



# **UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

*La Universidad Católica de Loja*

## **ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA**

**TÍTULO DE MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Principios constitucionales de aplicación obligatoria dentro de la  
actividad administrativa sancionatoria**

**TRABAJO DE TITULACIÓN**

**AUTOR: Machado Ashqui, Ana Lucía**

**DIRECTOR: Encarnación Ordoñez, Sandra Jacqueline, Ms.**

**CENTRO UNIVERSITARIO RIOBAMBA**

**2016**

## **APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Magister.

Sandra Jacqueline Encarnación Ordoñez

### **DOCENTE DE LA TITULACIÓN**

De mi consideración:

El presente trabajo de titulación, denominado “Principios constitucionales de aplicación obligatoria dentro de la actividad administrativa sancionatoria”, realizado por ANA LUCIA MACHADO ASHQUI, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Riobamba, Julio de 2016.

f) .....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Ana Lucia Machado Ashqui, declaro ser autor(a) del presente trabajo de maestría: Principios constitucionales de aplicación obligatoria dentro de la actividad administrativa sancionatoria, de la Titulación Maestría en Derecho Administrativo, siendo Ms. Sandra Jacqueline Encarnación Ordoñez director(a) del presente trabajo, y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice; “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen con el apoyo financiero académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f).....

Autor: Machado Ashqui, Ana Lucía

Cédula: 0603362880

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de investigación va dedicado a mis hijas JOSSELIN VIVIANA Y ANA FRANCISCA, por ser la razón que me impulsa cada día a ser un mejor ser humano, porque la mejor forma de educar a nuestros hijos es con el ejemplo.

De igual manera a mis queridos padres por su apoyo incondicional en el trayecto de mi vida, ya que gracias a su constancia, motivación y ejemplo han sido la inspiración para luchar y alcanzar nuevas metas profesionales que me ayuden a crecer no solo como profesional sino además como persona y ser útil a nuestra sociedad.

Para ustedes todo mi amor.

Ana Lucía.

## **AGRADECIMIENTO**

Un agradecimiento infinito a Dios, por darme la oportunidad de vivir y hacer que este espacio terrenal en el que me desarrollo sea el lugar perfecto para servir y amar.

A mis padres por su ejemplo de vida, apoyo incondicional y su infinito amor.

A mis hijas por aguardar paciente y silenciosamente un minuto de mi tiempo, en mis horas de dedicación de estudio.

A la Universidad Técnica Particular de Loja, por sus conocimientos impartidos y su ardua labor en la educación por el desarrollo del país.

Por sobre todo a la Ms. Sandra Jacqueline Encarnación Ordoñez, por su guía profesional e incondicional en el desarrollo del presente trabajo investigativo, porque gracias a su profesionalismo y conocimientos se ha culminado con éxito el objetivo planteado.

Ana Lucía.

## INDICE DE CONTENIDOS

CARATULA.....	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN .....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS .....	iii
DEDICATORIA .....	iv
AGRADECIMIENTO .....	v
INDICE DE CONTENIDOS.....	vi
RESUMEN .....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN .....	3
CAPITULO I.....	5
1. ANTECEDENTES LEGALES Y DOCTRINALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SACIONADOR.....	5
1.1 Concepto y características .....	6
1.2 El Procedimiento Administrativo en el Estado Constitucional de Derechos. 9	9
1.3 El Procedimiento Administrativo como una medida de autocontrol para la Administración Pública.....	12
1.4 Diferencia entre Procedimiento Administrativo y Proceso Judicial.....	15
1.5 Concepto de Procedimiento Administrativo Sancionador. ....	17
1.6 Principios Constitucionales dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador. ....	22
CAPITULO II.....	24
2 ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SISTEMA JURÍDICO ECUATORIANO.....	24
2.1 El Procedimiento Administrativo en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva - ERJAFE. ....	26
2.2 El Procedimiento Administrativo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. ....	32

2.3	Procedimiento Administrativo en el Código Tributario.-	37
2.4	Procedimiento Administrativo en la Ley Orgánica del Servicio Público.-	41
<b>CAPITULO III</b>		<b>45</b>
<b>3</b>	<b>INTERVINIENTES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR</b>	<b>45</b>
3.1.	El Estado.-	46
3.1.1.	Estamentos Públicos sin Autonomía.-	46
3.1.2.	Estamentos Públicos con Autonomía.-	46
3.1.3.	Servidores y Funcionarios Públicos.-	46
3.2	ADMINISTRADOS.-	46
3.1.4.	Personas Naturales	47
3.1.5.	Personas Jurídicas.-	47
3.1.6.	Los Investigadores dentro del Proceso Administrativo Sancionador	47
<b>CAPITULO IV</b>		<b>49</b>
<b>4.</b>	<b>LA IMPORTANCIA DE LA SUJECION DE LAS AUTORIDADES A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>49</b>
4.1.	Principio de Juridicidad	50
4.2.	Principio de Legalidad Objetiva	52
4.3.	Principio del Debido Proceso	53
4.4.	Derecho a la Defensa	55
4.5.	Principio Pro Actione	56
4.6.	Principio de Confianza Legítima	57
4.7.	Principio de Eficiencia	59
4.8.	Principio de Eficacia	60
4.9.	Principio de Proporcionalidad	60
4.10.	Principio de Culpabilidad	61
4.11.	Principio de Irretroactividad	63
4.12.	Principio de Presuncion de Inocencia	64

4.13. Principio de Contradicción .....	65
4.14. Principio de Economía Procesal .....	67
<b>CAPITULO V.....</b>	<b>69</b>
<b>5. INVESTIGACION DE CAMPO .....</b>	<b>69</b>
5.1. Caso 1.....	70
5.1.1. Análisis.....	77
5.2. Caso 2.....	80
5.2.1. Análisis.....	98
5.3. ENCUESTA.....	101
5.4. COMPROBACION DE HIPOTESIS.....	109
5.5. VERIFICACION DE OBJETIVOS.....	111
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>113</b>
<b>RECOMENDACIONES. ....</b>	<b>115</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>117</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>119</b>

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación está destinado a determinar dentro del Proceso Administrativo Sancionador, la actuación de los servidores, administradores públicos obligados en función a sus atribuciones aplicar en forma directa e inmediata los derechos constitucionales y humanos.

Identificados los principios constitucionales del que nos provee el actual Estado de Derechos y Justicia, se ha comprobado que en los estantes públicos existe una flagrante falta de aplicación y respeto a estos principios, antes, durante y al momento de imponer la respectiva sanción, siendo este el motivo que hace que se crea menos en la aplicación de justicia en nuestro país.

