inherentemente y sin duda, constituye la ley en forma y en su letra que debe ser firmada y promulgada, siendo un caso de orden legal insuperable.

Desde el orden práctico, la nulidad administrativa por falta de competencia puede surgir en varios contextos administrativos locales, por ejemplo, el cierre final realizado por un funcionario municipal sin tener una orden final de cierre de competencia según lo determinado por la norma administrativa. En este sentido, el gerente puede ser quien controle o supervise oficialmente, pero una revisión no es una decisión.

Otra ilustración frecuente ocurre cuando las agencias municipales sancionan infracciones que no están expresamente previstas en la ordenanza vigente. Incluso cuando la autoridad tiene competencia material sobre la actividad económica, si el comportamiento no ha sido claramente estipulado como infracción, la infracción otorga a las autoridades, por ley, una razón inválida que viola el principio de legalidad. El principal problema en este escenario es tanto la ausencia de una imposición procesal como la falta de autorización normativa, lo que conduce a la nulidad en virtud del principio de legalidad.

El caso de las empresas públicas municipales puede surgir con variaciones relacionadas con el asunto. Cuando una empresa pública, como sanción, incluye de forma arbitraria la suspensión de un servicio sin seguir un procedimiento previo, ni estar explícitamente establecido en las disposiciones legales o contractuales, se puede decir que carece de autoridad/competencia formal para arbitrar. El ejercicio de la autoridad sancionadora puede no estar vinculado a la autonomía administrativa. La decisión tomada en este caso puede ser anulada por una violación del principio de debido proceso, así como del principio de competencia o autoridad.

Los fines del control de legalidad son tanto restaurativos como preventivos. Restaurativos, ya que el control proporciona proposiciones legales destinadas a anular actos que exceden las estipulaciones de autoridad, y preventivos, ya que obliga a la administración a organizar adecuadamente sus procedimientos y disposiciones de autoridad de antemano cuando pretenda imponer sanciones. Desde una perspectiva constitucional, esto puede fundamentarse en el principio de autoridad constitucional, que ayuda a mitigar el uso arbitrario de la autoridad sancionadora.

De acuerdo con la doctrina, Juan Carlos Cassagne sugiere que la nulidad por incompetencia no debe tratarse como una mera formalidad técnica, sino como una salvaguarda contra el posible abuso de poder. Si se permitiera al Estado imponer sanciones sin una autoridad clara, el principio de legalidad se volvería ineficaz y se erosionaría la confianza válida del ciudadano en la administración pública.

3.2 Clausuras, multas, suspensión de permisos y otras medidas administrativas.

Medidas sancionadas por el municipio, como cierres, multas o la suspensión de permisos, son herramientas de control administrativo utilizadas para corregir conductas que contradicen el orden normativo local, no en un sentido punitivo, como en el derecho penal. Sin embargo, aún tienen un efecto limitante significativo, como en el caso de una actividad económica o profesional, aunque su intención sea prevenir o corregir.

El cierre de un local es una medida que implica una pérdida directa de ingresos, algo económicamente significativo, perjudicial tanto para los empleados del local como para el público, y una pérdida de clientes con el probable efecto de disminuir la entrada de dinero, además del efecto a largo plazo y a veces irreversible de dañar la buena voluntad económica de dicho comercio. Esto crea un efecto de cierre que es importante y económicamente perjudicial para una comunidad. Una notificación de cierre impacta el marco legal de manera significativa; desde y con un cierre legal en un orden jurídico comunitario, un cierre legal debe estar equilibrado y justificado. Un caso de cierre debe tener en cuenta al menos el Artículo 76 de la Constitución junto con la orden de proporcionalidad, junto con las leyes de la nación de Ecuador, para lograr el cierre con un objetivo sin restricciones.

Por otro lado, la multa administrativa es una medida que tiene la función de disuadir una infracción. Una multa debe determinarse en relación con la proporcionalidad de la infracción, así como con la capacidad y voluntad del empleado de pagar. Una multa desproporcionada puede ser una violación de la autoridad del Estado. Juan Carlos Cassagne afirma que la imposición de sanciones administrativas

como forma de carga fiscal indirecta no está dentro del sistema de control de un Estado nacional.

En cuanto a la suspensión o revocación de permisos, la administración debe entender la diferencia entre sanciones y expiración. La expiración puede ocurrir como resultado de que el titular del permiso no cumpla una condición. Sin embargo, si hay una suspensión como consecuencia de un incumplimiento de los términos, la administración debe cumplir con todo un proceso sancionatorio completo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictaminado que, en casos donde las acciones administrativas se relacionan con derechos, debe al menos existir alguna salvaguardia del derecho a la defensa y a la oportunidad de disputar el asunto.

Un ejemplo notable en la administración municipal es el cierre de un edificio o negocio como resultado de un permiso supuestamente obsoleto. En caso de que no exista un procedimiento administrativo previo, aviso de audiencia o resolución escrita de cierre, la administración municipal está actuando mediante lo que se conoce como un acto de hecho. En estos casos, la persona afectada puede, como mínimo, buscar una reparación a través de una reclamación ante los tribunales administrativos, o, en caso de vulneración de derechos del afectado, como el derecho a obtener un sustento o a la libre empresa, puede invocar el derecho a una reparación administrativa.

