

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v7i2.2003>

## **El procedimiento administrativo sancionador y la facultad normativa sancionadora de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales**

### **The administrative sanctioning procedure and the sanctioning regulatory power of the cantonal decentralized autonomous governments**

Luis Fernando Espín-Sandoval

[pg.luisfes01@uniandes.edu.ec](mailto:pg.luisfes01@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-2285-6865>

María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez

[macarmenjacome@gmail.com](mailto:macarmenjacome@gmail.com)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato  
Ecuador

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

Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez

[ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec](mailto:ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato  
Ecuador

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

Iván Rodrigo Larco-Ortuño

[pg.docenteirlo@uniandes.edu.ec](mailto:pg.docenteirlo@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-5007-9982>

Recibido: 15 de abril 2022

Revisado: 10 de junio 2022

Aprobado: 01 de agosto 2022

Publicado: 15 de agosto 2022

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

## RESUMEN

Se tiene por objetivo analizar el procedimiento administrativo sancionador y la facultad normativa sancionadora de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales. Se gestionó una investigación de tipo documental descriptiva con diseño bibliográfico no experimental con técnica de análisis de contenido con la intención de analizar los documentos escrutados. Para garantizar el debido proceso se debería reformar las ordenanzas que vulneren los derechos de los administrados en cuanto al debido proceso, haciendo efectiva la facultad normativa que la ley le concede al concejo municipal como máximo órgano legislativo y como los ediles manifiestan de fiscalización, en lo dicho se estaría realizando una fiscalización normativa. Por parte del Estado ecuatoriano, se debe establecer claramente que jerarquía tienen las opiniones del Procurador General del Estado y si las vamos a poner sobre la ley que se establezca correctamente en la pirámide normativa que se contempla en la Constitución de la República del Ecuador.

**Descriptor:** Derecho administrativo; administración pública; gobierno. (Tesauro UNESCO).

## ABSTRACT

The objective is to analyze the sanctioning administrative procedure and the sanctioning normative power of the cantonal decentralized autonomous governments. A descriptive documentary research was conducted with a non-experimental bibliographic design and content analysis technique with the intention of analyzing the documents scrutinized. In order to guarantee the due process, the ordinances that violate the rights of the administered in terms of due process should be reformed, making effective the normative power that the law grants to the municipal council as the highest legislative body and, as the councilmen say, a normative control would be carried out. On the part of the Ecuadorian State, it must be clearly established what hierarchy the opinions of the Attorney General of the State have and if we are going to put them over the law that it is correctly established in the normative pyramid that is contemplated in the Constitution of the Republic of Ecuador.

**Descriptors:** Administrative law; public administration; government. (UNESCO Thesaurus).

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

## INTRODUCCIÓN

La potestad del Estado, puede ser definida como el poder que tiene este sobre sus actuaciones y sobre las actuaciones de los ciudadanos, es así como se la presenta “La potestad no es prerrogativa, sino poder efectivo, real, mensurable, proveniente de la soberanía; puesto que, a través de ella se ejerce el gobierno del Estado en sus diversas manifestaciones: legislativa, de administración, de control” (Secaira, 2004, p. 121).

Pero si se dota de un poder ilimitado al Estado, poder que no tenga controles, la administración pública puede ser que no dé cumplimiento de sus objetivos. Por esa razón, es necesario imponer límites a esta potestad creando instancias específicas de control. (Márquez, (Coord.) et ál., 2020). Por esta razón se requiere que el mismo Estado genere estos límites de potestades y establezca efectos en caso de que los administrados no cumplan con el ordenamiento establecido en pos de la protección de los derechos de los administrados, en tal sentido Rivero & Granda (2017), determinan “La prevención y protección de la sociedad requiere una Administración capacitada para dotar de verosimilitud al ordenamiento, pues incumplir las normas debe producir consecuencias.” (p. 228).

Por lo dicho anteriormente; la existencia de esa potestad de control determina una sanción a quien no cumpla con lo determinado por la administración pública, para (Secaira et ál. 2004), esta potestad sancionadora inicia con tipificar las infracciones, determinar las penas y las sanciones, estas pueden ser correctivas o disciplinarias, las primeras encaminadas a rectificaciones para alcanzar el mayor grado de eficiencia, eficacia y oportunidad de la administración pública y las segundas establecidas para sancionar a los servidores públicos por sus incorrecciones.