Por lo tanto es nuestra obligación ante este problema el planteamiento de posibles soluciones que implica el trabajo activo y en conjunto tanto del órgano público administrador como sus servidores, susceptibles de control, por citar a unas cuantas la capacitación continua del personal administrativo, investigación profesional, culturización en la aplicación de los principios constitucionales etc., con la firme convicción de que este trabajo de investigación servirá para el aporte a una mejor aplicación de justicia en todo nivel social.

Palabras claves: Proceso, Administrativo, Sancionador, principios constitucionales, derechos humanos, servidores públicos, administradores públicos.

## **ABSTRACT**

The present investigation is intended to determine in the Administrative Process Sanctioning, the performance of servers, public administrators required according to their powers to apply directly and immediately the constitutional and human rights.

Identified the constitutional principles of providing us the current state of rights and justice, it has proved that public shelves there is a blatant lack of implementation and respect for these principles before, during and when imposing the respective sanction, this being the reason that makes it creates less in the application of justice in our country.

Therefore it is our obligation to the problem of possible solutions approach involving the active and together both public body manager as his servants work susceptible to control, to name a few continuous training of administrative personnel, professional research, acculturation in the application of constitutional principles etc., with the firm conviction that this research will contribute to better implementation of justice in all walks of life.

Keywords: Process, Administrative Sanctions, constitutional principles, human rights, civil servants, public administrators.

## INTRODUCCIÓN

Los servidores, administradores públicos y servidores judiciales están en la obligación de aplicar en forma directa e inmediata derechos constitucionales y derechos humanos, por tal motivo esta investigación a razón de que en la mayor parte de los estantes públicos existe una flagrante falta de aplicación y respeto a los principios constitucionales que amparan a todos los ecuatorianos dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

Para ello ha sido importante realizar un breve estudio al procedimiento administrativo sancionador, haciendo referencia a sus antecedentes legales y doctrinales en relación al Estado Constitucional de derechos en el que vivimos en la actualidad, a la estructura de los Procedimientos Administrativos como la COTAD, ERJAFE, LOSEP, Código Tributario, por lo que ha sido importante para ello determinar a los intervinientes en dicho proceso, tales como el Estado, los Administrados y los investigadores dentro del proceso administrativo sancionatorio, y por último y siendo lo más importante del tema hacer un breve estudio de los principios que rigen dicho procedimiento a las que están sujetas las autoridades a cumplir.

En base a lo expuesto, es necesario establecer la importancia del tema a tratar, ya que los principios generales del derecho administrativo en nuestra actualidad jurídica administrativa no están establecidos o reglados dentro de una normativa común de aplicación obligatoria, lo que conlleva a una falta de organización en cuanto al manejo de estos principios por parte de los administradores y servidores públicos, accionar que configura un verdadero conflicto que lesiona los derechos de los administrados produciéndoles una evidente indefensión y violación a un debido proceso visualizando que no existe una unificación de principios dentro del proceso administrativo sancionatorio que proyecte una igualdad como las garantías del Derecho Penal Sancionador, cuyos pilares se afincan en el derecho al debido proceso y a la presunción de inocencia, debiendo destacar necesariamente que dentro del proceso administrativo sancionador, la Administración actúa como Juez y Parte, tomando en consideración que los “actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”, por tal motivo el Estado debe reconocer de modo incondicional el predominio absoluto las garantías del debido proceso consignadas en la Constitución y en los tratados internacionales.

Pues para dar una respuesta al problema planteado ha sido necesario empezar su estudio desde sus orígenes hasta llegar al avance y desarrollo de los principios consignados en la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente, en lo que respecta a la parte teórica y doctrinaria para posteriormente hacer el estudio práctico de casos de procesos completos de sumarios administrativos ventilados en dos de las Instituciones Públicas de la ciudad de Riobamba por solo citar a dos ejemplos tomados al azar, acompañado de la encuesta dirigida a los servidores encargados de impartir justicia dentro del órgano administrador.

Esta forma de estudio ha permitido dar respuestas claras y precisas a nuestro problema planteado llegando así al cumplimiento de los objetivos alcanzados como identificar los principios constitucionales de aplicación obligatoria vulnerados por el ente administrativo dentro del proceso administrativo sancionatorio, verificando de esta manera el no cumplimiento de las exigencias requeridas por la Constitución y la Ley.

Cabe resaltar que para el cumplimiento de dicha investigación se nos ha brindado la facilidad necesaria en las Instituciones Públicas de la ciudad de Riobamba, así como la colaboración personal e inmediata de los servidores públicos a cargo, permitiéndonos el acceso a procedimientos reales y palpables, dando de esta forma respuestas a las interrogantes planteadas inicialmente.

Para ello ha sido importante utilizar metodologías de estudio siendo en nuestro caso la aplicación del método deductivo partiendo de un estudio general hacia un estudio específico, esto es desde los antecedentes y origen del proceso administrativo sancionador su evolución hasta su aplicación en nuestro Estado Social de Derechos en el que nos desarrollamos en la actualidad, terminando con el estudio de uno a uno de los principios consagrados en la Carta Magna materia de estudio; acompañado de la aplicación del método de análisis separando las partes de un todo para estudiarlas en forma individual tal es el caso del estudio de los casos prácticos citados de sumarios administrativos y la síntesis, permitiéndonos identificar así uno a uno los derechos vulnerados materia de estudio, terminando con la aplicación de la técnica de Observación que es el uso sistemático de nuestro sentido en la búsqueda de los datos que necesitamos para resolver el problema planteado, finalizando con la encuesta a los servidores públicos encargados de la aplicación de sanciones en el proceso administrativo y su valiosa aportación verbal con la entrevista aplicada

## **CAPITULO I**

### **1. ANTECEDENTES LEGALES Y DOCTRINALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SACIONADOR.**

## 1.1 Concepto y características

Es importante dar inicio a nuestro trabajo de investigación refiriéndonos a los orígenes el Derecho Administrativo Sancionador en el Ecuador por lo que cabe señalar que en sus inicios fue parte del Derecho Penal, por lo que era imposible distinguir un procedimiento administrativo por sí solo; en la actualidad pues con la aplicación del Derecho Administrativo se ha hecho posible aplicar un derecho administrativo sancionador con principios y preceptos propios, éste por lo tanto permite la imposición de sanciones a quienes incurran en la inobservancia de los principios que son impuestos por el ordenamiento normativo administrador.