La aplicación arbitraria de sanciones administrativas, como una multa impuesta como resultado de una resolución administrativa contradictoria, es una ocurrencia que prevalece en el derecho administrativo. La restricción del derecho ocurre como resultado de la multa u otra sanción administrativa. La autoridad administrativa debe analizar y evaluar las pruebas en su jurisdicción, permitiendo que la persona afectada ejerza su derecho a impugnar la resolución.

Entre otras medidas alternativas jurídicamente viables se encuentran:

Amonestación escrita formal

Advertencia documentada que deja constancia del incumplimiento y previene reincidencia, aplicable especialmente en infracciones leves o primeras faltas.

Otorgamiento de plazo de subsanación

Concesión de un término razonable para que el administrado corrija la infracción antes de imponer una sanción más gravosa.

Multa mínima o reducción condicionada

Aplicación del monto mínimo previsto en ordenanza, con posibilidad de reducción si el infractor regulariza la situación dentro del plazo establecido.

Plan de regularización supervisado

Aprobación de un cronograma técnico de adecuación cuando la infracción implique incumplimientos estructurales o sanitarios que puedan corregirse progresivamente.

Medidas correctivas específicas

Ordenar la corrección puntual del incumplimiento sin paralizar la totalidad de la actividad económica.

Estas alternativas encuentran fundamento en el principio de proporcionalidad implícito en el artículo 76 de la Constitución, en el principio de razonabilidad que rige la actuación administrativa y en la finalidad correctiva del derecho administrativo sancionador. La doctrina sugería que el poder punitivo no debería tener como objetivo eliminar la actividad económica, sino ajustar la conducta infractora, minimizando, en la mayor medida posible, lo que concierne a los derechos fundamentales, cuando existan medios igualmente efectivos para lograr la finalidad de manera justificada.

Intervención de las empresas públicas municipales.

En el contexto del marco legal ecuatoriano, las empresas públicas municipales ocupan un rol único. Ofrecen servicios guiados por un principio de autosuficiencia y eficiencia en la gestión; sin embargo, como entidades de derecho público, permanecen dentro de los límites de la Constitución y la ley. Este marco genera una dualidad que puede conducir a situaciones conflictivas al ejercer sus funciones regulatorias que afecten los derechos de los usuarios.

Las acciones emprendidas por las empresas públicas municipales, como la interrupción del servicio, la aplicación de costos adicionales o la adopción de sanciones de carácter contractual, necesitan ser determinadas si constituyen el ejercicio de una función de poder público o si la acción ocurre en el marco de una relación contractual. La distinción legal es de suma importancia. Si la acción es de carácter público, se deben observar las disposiciones del cambio y los principios de debido proceso y garantías legales.

La diferencia puede explicarse mejor con el siguiente ejemplo: si una empresa pública municipal de agua interrumpe el servicio por el incumplimiento en el pago del contrato por parte del cliente, esta acción puede estar dentro del derecho atribuido a la cláusula contractual de la empresa pública para el servicio de agua. En cambio, la situación sería de carácter punitivo, y en ese contexto, una simple notificación operativa es insuficiente. En ese caso, la entidad contratante debe cumplir con el proceso administrativo con derecho a defensa.

La teoría jurídica contemporánea que refiere al derecho administrativo de las empresas públicas argumenta que su capacidad de autogestión autónoma no implica una renuncia o inmunidad frente al ejercicio del poder público, ya sea en un análisis

posterior o en sí mismo, en mayor medida. Para las empresas públicas, está prohibido sistematizar un marco paralelo de sanciones, ya sean legales o contractuales, mediante reglas autoimpuestas.

En el ámbito municipal, existe preocupación cuando las empresas públicas participan en el control del uso del suelo, el tránsito u otros servicios básicos. Debe haber una separación de funciones, y se debe observar la competencia correspondiente incluso cuando trabajan con el gobierno autónomo descentralizado.

Debe considerarse al evaluar la participación de las empresas públicas operadas por el municipio. Debe existir transparencia respecto al rol del usuario y las consecuencias legales del incumplimiento del mismo. La confianza en la administración pública se ve afectada cuando hay decisiones imprevistas, no motivadas y no anunciadas.

Si la empresa pública opera sin la competencia correspondiente o sin el debido proceso, sus decisiones estarán sujetas a revisión judicial. Una simple característica empresarial de una empresa pública no impedirá a los tribunales juzgar un acto que infrinja los derechos del público. Como resultado, cuando las empresas públicas gestionadas por el municipio intervengan, deben ser evaluadas con el máximo respeto por el orden constitucional.

3.3 Irregularidades y arbitrariedades procesales frecuentes

3.3.1 Deficiencias en el sistema de notificaciones administrativas.

En el proceso disciplinario, una notificación denota el primer punto de contacto coincidente entre la administración y la entidad regulada. Sin embargo, es fundamental entender que la entrega de un documento no es una verdadera notificación. La prestación de contenido y detalles deficientes, la ausencia de hechos alegados, la falta de recepción constada y elementos característicos, en conjunto, comprimen aún más el derecho de defensa en el contexto de las limitaciones.

En el municipio, es típico que la notificación sea solo una declaración formal. Algunas instalaciones se marcan con un mensaje de una infracción particular donde el sujeto no está informado del momento de la infracción o del contexto en el que ocurrió. Esta respuesta no solo es confusa, sino que es perjudicial para el sujeto en relación con la administración.