Esta potestad de control es ejecutada a través de un procedimiento administrativo, al efecto “el procedimiento administrativo está integrado por un conjunto de normas y de actos, encaminados a producir nuevos actos administrativos” (Baéz, 2011, p. 260). Considera además que el procedimiento se realiza a través de diferentes actos, obviamente que tengan unidad y busquen una finalidad, que en este caso sería la resolución del conflicto (Baéz, et ál., 2011); no debemos olvidar que esta potestad de

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

control no siempre va a terminar en una sanción, pues alguno logrará ratificar su estado de inocencia; y, para ambas circunstancias se requiere de un procedimiento. Ha quedado asentado que la potestad sancionadora requiere de un procedimiento para ser aplicada, es así como se determina el procedimiento administrativo sancionador para lograr su eficaz aplicación, más aún si se utiliza esta potestad para impartir disciplina en una estructura administrativa, en este orden de ideas:

Toda organización requiere de disciplina, mucho más si se trata de una estructura administrativa, y si ésta es pública el tema sancionador debe estar presente, sólo en el contexto de la jerarquía se entiende los mandos y el orden dentro de la trama de la disciplina y por tanto de la obediencia. (Morales, 2011, p. 323).

Disciplina que la considero no se la debe observar como la impartida solo a los funcionarios públicos, sino también a quienes vivimos en sociedad, miembros del organismo llamado Estado, para lo cual se requiere de la colaboración de los gobiernos seccionales o locales.

En este sentido; se tiene por objetivo analizar el procedimiento administrativo sancionador y la facultad normativa sancionadora de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales.

## **MÉTODO**

Se gestionó una investigación de tipo documental descriptiva con diseño bibliográfico no experimental con técnica de análisis de contenido con la intención de analizar los documentos escrutados, conformándose así, un corpus teórico analítico jurídico.

## **ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS**

Se presentan en consideración, los siguientes subtemas:

### **La Garantía del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador**

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen competencia para emitir sanciones, juzgar y hacer cumplir la sanción dictada en ejercicio de la potestad sancionadora,

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República del Ecuador. (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización).

Para avalar las garantías de los administrados, el Estado debe evitar la arbitrariedad y el abuso de poder, para lo cual la administración pública en el ejercicio de sus funciones procura un equilibrio de estas con sus privilegios. (Granda et ál., 2019) y como ya se ha dicho estos límites de actuación lo ponen la ley y los principios

El procedimiento administrativo sancionador ha adoptado principios de varias materias entre ellas las penales, es así como “el Derecho administrativo sancionador, que ha ido sustantivándose conforme a sus propias claves, adoptando tanto la reserva de ley, el non bis in ídem, y las reglas del debido proceso” (Rivero & Granda, 2017, p. 227).

Además de las garantías del debido proceso previstas para todo procedimiento administrativo o judicial en el art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, para el procedimiento administrativo sancionador se deberán cumplir las siguientes garantías: la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos; no se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento; notificación que cumpla con los requisitos.(Moreta et ál., 2019).

La separación de funciones dispuestas por el Código Orgánico Administrativo, para el procedimiento administrativo sancionador, es un actuar que se espera que la administración pública la acate de manera general en todos sus órganos, pues solo ahí se logrará garantizar o por lo menos generar una idea a la ciudadanía de imparcialidad en los procedimientos administrativos sancionadores, pero acaso ¿puede ser imparcial un órgano de la administración con el gobierno a quien sirve?; esta es la razón por la cual la norma ha creado una separación de funciones entre la que instruye y la que sanciona. “Esta actuación permite garantizar imparcialidad e independencia del órgano que resuelve” (Moreta, 2019, p. 268)

Cabe preguntar qué ocurre si el procedimiento administrativo sancionador inicia por flagrancia, infracción presenciada por la administración “Desde un punto de vista práctico, la flagrancia en procedimiento administrativo sancionador tiene como único

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

efecto dos cosas: i) la forma de contenido del acto de inicio del procedimiento, y ii) la forma de notificación” (Moreta, 2019, p. 272). Si solo genera estos efectos, el órgano de la administración pública estaría actuando al margen de la ley, al sancionar sin instaurar un verdadero procedimiento sancionar, limitando el ejercicio de derechos a los administrados. Sin embargo; para fines de estudio dejo indicado que todo procedimiento puede terminar también por otras circunstancias, “El procedimiento termina con la resolución final, pero también puede concluir por el abandono, el desistimiento, la renuncia, cuando no está prohibida, por la declaración de caducidad.” (Pérez, 2020, p.179).

Procedimiento que termina obviamente en su fase administrativa, pudiendo recurrir el administrado, de creer vulnerado algún derecho, a instancias judiciales, lo que es ratificado por (Losa, et ál. 2019), sin olvidar que la terminación de los procesos, al tratarse de resoluciones de tribunales municipales de faltas, que estas no revisten de carácter de fallos judiciales, es decir no son de última instancia.

Para la eficacia de la resolución, ésta debe ser notificada para que surtan los efectos legales contemplados en el acto, “las notificaciones podrán hacerse indistintamente por alguno de los siguientes medios: acceso directo del interesado al expediente; préstamos del expediente; recepción de copias; presentación espontánea del interesado; telegrama con aviso de entrega; edictos; por oficio con aviso de recepción; en formato digital. (Dromi et ál., 2015).