Ahora bien, antes de hablar de sanción es imprescindible analizar al Procedimiento Administrativo en sí, para ellos se ha considerado citar a varios autores que con sus concepciones no permiten un entendimiento más amplio, así tenemos:

García de Enterría (2000) afirma:

El procedimiento administrativo no es un acto complejo sino un complejo de actos del administrado y de la administración de diverso valor todo ellos, aunque con sustantividad jurídica propia sin perjuicio de su carácter instrumental respecto de la resolución final. (p.461)

Dromi (1999) afirma: “El procedimiento Administrativo indica las formalidades y trámites que deben cumplir la Administración (en ejercicio de la función administrativa) y los administrados (en su gestión de tutela individual con participación colaborativa en el ejercicio de la Función Administrativa)” (p.31).

Soyagues (2005), afirma:

El conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad. Los órganos de administración se mueven dentro de los límites precisos que fija el derecho y sujetándose a reglas de procedimiento determinadas. Esto es indispensable no solo para encauzar debidamente a las administraciones públicas, sino como garantía a los particulares afectados por la actividad que desenvuelven. El cumplimiento de las normas de procedimiento es, por lo tanto un deber de los órganos públicos. (p. 461)

Lo antes dicho nos ha permitido entender que el Procedimiento Administrativo como parte fundamental del Derecho Administrativo permite que los ciudadanos (ecuatorianos en nuestro caso) y como miembros de esta comunidad, tengamos la plena seguridad de que los trámites que se ventilan frente a la Administración Pública serán atendidos en base a la ley aplicable, siguiendo los pasos que el procedimiento administrativo permite, haciendo que los ciudadanos se sientan protegidos por la ley y la norma, del mismo modo otorgando el derecho al reclamo en caso de duda ante el órgano del Estado y la correspondiente sanción por su mala aplicación.

Si deseamos una correcta aplicación de lo que llamamos procedimiento administrativo para la obtención de una justicia administrativa es importante cumplir con ciertos requisitos, conocer y diferenciar sus clases, aplicar su normatividad legal siendo éstos las principales características del Procedimiento Administrativo.

Consideramos que para su mejor entendimiento es importante hacer referencia a dichas características:

Diez (1995) afirma:

Al respecto ha establecido que para que la combinación de actos pueda dar lugar al procedimiento, serán necesario que concurra los siguientes REQUISITOS: a) Que cada uno de los actos convenidos conserve íntegramente su individualidad; b) Que la conexión entre los actos radique en la unidad de efectos jurídicos; y c) Que los aspectos estén vinculados causalmente entres si, de tal modo que cada uno supone el anterior, y el último supone el grupo entero. (pp. 87, 88)

Sobre lo ante dicho debemos enfatizar que en el procedimiento administrativo no es precisamente los actos ni el tiempo ni sus fases lo que hace posible su aplicación sino un modo, un orden y una forma de proceder es decir los pasos a aplicar, parámetros que cumplir y la dirección a seguir, obteniendo así el resultado deseado.

En lo que respecta a sus CLASES (etapas) del procedimiento administrativo la doctrina a determinado de dos formas: De primer grado, *Constitutivo*, (Formación de voluntad administrativa, siendo de origen unilateral o bilateral, causando efectos individuales o generales); y, de segundo grado, *Impugnativo*, (Fiscalización, control e impugnación – Comienza cuando finaliza el anterior.

Al respecto Dromi (1999) afirma:

Que si bien la distinción es real y alude a dos momentos distintos del *iter* procedimental “no se puede erigir ninguna de ellas en una categoría jurídica distinta, ni tampoco una de ellas puede absorber el contenido *integrum* del procedimiento administrativo con exclusión de otra. (p.97)

Al hablar de la formación de la voluntad administrativa la misma que en su aplicación originará efectos, ésta siempre conllevará una fiscalización para su control, encaminada hacia el beneficio de sus administrados, por tanto debemos considerar que a pesar de que cada una actúa en forma individual y en distintos tiempos la aplicación de la primera dará origen a la aplicación de la segunda por lo tanto se está en lo cierto al hacer énfasis en que la segunda comienza al finalizar la anterior.

Y por último es importante identificar el MARCO NORMATIVO en el que se desarrolla el procedimiento administrativo, siendo ésta la más importante encasillada en la norma Constitucional que nos rige en su orden.

Artículo 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrática, soberana e independiente, unitaria, intercultural plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. (CRE 2010, p.29)

Cabe entonces recalcar que la característica primordial del procedimiento administrativo es el principio de *legalidad* siendo esta la base fundamental del Estado de Derecho, al cual se halla sometida toda actividad pública.

DROMI (1999) afirma:

Que la “legalidad” conformadora y limitadora de la actuación pública, asegura a los administrados la disposición de una variedad de remedios sustantivos y vías formales, para efectivizar la fiscalización y el control de la Administración Pública. La Constitución y las leyes definen las atribuciones del poder público y a ellas debe sujetarse su ejercicio. (p. 90)

A esto se ligan armónicamente las demás garantías constitucionales que demarcan todos los procedimientos administrativos cuya base fundamental es sin duda el principio de legalidad acorde a lo prescrito por el Art. 226 C.R.E.

- La responsabilidad objetiva del Estado. (CRE, Art. 53 y 54, 2010, p. 49)
- El derecho de petición y la recepción respuestas motivadas. (CRE, Art. 66 numeral 23, 2010, p. 55)
- El debido proceso en todos los actos que se determinen derechos y obligaciones (CRE, Art. 76, 2010, p. 58)
- Garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes por la autoridad correspondiente. (CRE, Art. 76, numeral 1, 2010, p. 58)
- El principio de tipicidad administrativa. (CRE, Art. 76, numeral 1, 2010, p. 58)
- El derecho a la defensa - motivación de los actos administrativos. (CRE, Art. 76, numeral 1, 2010, p. 58)
- El derecho a la seguridad jurídica en la aplicación de los deberes y responsabilidades de los ecuatorianos. (CRE, Art. 83, 2010, p. 62)
- La responsabilidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de su actividad administrativa. (CRE, Art. 233, 2010, p. 113)
- Impugnación de actos administrativos (revisión jurisdiccional de los actos administrativos). (CRE, Art. 173, 2010, p. 96)

Por lo tanto y luego de haber citado a nuestra norma suprema se puede comprobar que en el procedimiento administrativo no solamente es una serie de pasos a seguir sino que la misma es supervigilada por el Estado como ente garantista del cumplimiento de los derechos del administrado frente al administrador.

## **1.2 El Procedimiento Administrativo en el Estado Constitucional de Derechos.**

Como sabemos en la actualidad nos desarrollamos en un Estado Constitucional de Derechos y justicia (R.O. 499 del 10 de Octubre de 2008) encaminada a la satisfacción de los derechos sociales por medio de las prestaciones y obligaciones del poder público, diferenciándolo del Estado Social de Derecho anterior siendo este por sobretodo prohibitivo y limitativo al poder público. (Constitución de 1998).