La doctrina del derecho administrativo ha propuesto que una verdadera notificación debe superar el nivel de la casilla de verificación y garantizar un cumplimiento real en lugar de formal. Las limitaciones de la persona o entidad regulada deben ser autoevidentes. Si no se pueden entender los cargos, entonces no se puede ejercer el derecho de defensa. En consecuencia, el problema conceptual no es simplemente la colocación de la notificación, sino la extensión y la calidad de la información que se ha puesto.

Cuando una notificación es deficiente, se compromete la validez en la formación del acto administrativo. Todo esto presenta al sujeto una cadena de acciones, pero retira de manera informal la ciudadanía del individuo.

3.3.2 Falta de motivación de los actos administrativos sancionadores.

Otro problema común surge en la resolución final del asunto. A menudo afirman que se ha tomado una decisión administrativa y que se ha producido una infracción. Sin embargo, no proporcionan ninguna explicación de las razones que respalden esta decisión. Simplemente citan artículos del ordenamiento relevante. La argumentación que conecta los hechos con el artículo y la infracción está completamente ausente.

Justificar una resolución es más que una simple costumbre. Es la parte de la resolución en la que la administración indica que la infracción no fue determinada de manera arbitraria. La justificación explica la sanción. Cuando esta justificación está ausente, o solo aparece de manera superficial, la sanción se vuelve opaca.

En el ámbito administrativo, esto se observa comúnmente en las resoluciones sancionadoras extremadamente breves que liberalizan la administración de sanciones sustantivas, sin ninguna explicación de la base de las pruebas que la parte afectada está aportando. En este tipo de resolución sancionadora, la justificación parece ser solo una formalidad lingüística.

La ausencia de justificación, más allá de una formalidad, provoca una pérdida de confianza en la fundamentación de la infracción. La parte involucrada no solo permanece en la ignorancia, sino que también desconoce las razones por las cuales fue sancionada y qué infracciones se tuvieron en cuenta. Esta vulneración del derecho administrativo afecta el derecho a la defensa y a la administración justa de la ley.

3.3.3 Plazos irrazonables y restricción del derecho a la defensa.

El punto del derecho de los plazos en un procedimiento de sanciones no es una cuestión de un marcador operativo sino del tiempo real existente disponible para una persona para la protección de sus derechos. Cuando la administración acorta unilateralmente dichos plazos, por ejemplo, cuando en algunos reglamentos internos se establece un plazo de 24 horas para la presentación de un documento, la administración no solo está estableciendo un límite sino también determinando un límite al fondo del derecho a la defensa.

La razonabilidad de un límite debe entenderse en relación con el tiempo disponible para una persona en relación con la complejidad del asunto, responder a una observación definitivamente no es lo mismo que defenderse de un posible cierre o revocación de un permiso. En los procedimientos municipales que involucran la regulación de la administración municipal sobre actividades económicas (que implican permisos y otras formas de instrumentos), la defensa de los derechos del interesado puede involucrar la presentación y adjunción de diversos documentos, e incluso la recopilación de evaluaciones técnicas y expertas. Por lo tanto, la reducción de dicho plazo, y sin una justificación objetiva, afecta la esencia del derecho a la defensa, tal como se establece en el artículo 76 de la Constitución.

Otra dimensión del problema es la desproporcionalidad del plazo. Basta decir que un plazo que sea irrazonable en cuanto al tiempo puede convertir el procedimiento en una formalidad vacía. En última instancia, la defensa debe ser real y no una formalidad.

Si bien, en efecto una defensa puede ser real y no una formalidad, es importante señalar que la jurisprudencia interamericana atribuye claramente a la administración el deber de establecer plazos razonables para permitir a las partes afectadas el tiempo y los medios necesarios y suficientes para poder defenderse. La administración no puede, en sus reglamentos, establecer límites de tiempo que, en la práctica, eliminen el derecho a la defensa de una parte del procedimiento, convirtiendo el procedimiento en una mera formalidad.

En el contexto de los municipios, esto se vuelve evidente cuando la sanción es prevista y el plazo tiene un papel puramente simbólico. Esto resulta en un proceso aparentemente legal, que, en realidad, restringe el ejercicio pleno del derecho a impugnar.

3.3.4 Omisión en la valoración y notificación de los medios probatorios.

La evaluación de las pruebas en el procedimiento sancionador administrativo puede parecer una formalidad secundaria. Sin embargo, es el componente principal que confirma si la infracción realmente ocurrió y si la responsabilidad fue apropiadamente asignada. En el campo del derecho administrativo, el abuso más común es la omisión o evaluación superficial de las pruebas incluidas en el expediente.

El Código Orgánico Administrativo señala que la administración pública tiene la carga de la prueba, excepto en las exoneraciones de responsabilidad (art. 256 COA). Esta estipulación tiene gran importancia. Esta disposición garantiza la presunción de inocencia en el ámbito administrativo. No es la parte administrada quien debe probar que no cometió la infracción, sino que es la autoridad quien debe presentar pruebas adecuadas del hecho y su responsabilidad.

Se produce una inversión inapropiada de la carga de la prueba cuando la administración impone sanciones basándose exclusivamente en una inspección o un informe técnico, y no se realiza una evaluación explícita de la prueba. La parte administrada está obligada a probar lo contrario en perjuicio de reclamaciones que, en ausencia de un juicio razonado, han sido aceptadas como hechos por la autoridad.