Esta regulación de actuaciones debe estar plenamente establecidas en una norma regulatoria y emanada por órgano debidamente facultado, para aquello se ha buscado colaboradores en el ámbito legislador. Por ser necesario que las infracciones emanen del órgano correspondiente, la norma reglamentaria no puede introducir nuevas infracciones, esto está reservado al legislativo, aunque ordenamientos jurídicos como el español, ha disminuido la importancia de este principio para dar entrada a las ordenanzas municipales. En tal consideración si bien los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden tipificar infracciones en torno a sus competencias, no podrían generar o modificar procedimientos generados en leyes de aplicación a nivel nacional.

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

## **Facultad Normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales**

En esta colaboración reglamentaria debemos tener presente que “las facultades no son poderes, son derechos autónomos o, bien, elementos integrantes de éstos o accesorios a ellos” (Zabala, 2011, p. 248). Autonomía que en el principalmente le corresponde a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Ahora esta autonomía debe estar subordinada a otro, podemos indicar que “La autonomía no reconoce o es independiente de la injerencia de otras autoridades que no sean las propias de los municipios” (Losa, 2019, p. 187). Pero esta autonomía no dista del respeto a la ley en las actuaciones municipales. “Por lo tanto, se encuentra que en las entidades autónomas se aplican todas las leyes del derecho público ecuatoriano, salvo excepciones legales expresas” (Pérez, 2020, p.59).

Los límites de la autonomía “dependen no solo de la amplitud de las competencias y funciones que se les atribuyen, sino también de los límites que a su ejercicio se establezcan y de la naturaleza e intensidad de los controles a que se sujeta la actividad” (Parada, 2012, p.126).

Entonces establecemos que al hablar de autonomía no es hablar de arbitrariedad, pues el órgano administrativo hasta con ella debe respetar un orden instituido, “Como es bien sabido, dentro de la escala jerárquica de las normas, la ley es superior al reglamento. El reglamento tiene la misma validez que las leyes, pero no puede contradecirlas” (Pérez, 2019, p. 13). Apareciendo así la aplicación irrestricta de la jerarquía normativa reconocida por el Estado ecuatoriano, pero una vez más asentando que el actuar de los gobiernos seccionales está enmarcado en sus competencias.

Es así como, (Secaira et ál. 2004), consideran que la jerarquía normativa constituye una expresión de la seguridad jurídica, con lo cual las normas que tengan una superioridad de aplicación, se impondrán a otras subordinadas. Partiendo de que la Constitución es un todo, es posible apreciar que la facultad normativa que el constituyente otorga a los gobiernos autónomos descentralizados es limitada, pues las normas que dictan tienen un rango reglamentario y no legal. A pesar de que el constituyente alude facultades legislativas, no significa que los consejos municipales

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

tengan la calidad de legisladores ni que en el Ecuador coexistan diferentes ordenamientos jurídicos (Benalcázar, et ál., 2010).

Ahora bien, por mas autonomía que tengan los Gobiernos Autónomos Descentralizados son objetos de control así se lo expresa “Adicionalmente, la autonomía no exime a la entidad pública autónoma de la sujeción a las normas constitucionales y jurídicas nacionales y a los controles de legalidad ejercidos por organismos especializados de control del Estado.” (Pérez, 2020, p. 59). Es decir, las actuaciones normativas de las administraciones seccionales deben estar entrelazadas con lo determinado en la ley en respecto a la jerarquía normativa en cuanto a lo determinado por la ley.

### **Facultad Normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales**

Se puede indicar que si bien la facultad que les otorga la Constitución de la República del Ecuador a los municipios es legislativa, no es menos cierto que a pesar de ser considerada legislativa, en realidad y en estricta forma no lo es, realmente y doctrinariamente lo que tienen los municipios en su ámbito de competencias y localidad es una la facultad normativa; a decir de los expertos no encontramos una clara diferencia material entre la facultad legislativa y la normativa pero si una diferencia formal que está enmarcada en cuanto el actuar del órgano que lo ejecuta, es así como el ámbito legislativo le corresponde a la asamblea nacional emitir leyes generales de interés común en el país y el ámbito normativo a los concejos municipales en materias específicas a sus competencias y de interés local.