Ahora bien al hacer referencia al derecho administrativo en nuestro Estado actual, la función administrativa está sujeta a las formalidades que deben cumplir tanto la Administración como sus administrados o para ellos; cumpliéndose así con la eficacia de la primera y el respeto de los derechos e intereses de los segundos por sobre todo.

Por lo antes dicho y para el cumplimiento efectivo de una correcta aplicación de la Administración podemos enfatizar ciertas formas que apuntan al bien social tales como:

- Las decisiones que toma el administrador para con sus administrados que apunten al bien común.
- La relación jurídica existente entre el administrador y el administrado encaminado al reconocimiento de los derechos legítimos de éste último.
- La imposición de procedimientos disciplinarios en el caso de los funcionarios público por su abuso o inobservancia en la aplicación de sus atribuciones y correctivos en el caso de los particulares.

Estas formas de Administración ha hecho que se determine un marco de actuación rígido del Administrador frente a sus Administrados tales como:

La división de poderes y sus funciones, la limitación de cada uno y el equilibrio necesario para evitar el abuso; para ello se ha implantado cinco funciones y que determinados en nuestra Constitución vigente señala claramente su limitación así tenemos:

1. Función Legislativa ejercida por la Asamblea Nacional, potestades asignadas en el Artículo 120 y siguientes
2. Función Ejecutiva ejercida por el Presidente de la República y responsable de la Administración Pública, potestades asignadas en el Artículo 147 y siguientes de la Constitución de la República del Ecuador.
3. Poder Judicial ejercida por los órganos encargados de la potestad de administrar justicia, potestades asignadas en los Artículos del 167 al 203 de la Constitución de la República del Ecuador.
4. Función de Transparencia y Control Social, ejercida por el Poder Fiscalizador, potestades asignadas en los Artículos 204 al 216 de la Constitución de la República de Ecuador.
5. Función Electoral, que ejerce el Poder Electoral, a través del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, potestades asignadas en los Artículos del 217 al 224 de la Constitución de la República del Ecuador.

Aplicación del principio de legalidad, tantas veces citado pues su misión es precautelar la actividad de cada uno de los poderes y funciones del Estado, citados en líneas anteriores, pues debemos recordar que este principio es la columna vertebral de la Administración Pública.

Por lo dicho, EGAS (2006) afirma: “es importante no confundir el Poder Público del Estado con el Poder Público de la Administración, la primera soberano, es independiente de cualquier otra voluntad, el segundo está sometido a la Constitución y por tanto sujeto al Ordenamiento Jurídico, a las mismas que se las incorporan potestades, las mismas que se diferencian por el Ordenamiento jurídico que las regula”(p. 173).

Pues como podemos observar la Administración Pública goza de potestades otorgadas por el Ordenamiento Jurídico, por lo tanto así como definen sus potestades también define sus límites, otorgando al administrado a la vez la potestad de acudir ante el órgano competente en defensa de sus derechos cuando éstos han sido vulnerados por el poder que ejerce el ente Administrador.

El control judicial de la actividad administrativa, se lo reconoce en lo prescrito por el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador, siendo esta recurrible en vía judicial, tanto las disposiciones normativas de efectos generales, como los actos o resoluciones administrativas de efectos particulares, por lo tanto permite que todo acto administrativo en general, pueda ser impugnado si este violenta los derechos de sus asociados tanto en la vía administrativa como posteriormente judicial, como reza en la ley.

En síntesis debemos considerar que el Procedimiento Administrativo es básica para la Administración Pública basada en los principios del Estado Constitucional, pues como bien sabemos la rige la Constitución por lo tanto encaminada a la protección del debido proceso, otorgando potestades a quienes ejercen la Administración haciéndolos responsables de cada uno de los actos emitidos hasta su fallo final, por lo tanto cada decisión debe ser legal, jurídica y moralmente motivada.

### **1.3 El Procedimiento Administrativo como una medida de autocontrol para la Administración Pública.**

Como sabemos el Procedimiento administrativo es el camino a seguir de una cadena de actos que permite que la actuación administrativa cumpla con su finalidad, esto conduce pues a la emisión de lo que nosotros llamamos un acto administrativo.

Estamos conscientes que la actuación pública debe cumplir ciertos actos estrictos los mismos que constituyen una garantía a los ciudadanos en busca de su bienestar ya que con apego al ordenamiento jurídico permite que los ciudadanos puedan desde su posición fiscalizar la actuación de la Administración.

Por lo antes dicho el procedimiento administrativo vendría a ser una garantía que tiene el administrado (ciudadano) de que la Administración no va a actuar por su cuenta o a su discrecionalidad de forma arbitraria, sino apegado a lo que dispone el procedimiento administrativo, procedimiento que está al alcance de los ciudadanos para su conocimiento y por lo tanto evitará que se sumerja en la indefensión, siendo esta una violación a sus derechos.

Por lo tanto la Administración Pública constituye los medios que permiten a los Estados obtener el desarrollo de las políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones y facilitar la prestación de servicios básicos para la obtención del bienestar social.

Debemos manifestar que el Procedimiento Administrativo es una garantía para el administrado y al mismo tiempo es favorable para las autoridades o funcionarios competentes porque permite el autocontrol de la Administración Pública.

Para ejercer la potestad administrativa, el sujeto que la tiene atribuida, debe ejercer una actividad para la realización del fin público, a través de un procedimiento administrativo regido por los “principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”, a esta actividad servicial a la colectividad es a la que se refiere la norma contenida en el artículo

227 de la Constitución de la República del Ecuador. El procedimiento administrativo es así una exigencia constitucional, pues es una auténtica garantía que la actuación de las potestades de las Administraciones Públicas: la expropiatoria, la disciplinaria, la de policía, la sancionatoria la de imposición, etc., no lesione los derechos fundamentales de los ciudadanos.

EGAS (2006) afirma: “El procedimiento administrativo tiene como misión garantizar al particular frente al Poder público administrativo, pero también tiene la función de asegurar la concreción del fin público, de esta doble función fluye su enorme trascendencia”. (p.176)

Al citar a los principios de eficiencia y eficacia no abarca únicamente que la Administración Pública en la atención de las necesidades de los administrados consiga la obtención de resultados positivos en un tiempo reducido sino que la atención que se brinde sea de una forma correcta, esto es que los actos administrativos sean elaborados y motivados de manera perfecta.

A todo esto es importante decir que el control es el medio para asegurar que las actividades del Órgano Administrador se mantengan al margen del sistema jurídico existente, eso significa que se evitaría los actos de arbitrariedad en contra de los administrados por lo tanto los resultados serían óptimos; por ende el control a más de la organización y la planificación es la base de la administración pública.