El requisito de que todas las resoluciones definitivas incluyan las pruebas que sustenten la decisión legal, especialmente la motivación probatoria, está regulado por la Constitución, artículo 76, numeral 7, párrafo 1). Declarar que se ha determinado una infracción no es prueba legal ni cumple con los requisitos legales citados. La motivación probatoria, en este sentido, implica una explicación de cómo se fundamentan los hechos determinados, la suficiencia de la fundamentación y la posible desestimación de las pruebas de defensa.

Existe un desequilibrio evidente tanto en el tratamiento de la evidencia de las partes como en la emisión de la decisión, en casos de estudio, debido a las pruebas presentadas, por ejemplo, evidencia reportada, y el uso de pruebas autenticadas certificadas, fotografías, informes técnicos (independientes), y otras alegaciones de las partes. La evidencia suele ser pasada por alto o descartada o, me atrevo a decir, se le otorga el derecho a una respuesta equitativa y contraria (derecho a la contradicción) solo para ser emitida en un estilo prácticamente carente de contenido, vacío.

La determinación de la evidencia, en el ámbito administrativo, es un ejercicio discrecional de autoridad, descrito como una consideración no formal ni sistémica de la evidencia, que fundamenta el resultado de la prueba, practicando un derecho legal de emitir una resolución administrativa. La ausencia de tal razonamiento o, en el mejor de los casos, una forma generalizada de describirlo, deja la decisión sin sustancia.

Otro problema prevalente proviene de la atribución de valor absoluto a ciertos medios probatorios institucionales, es decir, informes de inspección. Aunque existe una presunción de buena fe atribuible a los hechos físicos observados por el funcionario, esta presunción no es absoluta; puede, y debe, ser impugnada. La parte a quien se le administra tiene el derecho de impugnar esto y ofrecer elementos que cuestionen su alcance. Asumir que no hay contradicción y considerarlo como prueba concluyente constituye una violación directa al principio de igualdad procesal.

De manera similar, una vulneración en la notificación de las medidas probatorias puede crear vulnerabilidad. La parte administrada en informes desconocidos, y en particular en informes técnicos y opiniones, priva a la parte de un recurso, especialmente, y apropiadamente, del derecho a una impugnación oportuna. El derecho a las pruebas no solo en su aspecto contributivo también abarca el conocimiento sobre ellas y el derecho a impugnarlas.

Desde la perspectiva constitucional, un análisis probatorio insuficiente es, en todos los sentidos, un problema técnico, una cuestión de violación estructural del derecho a un juicio justo. En ausencia de pruebas suficientes y fundamentadas, el acto administrativo será un acto no probatorio que carece de apoyo legal. En estos contextos, el proceso ya no conducirá a un acto administrativo vinculante legalmente. La transición desde la apuesta de que la Ley sirva integralmente a un contrato administrativo vinculante ya no será en la impugnación de las pruebas, sino en la conversión en un contrato a partir del acto de jurisdicción.

En este sentido, Agustín Gordillo aconseja que el proceso administrativo no debe tratarse como un sistema de fichas destinado a validar decisiones ya tomadas, sino como un verdadero foro argumentativo en el que la administración está obligada a sustentar la justificación de sus acciones. En ausencia de un examen exhaustivo de las

pruebas o del proceso, la decisión deja de tener carácter legal y se acerca más a un ejercicio arbitrario y descontrolado del poder (Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*).

3.4 Afectación al derecho constitucional al trabajo.

Aunque el poder sancionador municipal es constitucional, todavía puede infringir el derecho de una persona a trabajar legalmente, si implica medidas como cierre, suspensión o revocación de permisos de actividad económica.

El artículo 33 constitucional reconoce el trabajo como un derecho y como un deber social, incluyendo el respeto a la dignidad humana y el sustento de uno mismo y de su familia. Como tal, cualquier acción administrativa que afecte el trabajo debe estar condicionada a las medidas tomadas y ser validada. La sanción es un derecho que dichas autoridades no deben vulnerar.

La sanción y el control son una parte de los poderes delegados de dichas autoridades. No obstante, una medida es arbitraria y excede el ámbito correctivo, llegando en algunos casos a una evaluación inadecuada de las consecuencias económicas y sociales que puedan derivarse de dicha moderación y control. Como ejemplo, una medida dirigida a cerrar un establecimiento puede ser correctiva y punitiva a nivel social, destinada a hacer cumplir una serie de normas contractuales y sociales, sin embargo, una medida destinada a cerrar un establecimiento puede ser correctiva y punitiva socialmente a costa de los medios de vida.

La Corte Constitucional de Ecuador ha dictaminado consistentemente que el poder administrativo debe respetar el principio de proporcionalidad en el ejercicio del derecho constitucional. A tal efecto, la medida debe ser adecuada y, en consideración con el objetivo buscado, debe estar equilibrada. Si hay medios menos agresivos a

disposición de la administración que puedan corregir la infracción sin provocar una paralización total de la actividad económica, entonces la suspensión y el control de intentos son solo un ejercicio del recurso más débil.

Las autoridades administrativas han observado que el ejercicio del poder disciplinario no debe funcionar como una forma indirecta de coacción económica. Según Juan Carlos Cassagne, el poder que se tiene para sancionar administrativamente debe ser visto como un poder que se ejerce con moderación, quedando dentro de los límites del principio de razonabilidad, y con las sanciones competitivas manteniéndose dentro de los límites, en consonancia con los fines del control del orden jurídico. (*Derecho Administrativo*, 2016).