Es decir, conforme lo investigado los Gobiernos Autónomos Descentralizados tiene una facultad normativa y a través de ella pueden generar infracciones y quizá procedimientos, pero solo dentro de las competencias que la misma ley les otorga, fuera de ellas no podrían establecer actuaciones que están sujetos a la ley para su creación, como es el caso de un procedimiento sancionador; las actuaciones normativas de los gobiernos seccionales se generan a través de ordenanzas, para (Morales, et ál. 2011), acerca de las ordenanzas indica que son la expresión de la potestad normativa y consiste en darse normas a sí misma o lo que sería lo mismo



Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

son leyes cantonales, enmarcadas en las necesidades de los habitantes de la circunscripción territorial; siendo la ordenanza un acto normativo general creado por cuenta de la administración seccional para regular actuaciones de los administrados, dicho acto no se agota con su cumplimiento.

### **Sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador**

Considero esencial determinar la coincidencia entre lo teórico (doctrinaria) y lo práctico (experticia) en cuanto a la generación de procedimientos administrativos sancionadores expeditos y eficaces, los mismos que en la práctica pueden ser generados a través de ordenanzas; ésta actuación de establecer procedimientos sancionadores en las ordenanzas se efectúa en apego a lo manifestado en la absolución a la consulta por parte del Procurador General del Estado, que determina que se puede generar procedimientos por el principio de especialidad. Sin embargo, intentando apegarnos a actuaciones en base a lo manifestado, los procedimientos administrativos sancionadores generados por ordenanzas si no siguen los lineamientos del Código Orgánico Administrativo si deben respetar como mínimo el debido proceso, es decir en algún momento del procedimiento sancionador que se establezca, se debe permitir el derecho a la defensa, para evitar futuras denuncias ante las cortes de derechos humanos.

### **CONCLUSIONES**

La facultad normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados les otorga una amplia esfera de acción para ejercer entre otras competencias la normativa a través de ordenanzas, actuación que se encuentra limitada por sus competencias, localidad y derechos de los ciudadanos; en dichas ordenanzas no se puede inobservar la presunción de inocencia, que se la debe mantener como garantía mínima en los procedimientos sancionadores generados en dichas ordenanzas, desconocerla podría acarrear sendas demandas en instancias internacionales de derechos humanos.

En toda ordenanza que cree un Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal, en la cual se establezca un procedimiento administrativo sancionador se debe contemplar

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

una etapa en la cual se produzca la práctica de la prueba, para permitir al administrado el derecho a la contradicción; es la única manera de garantizar eficientemente el derecho a la defensa y evitar arbitrariedades de la administración pública.

No se puede actuar en un cien por ciento de manera imparcial en los procedimientos Administrativos Sancionadores en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Salcedo, mientras no exista una clara división de funciones entre el órgano sustanciador y el órgano sancionador, para lo cual sería aconsejable se trabaje y se llegue a dividir dichas funciones para garantizar derechos y en atención al principio pro administrado.

Para garantizar el debido proceso se debería reformar las ordenanzas que vulneren los derechos de los administrados en cuanto al debido proceso, haciendo efectiva la facultad normativa que la ley le concede al concejo municipal como máximo órgano legislativo y como los ediles manifiestan de fiscalización, en lo dicho se estaría realizando una fiscalización normativa.

Por parte del Estado ecuatoriano, se debe establecer claramente que jerarquía tienen las opiniones del Procurador General del Estado y si las vamos a poner sobre la ley que se establezca correctamente en la pirámide normativa que se contempla en la Constitución de la República del Ecuador.

## **FINANCIAMIENTO**

No monetario.

## **AGRADECIMIENTO**

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

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

## REFERENCIAS CONSULTADAS

- Baéz, R. (2011). *Manual de Derecho Administrativo [Administrative Law Manual]*. Editorial Trillas, México.
- Código Orgánico Administrativo, COA. Segundo Suplemento – Registro Oficial N° 31. Recuperado de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010. Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf)
- Dromi, R. (2015). *Derecho Administrativo Tomo II [Administrative Law Volume II]*. Edición treceava. Hispania libros. Argentina
- Losa, N. O. (2019). *Derecho público municipal [Municipal public law]*. Editorial Ábaco. <https://elibro.net/es/ereader/uta/120742>
- Morales, M. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo [Manual of Administrative Procedural Law]*. Edición primera. Corporación de estudios y publicaciones. Quito.
- Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo II Organización y empleo público [Administrative Law II Organization and public employment]*. Edición vigésima primera. Madrid.
- Pérez, E. (2019). *Manual de derecho procesal administrativo [Manual of Administrative Procedural Law]*. Edición segunda. Editorial Temis. Bogotá
- Rivero, R. y Granda V. (2017) *Derecho Administrativo [Administrative Law]*. Editorial Nacional. Edición primera. Quito.
- Secaira, P. (2004). *Curso breve de derecho administrativo [Short course on administrative law]*. Edición primera. Editorial Universitaria. Quito
- Zabala, J. (2011). *Lecciones de derecho Administrativo [Lessons in Administrative Law]*. Edición primera, Edilex editores. Perú.

Luis Fernando Espín-Sandoval; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;  
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

©2022 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).