Cabe recalcar que existen los entes administrativos para prestar un servicio o proporcionar un bien a los ciudadanos, a la sociedad. La eficacia de un procedimiento se plasma en su idoneidad para conseguir el resultado perseguido. EGAS (2006) afirma: “El procedimiento eficaz se trata del que canaliza la actividad de la Administración Pública para generar un acto administrativo de naturaleza resolutoria que adquiera validez y eficacia jurídicas y que por tanto sea cumplido”. (pp. 179, 180)

Al igual que la eficiencia y eficacia pues a estos acompaña la transparencia, la misma que está encaminada a sentar las bases de confianza de los Administrados hacia la Administración Pública haciendo que se creen lazos de dependencia de la una hacia la otra permitiendo así transparencia en las relaciones jurídicas y administrativas existentes, pues por citar un

ejemplo la confianza permite la limitación a las potestades otorgadas a la Administración como la revocación siendo esta una decisión unilateral, por lo que la seguridad del administrado es que por la decisión tomada por el administrador no se violente sus derechos, ya que se actuara en lo que la ley exige.

Claramente lo podemos observar en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional del Ecuador, que en una de sus resoluciones estableció.

Todos los actos jurídicos que emanen de las entidades públicas (...) que se encuentren bajo su responsabilidad constituyen información pública que está regida por el principio de apertura, publicidad y transparencia y deben ser conocidos por todos los ciudadanos a efectos de ejercer un verdadero control social, una efectiva participación ciudadana y configura un mecanismo para exigir rendición de cuentas. (Tribunal Constitucional del Ecuador, 2006, p.300)

Cabe citar entre otras la seguridad jurídica de la que goza la Administración Pública consagrada en el Artículo 82 de la Constitución actual, que manifiesta.

El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. (CRE, 2010, p. 62)

Al referirnos a la seguridad jurídica hablamos de la protección que brinda el Estado al conjunto de intereses de los seres humanos las mismas que son básicas para su existencia y convivencia en sociedad por ende el derecho a una vida digna.

Primordialmente la seguridad jurídica garantiza la libertad de los ciudadanos frente al Estado y éste a su vez en el ejercicio de su poder se somete al cumplimiento de las reglas específicas tanto como jurídicas que aseguran la libertad de sus administrados.

Por lo tanto la seguridad jurídica es el límite al poder del que la Administración Pública goza, respetando de esta forma los derechos de los ciudadanos los mismos que son naturales y que son reconocidos por la ley y el ordenamiento jurídico.

La seguridad jurídica en síntesis vendría a ser la garantía primordial y la base o razón de ser del Estado de Derechos y Justicia en el que nos desarrollamos.

Finalmente, el procedimiento administrativo tiene por finalidad, como hemos dicho, el interés general, el interés público y a este sirve toda actividad pero lo hace con objetividad e imparcialidad con respecto a los administrados, de donde deriva la obligación de abstención y la facultad de recusación que tienen estos contra los funcionarios y empleados, cuando concurren causas determinadas que se consideren ponen en peligro tal objetividad e imparcialidad.

Pues en conclusión vale manifestar que el autocontrol del que goza el procedimiento administrativos son los límites establecidos en el ejercicio de las potestades de la Administración Pública la misma está regida de principios y garantías encaminadas a la protección por sobre todos de los derechos de los administrados, pues el objetivo del Estado es la convivencia en una sociedad de justicia y equidad.

#### **1.4 Diferencia entre Procedimiento Administrativo y Proceso Judicial.**

Para hablar de las diferencias existentes entre proceso judicial y procedimiento administrativo debemos empezar hablando la existencia de su relación ya que ambas conducen a la aplicación del Derecho, ya que marcan un camino a seguir para el cumplimiento de su fin en este caso alcanzar la sentencia o expedir el acto administrativo.

ABERASTURY y CILURSO (1998) afirman:

Ordinariamente, el vocablo proceso se utiliza para designar todos los actos de carácter procesal que tienen por finalidad el dictado de una sentencia por parte del juez, mientras que procedimiento, en el derecho procesal administrativo, se refiere a todos los actos que tienen por finalidad última el dictado de un acto administrativo...no debemos olvidar que en el proceso judicial el particular, aún si su contraparte es la Administración Pública, se encuentra ante un director del proceso que es imparcial e independiente: el juez(...). (pp. 17, 18)

Por lo tanto cabe señalar que sobre la distinción precisa en que el procedimiento administrativo constituye la forma o el cauce formal de la función administrativa, por su parte al cauce formal de la función jurisdiccional, entendida ésta como la solución de controversias con fuerza legal.

Así podemos citar cierta diferencias tales como:

La función judicial

- 1 Goza de Autonomía (equivale a las demás funciones del Estado)
- 2 Es independiente (sin subordinación de otros órganos)
- 3 No es espontáneo (a excepción del ámbito penal, entra en función cuando ha sido requerida por los ciudadanos)

La Función Administrativa:

- Goza de Autonomía
- No es independiente (actúan por subordinación)
- Actúa de oficio por decisión de órgano Administrativo (excepción por petición de particulares)

Ahora en lo que respecta a la diferencia entre Proceso y Procedimiento, así tenemos:

- El proceso es un conjunto de actos para lograr la obtención de un fin específico, cuyo resultado es el dictado por otro acto que pone fin al proceso.
- El procedimiento integra los elementos del proceso, es decir que no es más que procedimiento ordenado por alcanzar el logro deseado.

Por último en lo que respecta a la diferencia entre Proceso Judicial y Procedimiento Administrativo, tenemos:

- En el Proceso Judicial el fin es la sentencia, mediante actos coordinados, en la que interviene un órgano imparcial, neutral e independiente (juez).
- En el Procedimiento Administrativo el fin es el Acto Administrativo, en la que interviene la misma Administración Pública, carece de imparcialidad, neutralidad e independencia, pero su fundamento es el respeto a los derechos de los Administrados.