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS JURÍDICO DE ACTUACIONES SANCIONADORAS ADMINISTRATIVAS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

4.1 Identificación del proceso analizado

El presente capítulo desarrolla el análisis jurídico del proceso constitucional signado con el N.º **01204202305472**, ingresado como causa N.1, tramitado bajo materia **Constitucional**, dentro del procedimiento de Garantías Jurisdiccionales de los Derechos Constitucionales, específicamente mediante **Acción de Protección**, presentada por el señor **Ojeda Jaya Ridar Reinaldo**.

El caso se desarrolla a partir de las acciones administrativas emprendidas en la Terminal de Tierras de Cuenca gestionada por EMOV EP durante 2020 a 2024, como parte de las regulaciones de ocupación para arrendatarios comerciales.

El análisis va más allá de una disputa particular y permite evaluar el conflicto del poder sancionador municipal cuando se trata de supervisión administrativa y garantías de derechos constitucionales.

4.2 Contexto y antecedentes administrativos

Según la documentación y el archivo adjunto, el Sr. Ojeda fue sometido a múltiples órdenes de cierre administrativo consecutivas, mientras mantenía sus actividades comerciales en la zona del patio de comidas del Terminal de Tierra. Las dos primeras órdenes de cierre fueron impuestas de inmediato, y el expediente no contiene ninguna documentación formal del inicio del procedimiento administrativo conforme al Artículo 250 del Código Administrativo Orgánico. Además, no hubo evidencia de la estructura legal ni documentación formal de los cargos administrativos, así como ninguna documentación del preaviso legal formal que permita presentar la defensa antes de que se ejecute la orden de cierre.

El cierre fue llevado a cabo por personal operativo y de seguridad que exigieron el cierre inmediato del establecimiento. Legalmente, el problema no surge en el cierre, sino en la ausencia de un procedimiento. Posteriormente se ordenó el cierre del establecimiento por tercera vez por 7 días e aquí donde surge el problema. En este caso, se permitió una defensa, y se realizó una audiencia. La orden de cierre se ejecutó con una separación formal de funciones en la orden del COA.

El juez constitucional que evaluó la acción protectora confirmó que las dos primeras órdenes de cierre no cumplieron con la ley por no observar el debido proceso. Y por lo tanto no cabería la clausura de 7 días, según mándame icho reglamento vigente, por lo que se consideró inválidas las infracciones disciplinarias, entonces eso

significaría que no habría base para la tercera orden disciplinaria que sería de carácter gravísimo.

4.3 Análisis del procedimiento a la luz del Código Orgánico Administrativo

El artículo 250 señala que el procedimiento se inicia mediante un acto administrativo oficial de la autoridad correspondiente, mientras que el artículo 251 indica que el acto debe incluir la identificación del presunto infractor, un relato sucinto de los hechos y una valoración del principio jurídico aplicable.

En el caso de cierre, los primeros cierres ocurrieron sin el acto inaugural y el aviso, en violación del artículo 252 del COA. Esta laguna no es un error tipográfico menor, sino una distorsión sustantiva implícita del procedimiento.

La fragmentación del poder sancionatorio administrativo en actos materiales separados no está permitida. Este poder debe ejercerse dentro de límites procesales específicos que protejan la:

1. conciencia a priori del acusado respecto al acto.
2. oportunidad para que la persona se defienda.
3. posibilidad de presentar pruebas y cuestionarlas.
4. derecho a ser informado de manera fundada.

En ausencia de estos criterios, la medida administrativa carece de la fuerza legal requerida. La tercera medida de cierre fue adoptada dentro de un marco procesal, cumpliendo con todo lo requerido del COA, pero en ausencia de legalidad. Por estas razones, el juez constitucional concluyó que una medida basada en los primeros dos actos que violaron los derechos de una persona no podía ser sancionada. Ya que no es

posible dar paso a una tercera sanción si las dos anteriores fueron arbitrarias, ilegales e invalidadas.

4.4 Análisis desde los principios constitucionales

Más allá de los aspectos técnicos de este procedimiento, este caso permite un análisis del impacto de este procedimiento en los cánones constitucionales que rigen la administración del poder disciplinario.

Principio de legalidad

El artículo 226 de la Constitución establece que las instituciones del Estado ejercerán únicamente las competencias atribuidas y conforme a la ley. En este caso, aunque existía competencia para sancionar, la forma en que se ejecutaron las primeras clausuras no se ajustó al procedimiento legal.

La legalidad no se agota en tener facultad normativa, exige ejercerla respetando el procedimiento establecido.

Principio de seguridad jurídica

El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica, entendido como previsibilidad y estabilidad en la actuación estatal. Cuando una clausura se ejecuta sin notificación previa ni procedimiento estructurado, el administrado se enfrenta a una situación de incertidumbre absoluta.

No sabe con precisión qué se le imputa, cuál es la base normativa exacta ni qué recursos puede interponer antes de la ejecución de la medida. Esto debilita la confianza legítima que debe existir entre administración y ciudadano

Debido proceso

El artículo 76 de la Constitución establece que el debido proceso se aplicará en todo tipo de procedimiento. Esta garantía no se limita al ámbito judicial, rige también en sede administrativa.