A lo antes dicho cabe agregar lo siguiente:

CASSAGNE (1994) afirma:

Que son notas diferenciales entre el proceso jurisdiccional y el procedimiento administrativo y los respectivos regímenes jurídicos de su actividad las siguientes:

“a) El proceso jurisdiccional se encuentra basado en el principio de la preclusión, apareciendo como etapas que una vez cumplidas no puede reabrirse por el juez ni las partes. En el procedimiento administrativo, ello no ocurre, admitiéndose el informalismo como criterio rector en la sustanciación de los trámites procesales;

b) En el proceso jurisdiccional la institución de la cosa juzgada (formal material) le atribuye a la sentencia una inmutabilidad prácticamente absoluta; en el procedimiento administrativo ello como regla general, no acontece (sin perjuicio de la estabilidad que posea el acto en sede administrativa), pues la decisión final puede ser luego revocada a favor del administrado o contra del mismo (revocación por oportunidad).

c) El procedimiento administrativo es dirigido y coordinado por una de las partes principales: la Administración Pública, En el proceso jurisdiccional, el juez o el tribunal administrativo que ejerce funciones jurisdiccionales, intervienen en el proceso como órgano ajeno a las partes de la controversia. (p. 283)

Por lo antes dicho concluimos que el proceso y el procedimiento prácticamente son formas, siendo estos actos y formalidades necesarios para la formación de la voluntad administrativa, la jurisdiccional en el caso del proceso; la administrativa, en el caso del procedimiento.

### **1.5 Concepto de Procedimiento Administrativo Sancionador.**

Al inicio de este capítulo se hizo énfasis de que el Procedimiento Administrativo Sancionador era parte del Derecho Penal, por lo que no se identificaba por sí solo, sin embargo y con el pasar del tiempo la doctrina ha ido prestando mayor interés al Derecho Administrativo Sancionador.

Al hablar del interés de la doctrina en lo referente a lo que abarca el Derecho Administrativo Sancionador, pues esta ha tomado en cuenta la regulación de sus principios, las normas aplicables a su procedimiento y la sanciones en caso del cometimiento de infracciones, así tomando en cuenta todas estas características nos ha llevado hacia la conformación del Procedimiento Administrativo Sancionador.

Por lo dicho y para crearnos un concepto claro es importante primero partir de la idea de que es una potestad de la que goza la Administración Pública a lo que podemos decir: PARADA (1999) afirma:

Evidentemente se está hablando de una “potestad” administrativa perfectamente identificable, puesto que la Administración no solo sanciona, sino que también ejecuta las sanciones impuestas. Lo cual supone una colisión, desde un punto de vista estricto, con el principio de división de poderes y el monopolio represivo de los jueces. (p. 503)

Debemos recordar que al tratarse de potestad hablamos del poder jurídico reconocido por el ordenamiento cuyo ejercicio exige que se concreten ciertas circunstancias en su aplicación encasilladas en el plano de la legalidad, generando de esta manera una relación jurídica con el administrado.

Por lo dicho es menester establecer qué:

La potestad sancionadora está integrada por un haz de facultades básicas, tales como: la de establecimiento, la de imposición y la de ejecución. Tales facultades pueden concurrir conjunta o separadamente en cada Administración y tienen un contenido o alcance variable.

La facultad de establecimiento es, por esencia, normativa, y se refiere a la determinación de las infracciones y sanciones, la facultad de imposición, que presupone la previa constatación de una infracción, se refiere a la aplicación de las sanciones administrativas, esta misma facultad exige además la previa determinación de los infractores por medio de un procedimiento dirigido por el ente que la ostenta. Finalmente, la facultad de imposición comporta, además, la de imponer su ejecución. (Manual de Derecho Administrativo Sancionador, 2010, pp. 101, 102)

Debe quedar claro que la potestad sancionadora de la Administración es uno de los pilares de su sistema de potestades. Tal alusión de acuerdo al lúcido criterio de

NIETO (2002) afirma:

Proporciona una base muy sólida al Derecho Administrativo Sancionador, puesto que así queda anclado en el ámbito constitucional del Estado superando los planteamientos, habituales tradicionales, mas rudimentarios, que buscan su justificación dogmática en la sanción, en el ilícito, a todo lo más, en la organización Administrativa. En el principio de todo derecho esta una potestad administrativa sancionadora y un ordenamiento jurídico administrativo sancionador son por lo que puede hablarse con propiedad de un Derecho Administrativo Sancionador. (pp. 322, 323)

Lo antes dicho nos lleva a la conclusión de que toda organización requiere de disciplina, mucho más si se trata de una estructura administrativa, y si es publica con mucha más razón, respetando el orden jerárquico y su obediencia, es decir aplicando los pilares esenciales de disciplina, mando y obediencia, acompañando a ésta, cuestiones de sanción, para que así la sociedad respete el orden establecido para una mejor convivencia.

Ahora bien, es importante recalcar que al igual que la potestad penal que tiene su IUS PUNIENDI que no es más que aquella facultad que corresponde a un determinado sujeto de imponer penas o medidas de seguridad ante la comisión de delitos; la potestad administrativa sancionatoria posee su IUS PUNIENDI del Estado, el mismo que se encuentra delimitado de la siguiente forma:

Según nuestra Constitución en su Art. 76 prescribe:

Garantías básicas del derecho al debido proceso.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará al Derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no este tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (CRE, 2010, p. 62)

Claro está en el artículo antes transcrito que en nuestro ordenamiento jurídico se diferencia entre las sanciones administrativas de las penas judicialmente impuestas, reconociéndose la potestad sancionadora Administrativa, pues esta actividad es integral y por tanto no puede concebirse su desenvolvimiento sin el auxilio de una potestad sancionadora propia.

Por lo dicho hay que tomar en cuenta que en el ejercicio de la potestad sancionadora, esta debe subordinarse a los principios del debido proceso aplicando las garantías constitucionales en nombre de la seguridad jurídica, por lo tanto es imprescindible en el momento de la imposición de sanciones se tome en cuenta el rango, materia y tiempo así como la sanción aplicada se encuentre tipificada en la norma, cumpliendo así con lo que exige la Constitución por el hecho mismo de desenvolvemos en un Estado Social de Derechos.

Otro ejemplo de normativa interna es:

Código Tributario.- Art. 67.- Facultades de la administración tributaria.- Implica el ejercicio de las siguientes facultades: de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recurso de los sujetos pasivos, la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos y la recaudación de los tributos. (Código Tributario, 2010, p. 34)

*Principio de Legalidad: 1. La potestad sancionadora de la Administración Pública, reconocida por la Constitución se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación de procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta norma. 2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal. 3. Las disposiciones de éste título no son de aplicación al ejercicio, por la Administración Pública Central, de su potestad respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ella por una relación contractual. (ERJAFE, Art.192, 2014, p.52)*

*“Garantía de Procedimiento: 1. El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal establecido. 2. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento” (ERJAFE, Art.199, 2014, p. 53)*

De las normas antes citadas es importante mencionar al Artículo 192 del ERJAFE, que dice: *“Principio de Legalidad.- 1. La potestad sancionadora de la Administración Pública, reconocida por la Constitución se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta norma. 2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango. 3. Las disposiciones de este título no son de aplicación al ejercicio, por la Administración Pública*

*Central, de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ella por una relación contractual.” (ERJAFE, Art.192, 2014, p.52)*

La misma que abarca la actividad de la Administración a los principios del debido proceso, en especial la legalidad y reserva de ley.