En las primeras actuaciones analizadas se afectaron garantías esenciales como:

1. Notificación previa adecuada.
2. Derecho a defensa efectiva.
3. Motivación suficiente.

El juez constitucional concluyó que estas omisiones tornaban nulas las sanciones impuestas al inicio.

Principio de proporcionalidad

Los reglamentos internos proponen un modelo preciso de sanciones. Solo existe un grado de progresividad si hay registros escritos legítimos de disciplina. Si se invalidan los cierres iniciales, la justificación para escalar a la tercera sanción fracasa. Requiere equilibrio en la medida misma, que también es una base legítima.

Interdicción de la arbitrariedad

Todas las acciones del orden público deben estar justificadas y debe haber una base para las sanciones empleadas. Las acciones arbitrarias también entendidas como sin justificación en un sentido legal extremo son cierres sin que se empleen otros medios para hacer cumplir el orden público. El control constitucional está ahí para contener tales cosas.

4.5 Análisis crítico del reglamento interno del Terminal

El reglamento de gestión del contrato de arrendamiento comercial (EMOV EP 2018) contiene un esquema de progresividad de sanciones y también establece las 24 horas en las cuales se puede presentar una defensa. El uso de los poderes utilizados para justificar las acciones tiene una alta probabilidad de ser empleado de manera arbitraria sin justificación en un sentido legal extremo.

Existe una brecha en los reglamentos ya que ellos rigen el derecho procesal. Les falta la ley como norma, iniciativas y cierres, directivas y órdenes como productos finales de las sanciones. Que son acciones arbitrarias como medio de regulación y control respecto a las sanciones desproporcionadas empleadas. Ejemplos de incumplimientos, conductas, mencionadas en la menor medida, y la justificación de la prohibición impuesta y también enmarcada en una falta de persecución.

Esta imprecisión conduce a un amplio margen de discrecionalidad. Cuando una norma interna es ambigua o imprecisa, el riesgo es que la decisión de sancionar se base más en el criterio operativo del funcionario que en un procedimiento previamente establecido.

El plazo de 24 horas para ejercer la defensa puede no ser inconstitucional, pero puede ser restrictivo en casos difíciles. El principio de plazo razonable no solo previene retrasos indebidos, sino que también requiere que el plazo sea de una duración suficiente para permitir una defensa efectiva. En el caso analizado, las pérdidas fueron evidentes no solo en el contenido del reglamento, sino también en su aplicación. Los primeros cierres ni siquiera cumplían con el marco mínimo establecido en el reglamento. Esto demuestra que el problema no solo es normativo sino también operativo.

4.6 Resultados derivados de las entrevistas: dimensión institucional y humana

Las entrevistas realizadas permitieron una cierta conciliación del análisis legal con el aspecto práctico. Desde un punto de vista institucional, el funcionario entrevistado afirmó que, aunque el sistema sancionador pretende preservar el orden dentro de la Terminal, en la práctica, hay casos en los que no se sigue adecuadamente el procedimiento. Mencionó que había visto situaciones en las que las pruebas no estaban debidamente fundamentadas, no se comunicaban y las decisiones no estaban bien justificadas.

También se realizó una entrevista con un ciudadano anónimo, incluido en el caso, lo que ayudó a comprender los aspectos humanos de esas decisiones. El negocio se cerró de inmediato y resultó en la pérdida de bienes, acumulación de deudas legales y aumento del descontento en la comunidad. Además de la pérdida del negocio, la ciudadana también mencionó traumas psicológicos y sociales, y trauma psicológico en el contexto de la crisis.

Existe una sensación de control respecto a la crisis y un creciente sentido de control en relación con lo social, con niveles muy altos de ansiedad. Hay evidencia significativa que sostiene que los componentes sociales de las crisis de control, particularmente en niveles altos de ansiedad, son complejos. Los componentes sociales de la ansiedad y el trauma psicológico en el contexto de la crisis son significativos. Los componentes sociales del control y el creciente sentido de control en el contexto de la crisis también son muy complejos. Existe una pérdida de control en relación con los componentes sociales de los altos niveles de ansiedad.

Las formalidades legales sociales en cuestión son directas y efectivamente impactan en el estado inmediato del control psicológico y social con niveles de ansiedad.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Recomendaciones

A la luz de las regulaciones internas revisadas del Terminal, las sugerencias de esta investigación se enfocan no solo en cambios regulatorios, sino en el marco institucional del sistema de sanciones.

Primero, las prácticas internas en curso deben consolidarse, codificando un requisito de que los sistemas de cierre no pueden aplicarse formalmente a menos que exista un acto administrativo predefinido, formal y notificado.

En segundo lugar, se recomienda que se desarrolle e institucionalice un sistema interno de pre-verificación legal para abordar los sistemas de sanciones que afectan el derecho al trabajo y el derecho a participar en actividades comerciales.

Se recomienda implementar no solo sistemas de notificación legalmente vinculantes con trazabilidad verificable y vinculante, sino también fortalecer la capacitación a los funcionarios públicos, respecto a la lógica de los procesos administrativos, el orden de los procesos administrativos, las correctas actuaciones administrativas y el nivel de orden del derecho administrativo.

Por último, esta investigación recomienda fomentar una cultura administrativa de regularización preventiva y progresiva que reduzca las sanciones formales, especialmente cuando no exista interés público inmediato amenazado o en riesgo.