Por ello la actividad sancionadora en síntesis debe ser aplicada por el órgano al que la ley le atribuye, se debe anotar que conforme la doctrina universal solo con la norma con fuerza de ley puede aplicar una sanción, haciendo referencia al artículo 76 numeral 3 de nuestra Constitución citado en líneas anteriores.

Es preciso indicar que, de modo predominante la potestad sancionadora de la Administración se expresa a través del ejercicio de la potestad disciplinaria, pues es el poder de la que goza la administración para la imposición de sanciones, caracterizada por el poder natural derivada de su actuar interno y el poder de considerar o valorar las conductas sancionables.

Debemos decir que por tanto debe quedar claro que, la potestad sancionadora de la Administración es uno de los pilares de su sistema de potestades. Tal alusión lo manifiesta

NIETO (2010) afirma: proporciona una base muy sólida al Derecho Administrativo Sancionador, puesto que así queda anclado en el ámbito constitucional del Ecuador superando los planteamientos habituales tradicionales, mas rudimentarios, que buscaba su justificación dogmática en la sanción, en el ilícito o, a todo lo más, en la organización administrativa. En el principio de todo Derecho esta una potestad administrativa sancionadora, y un ordenamiento jurídico administrativo sancionador es por lo que puede hablarse con propiedad de un Derecho Administrativo Sancionador. (pp. 322, 323)

Por lo antes dicho consideramos que como un concepto claro de Procedimiento Administrativo Sancionador, no es más que la potestad que goza la Administración Pública, para la imposición de sanciones en el caso de cometimiento de infracciones en contra de la actividad pública basada en la regulación de sus principios y normas aplicables a su procedimiento estipuladas en la Constitución y el Ordenamiento Jurídico vigente.

## **1.6 Principios Constitucionales dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador.**

Como se ha evidenciado anteriormente el principio de legalidad constituye la columna vertebral del procedimiento administrativo que aplicando en el ámbito sancionador adquiere notoriedad por la aplicación de los principios del debido proceso. Pues la legalidad se la considera como un principio lleno de complejidades ya que por un lado se encarga del seguimiento del control de los medios que utiliza la Administración Pública en sus actuaciones como el control de la reserva legal tanto en el ámbito sancionatorio como en la ley en general.

Ahora bien el objetivo del Estado radica en la protección y promoción de los derechos humanos; por lo que es necesario la intervención de las garantías del debido proceso la misma que efectivizan los derechos de los ciudadanos y al mismo tiempo marcan los límites en la que actuaran los órganos del poder público.

Por ello se considera importante citar al artículo 75 de la carta fundamental que manifiesta:

*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la Ley. (CRE, Art. 75, 2010, p.58)*

Claramente se identifica que la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de los ciudadanos no solo se refiere a la vía jurisdiccional, la misma que obliga que la protección de los derechos de los ciudadanos sino que debe consagrarse en todo proceso.

Del mismo modo el Artículo 76 del mismo cuerpo legal manifiesta:

*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)*

- 3. Nadie podrá ser juzgado no sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no este tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; no se le aplicara una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (CRE, Art. 76, 2010, p.58)*

Sobre lo antes indicado cabe citar a GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ (2010) afirman:

integrando dicha potestad con el poder general de la administración a imponer sanciones, indican: “La peculiaridad de esta especie de sanciones administrativas reside en dos caracteres: el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la Administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento, por una parte; y, en segundo término, la estimación como ilícitos sancionables de conductas valoradas con criterios deontológicos más que estrictamente jurídicos. (p. 330)

Finalmente es menester que analicemos la garantía del debido proceso contenida en el artículo 76 numeral 7, letra i) la misma que manifiesta: “*nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia*” que tiene sus particularidades en el procedimiento sancionador administrativo, cuya distinción respecto al proceso penal, fue perfectamente dilucidada en sentencia el 25 de Junio por la primera sala de lo Penal de la Ex Corte suprema de Justicia:

De conformidad con la letra i) numeral 7 del artículo 76 de la C.R.E., ninguna persona puede ser juzgada más de una vez por la misma causa. Tal juzgamiento reglado por el Código penal y el código de procedimiento Penal, es radicalmente distinto a la sanción administrativa que el superior, en ejercicio de sus funciones, puede imponer al subordinado que ha quebrantado el cumplimiento de sus deberes. (Gaceta Judicial, Año C.V.. Serie XVII, 2004, p.4597)

Como se puede observar claramente esta distinción de hechos luego de un control exhaustivo por la autoridad administrativa o judicial, sea el caso, puede desembocar en una responsabilidad administrativa, civil o penal, según sea el bien jurídico que se trata de proteger en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en el que nos desenvolvemos en la actualidad.

Siendo esta la muestra de que la Legalidad y el debido proceso es la base fundamental de la aplicación de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio enmarcado en justicia, repitiendo lo que en líneas anteriores se dijo siendo esta la columna vertebral de nuestro estudio.

## **CAPITULO II**

### **2 ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SISTEMA JURÍDICO ECUATORIANO**

En todo proceso que se ventile aplicación, violación de derechos e intereses legítimos de las partes debe existir un pleno respeto y estricta aplicación a lo prescrito por el Art. 11 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual prescribe.

Ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento. 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia. (...) 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos. 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. (CRE. Art. 11, 2010, pp.35, 36)

Disposición constitucional citada en líneas anteriores que se encuentra ligada en forma directa a lo prescrito por el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual dispone que en todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso.

La actividad coordinada a un fin se denomina procedimiento que, en el ámbito jurídico, se compone de una sucesión concatenada de actos, a la cual el ordenamiento jurídico le confiere determinados efectos. A este conjunto de actos concatenados y yuxtapuestos, que de manera coordinada se orientan a garantizar la ciudadanía la vigencia de sus derechos subjetivos e interés legítimo del derecho subjetivo el cual conceptualiza las facultades o potestades jurídicas inherentes al hombre por razón de naturaleza, contrato u otra causa admisible en Derecho. Un poder reconocido por el ordenamiento jurídico a la persona para que, dentro de su ámbito de libertad actúe de la manera que estima más conveniente a fin de satisfacer sus necesidades e intereses junto a una correspondiente protección o tutela en su defensa, aunque siempre delimitado por el interés general de la sociedad. Parada (2009) "Es la facultad reconocida a la persona por la Ley que le permite efectuar determinados actos, un poder

otorgado a las personas por las normas jurídicas para la satisfacción de intereses que merecen la tutela del Derecho”(p. 121) conocido o como se lo e se denomina también Justicia Administrativa o procedimiento Administrativo.