5.2 Conclusiones

A lo largo de esta investigación quedó claro que el problema no está en que el Municipio tenga potestad para sancionar. El enfoque principal debe estar en que la propia administración necesita las herramientas que le permitan ordenar, regular y ejercer control. Lo que está en juego, de hecho, tiene que ver con la manera en que se aplica ese poder.

La descentralización administrativa ha otorgado mayor autoridad a los gobiernos locales. Esta autonomía debe ejercerse de manera responsable, responsable y legal. Esta autonomía, de hecho, requiere la observancia del debido proceso.

El análisis normativo reveló que Ecuador conserva muchas oportunidades. No hay espacio para ambigüedades en la necesidad de motivar, notificar y garantizar la defensa en la Constitución, ordenanzas municipales, el COOTAD o el Código Orgánico Administrativo. No hay lagunas en la ley que los jueces deban completar; solo hay normas. El análisis reveló que, en el mundo real, las lagunas en la ley se convierten en lagunas en las normas.

El estudio analizó cómo la ausencia de un solo paso procesal debilitó toda la estructura de sanciones. La competencia no era el problema; era la ausencia de un solo paso procesal. La técnica es el único medio de garantizar.

Lo que hace diferente al estudio es la eliminación de múltiples requisitos procesales y la evaluación de su impacto. Las entrevistas demostraron que el cierre procedimental o administrativo vinculado a la ausencia de un paso procesal múltiple afecta ingresos, empleo y planes familiares.

Ignorar el debido proceso no deja lagunas normativas. Afecta impactos que deben considerarse en la ley. El equilibrio de normas es la dignidad de quienes están sometidos a la autoridad del Estado. Cuando la autoridad sancionadora sigue el procedimiento correcto, no pierde fortaleza; en realidad, incrementa su legitimidad. Una sanción impuesta con salvaguardas aumenta su autoridad.

5 BIBLIOGRAFÍAS

- Antik, A. (2019). *La razonabilidad como presupuesto cardinal de la ética en la Administración Pública*. Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho, (36), 2–16.
- Bayas Villagómez, H. F. (s.f.). *Implementación del procedimiento administrativo sancionador y garantías fundamentales del principio de seguridad jurídica y debido proceso* (Tesis de grado).
- Bermejo Vera, J. (1999). *Derecho administrativo, parte especial* (4ª ed.). Civitas.
- Carvajal, L. (2010). *Derecho administrativo ecuatoriano*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Célleri Ponce, E. D. (2024). *Derecho administrativo sancionador y garantías del debido proceso*.
- Código Orgánico Administrativo [COA]. (2017). Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. (2010). Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1158-17-EP/21.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 12-16-IS/21.

- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 7-15-IN/21.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). Sentencia No. 103-21-IS/22.
- Domingo, A. (2025). *El procedimiento administrativo sancionador en Ecuador: eficacia y legitimidad*.
- Farias, W. M. S. (2025). *El debido proceso en procedimientos administrativos sancionadores en Ecuador*. Polo del Conocimiento.
- Flores, M. (2018). *Potestad sancionadora administrativa y principios constitucionales*. Revista de Derecho Público, 15(2), 45–68.
- García Máynez, E. (2003). *Introducción al estudio del derecho*. Porrúa.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca. (s.f.). *Ordenanza que regula el régimen administrativo sancionador en el cantón Cuenca*.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca. (s.f.). *Reglamento antiguo del Terminal Terrestre de Cuenca*.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill.
- Huilca Jurado, M. J. (2026). *La vulneración del debido proceso en procedimientos administrativos sancionadores y el abuso de derecho: Estudio de caso*.
- Isea Argüelles, M. (2025). *Potestad discrecional en procesos administrativos sancionadores: límites y garantías*.

- Jácome Ordoñez, C. (2020). *Discrecionalidad y principios constitucionales en la Administración Pública*.
- Miño Narváez, D. N. (2024). *Las medidas de protección administrativas emitidas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Ibarra y el derecho a la educación*.
- Ponce, R. (2020). *Criterios de ponderación en la sanción administrativa y proporcionalidad*. Revista de Derecho Administrativo.
- Rodas-Izquierdo, Á. R., & Vázquez-Martínez, D. S. (2025). *Violation of basic due process guarantees in the granting of protective measures for victims*. Revista Resistances, 6(11).
- Salazar-Orozco, R. (2024). *Garantías procesales en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa ecuatoriana*. Verdad y Derecho.
- Salazar-Orozco, R., & Constante-Tiban, D. (2024). *El debido proceso en los procedimientos administrativos de protección de derechos en la Junta Cantonal*. Revista Jurídica Opuntia Brava.
- Segovia, A. (2000). *El proceso de descentralización en el Ecuador*. Corporación Editora Nacional.
- Tamayo y Tamayo, M. (2004). *El proceso de la investigación científica*. Limusa.
- Tejada, L. (2016). *Principio de proporcionalidad en procedimientos sancionadores*. Revista de Estudios Jurídicos.

Valle, J. A. (2019). *Procedimiento de ejecución de la sanción administrativa y autotutela*.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.

Zea, R. E. (2026). *Vulneración del debido proceso en las clausuras de establecimientos comerciales*. Revista LEX.

ANEXOS

ANEXO 1

Expediente Judicial N.º 01204202305472

Proceso Constitucional

Tipo de materia: Constitucional

Tipo de acción: Garantías Jurisdiccionales de los Derechos Constitucionales

Tipo de procedimiento: Acción de Protección

Actor: Ojeda Jaya Ridar Reinaldo

Se adjunta copia digital íntegra del expediente judicial correspondiente al proceso N.º 01204202305472, el cual sirvió de base para el análisis desarrollado en el Capítulo IV de la presente investigación.

ANEXO 2

Reglamento para la Administración de los Contratos de Arrendamiento de los Locales Comerciales y Espacios en las Terminales Terrestres de la EMOV EP (2018)

Se adjunta versión digital del reglamento interno vigente al momento de los hechos analizados en el Capítulo IV, especialmente las disposiciones relacionadas con el régimen sancionador y las medidas de clausura administrativa.

ANEXO 3

Guía de entrevista aplicada al funcionario

Jorge Neira Vásquez – Supervisor del Terminal Terrestre (EMOV EP)

Entrevista realizada en modalidad presencial, 10 de enero de 2026.

1. ¿Considera usted que las sanciones administrativas impuestas por la Administración Pública son proporcionales?
2. Según su experiencia, ¿ha observado casos en los que una entidad pública haya actuado de manera arbitraria vulnerando los derechos de los ciudadanos?
3. ¿Cuáles son los tipos de vulneración al debido proceso que usted ha observado con mayor frecuencia?

ANEXO 4

Transcripción de entrevista – Jorge Neira Vásquez

Supervisor del Terminal Terrestre – EMOV EP

Entrevista realizada en modalidad presencial, 10 de enero de 2026.

Pregunta 1:

¿Considera usted que las sanciones administrativas impuestas por la Administración Pública son proporcionales?

Respuesta:

Sí. Considero que las sanciones son proporcionales porque se determinan en función de la gravedad de la infracción cometida.

Pregunta 2:

Según su experiencia, ¿ha observado casos en los que una entidad pública haya actuado de manera arbitraria vulnerando los derechos de los ciudadanos?

Respuesta:

Sí. En algunos casos he observado actuaciones arbitrarias debido a que no se ha seguido adecuadamente el debido proceso administrativo. Esto incluye decisiones apresuradas, falta de imparcialidad por parte del funcionario encargado, o procedimientos que no cumplen con los pasos legalmente establecidos. Estos errores pueden generar afectaciones graves a los derechos de los ciudadanos.

Pregunta 3:

¿Cuáles son los tipos de vulneración al debido proceso que usted ha observado con mayor frecuencia?

Respuesta:

He observado principalmente la ausencia de pruebas suficientes para justificar una sanción y la falta de una notificación previa adecuada, lo que impide que el ciudadano ejerza su derecho a la defensa. En algunos casos también se presentan plazos procesales incumplidos, falta de motivación en las resoluciones y omisiones en la valoración de la documentación presentada. Estos elementos debilitan la transparencia y legalidad del procedimiento administrativo.

ANEXO 5

Guía de entrevista aplicada a la ciudadana perjudicada

Estrella del Cisne (reserva de apellidos)

Entrevista realizada en modalidad presencial, 15 de enero de 2026.

1. ¿Alguna vez usted ha sido parte de un trámite o proceso en la administración pública en el que haya sentido que se cometió alguna arbitrariedad o que no se respetaron sus derechos?
2. Si su respuesta es afirmativa, ¿podría explicarme qué ocurrió en su caso? Es decir, ¿qué acción o decisión de la administración pública usted consideró injusta y en qué momento del proceso sucedió?
3. ¿De qué manera esta situación le afectó en lo personal, emocional, laboral o familiar?

ANEXO 6

Transcripción de entrevista a ciudadana perjudicada – Estrella del Cisne

(reserva de apellidos)

Entrevista realizada en modalidad presencial, 15 de enero de 2026

Pregunta 1:

¿Alguna vez usted ha sido parte de un trámite o proceso en la administración pública en el que haya sentido que se cometió alguna arbitrariedad o que no se respetaron sus derechos?

Respuesta:

Sí, lo he sido.

Pregunta 2:

Si su respuesta es afirmativa, ¿podría explicarme qué ocurrió en su caso? Es decir, ¿qué acción o decisión de la administración pública usted consideró injusta y en qué momento del proceso sucedió?

Respuesta:

Sí, me cerraron injustamente mi negocio. De un rato al otro vinieron a cerrarlo y no me dejaron defenderme. Me tomaron fotografías y procedieron a clausurarlo sin darme oportunidad de ejercer mi derecho a la defensa.

Pregunta 3:

¿De qué manera esta situación le afectó en lo personal, emocional, laboral o familiar?

Respuesta:

Sí me afectó mucho tanto en lo personal como en lo emocional. Mi mercadería se dañó, perdí ventas durante los días que estuve clausurada y fue una clausura que considero injusta. Con ese negocio cubro los gastos de mi casa y del local. Todo fue una pérdida para mí, los gastos se acumularon y actualmente me encuentro endeudada.



Universidad
Católica
de Cuenca

**AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL
REPOSITORIO INSTITUCIONAL**

Jahaira Nicoll Ojeda Garcia portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **0106670326**. En calidad de autora y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación "**Las competencias municipales y la garantía del debido proceso a los ciudadanos en el marco de la descentralización en Cuenca**" 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 y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, 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.

Cuenca, **21 de mayo de 2026**

F: 

Jahaira Nicoll Ojeda Garcia

C.I. 0106670326