Debo realizar énfasis en que el procedimiento administrativo, es aquel que no se encuentra rigurosamente reglado, dado a sus aspectos particulares derivados de la complejidad de la organización de los entes públicos, del sistema de control y de la intervención estatal sobre la actividad de los entes jurídicos menores, además del reciproco sistema de consultas entre los distintos entes dispuestos por el ordenamiento jurídico. Debiendo anotarse que, en muchas ocasiones a nivel de la administración centralizada, que se entiende esta reglada por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE, existen entidades que tienen su propio procedimiento, como por ejemplo el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual, cuyo procedimiento está normado por el marco regulatorio de la Ley de Propiedad Intelectual, cuestión similar ocurre en otras serie de entidades estatales.

El procedimiento administrativo, se encuentra en un plano de paridad procesal con los procedimientos legislativo y judicial Dromi (1990) afirma “pero limitado específicamente a la preparación e impugnación de la voluntad nacida en ejercicio de la función administrativa” (p.30).

Concretamente el procedimiento administrativo se compone de las formalidades y trámites que debe acatar la administración en ejercicio de su actividad pública como también los administrados Dromi (1990) afirma: “en su gestión de tutela individual con participación colaborativa ene l ejercicio de función administrativa” (p.31).

Para poder entender en forma óptima y poder identificar los diferentes procesos administrativos que se desarrollan en la administración pública es menester analizar algunos de ellos y poder evidenciar la estructuración propia de cada proceso dentro del actuar administrativo.

## **2.1 El Procedimiento Administrativo en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva - ERJAFE.**

Según lo prescrito por el Art. 1 del ERJAFE tiene como objeto principal instituir la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva.

El procedimiento Administrativo determinado en el ERJAFE no solo contempla a la Administración central del Estado sino también tiene un alcance a la administración civil y militar.

Como aspecto importante dentro del procedimiento administrativo es necesario determinar que se debe respetar lo prescrito por el Art. 84 ERJAFE (competencia administrativa) para de esta manera se puede respetar lo que determinan los arts.192 y 199 del ERJAFE principio de legalidad y garantías del procedimiento lo que conlleva respeto a las garantías básicas del debido proceso y sobre todo del legítimo derecho a la defensa ya sea del administrador y del administrado.

Según lo prescrito por el Art. 135 del ERJAFE el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada

En concordancia con lo indicado, el deber de tutela que consagra el artículo 75 de la Constitución de la República se extiende a la Administración Pública encargada de conocer y resolver situaciones administrativas; así en cumplimiento de lo señalado los órganos que conforman la Administración Pública tienen la obligación de atender las peticiones presentadas por los administrados o ciudadanos, así como hacer efectivas las garantías del debido proceso a los peticionarios y claro a dictar una resolución motivada dentro de los plazos que prevé el ordenamiento jurídico; entonces la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo iniciado de oficio o como consecuencia del derecho de petición debe decidir todos los puntos expuestos por el administrado y así como las cuestiones que se deriven del procedimiento respectivo.

Acorde a lo prescrito por el Art. 137 del ERJAFE cuando se da inicio al procedimiento administrativo mediante petición de parte este debe iniciarse mediante una solicitud la cual debe cumplir con los requisitos que prevé la norma citada en líneas primeras de este párrafo, tomando en consideración que cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, estas podrán

ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

Es muy importante recalcar que la Administración Pública deberá establecer modelos de solicitudes, reclamos, recursos y en general de cualquier tipo de petición que se dirija a la Administración Pública Central, preferiblemente cuando se traten de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Modelos estos que deberán estar a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas las cuales además deben ser publicadas en el Registro Oficial o en una página web de dominio público (tramites ciudadanos), donde estos modelos no serán obligatorios. (Art. 137, ERJAFE).

- a. **MEDIDAS PROVISIONALES.**- una vez iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, debiendo destacar que incluso antes de iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de ley y cualquier modificación en el sentido que sea como modificación, cancelación será mediante recurso que proceda y será resuelto mediante resolución.
  
- b. **ACUMULACIÓN.**- el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento administrativo cualquiera haya su tramitación podrá acumular los mismos cuando exista identidad sustancial o íntima conexión, destacando que contra la resolución de acumulación no existe recurso alguno de lo cual discrepo en vista de que se está violentado un derecho humano garantizado en la convención iberoamericana de derechos humanos de la cual es parte Ecuador como es el principio del doble conforme.

- c. **ORDEN DEL PROCEDIMIENTO.-** dentro del proceso administrativo precisamente bajo disposición del ERJAFE este se basa en el impulso (Art. 141 ERJAFE), destacando que cuando es de oficio se lo desarrolla en base al principio de celeridad, donde el cumplimiento de los trámites solicitados deben realizarse en el plazo de diez días. Dentro del procedimiento existen cuestiones incidentales (Art. 144 ERJAFE) que pueden conllevar a la nulidad de los actos.
- d. **DE LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.-** la instrucción del procedimiento es donde para su determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución necesariamente debe existir la apertura de periodo de prueba en donde se evacua los medios probatorios necesarios para el esclarecimiento de los hechos, para luego de esto poder presentar el informe pertinente el cual debe ser debidamente motivado tal como lo exige el lit. I del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador.
- e. **DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO.-** en todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegura el derecho al debido proceso en donde la parte las partes deben ser escuchadas en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y sobre todo contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa. Dentro de la participación del interesado este podrá solicitar a la Administración respectiva que sea escuchado en audiencia previo a la resolución del caso donde toda esta información será de carácter pública cuando la naturaleza del caso así lo requiera.
- f. **DE LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.-** la administración pública está facultada según la ley de patrocinio nacional (ley orgánica de la procuraduría general del estado) a celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el intereses público.

- g. **DEL DESISTIMIENTO Y LA RENUNCIA.-** en esta tema debemos destacar lo siguiente la procedencia del desistimiento o la renuncia se la realiza siempre y cuando el ordenamiento jurídico así lo permita, a lo cual estos serán aceptados pero si al transcurrir el plazo de diez días un tercero insiste en su continuación se debe proseguir su tramitación.
- h. **DE LA CADUCIDAD.-** es obligatorio destacar que la caducidad opera en los procesos administrativos que hayan sido iniciados a solicitud de parte interesada y que está en el plazo de dos meses sea imputada al solicitante. Muy importante en este trabajo de investigación el destacar “la caducidad no producirá por si sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de la prescripción” (Art. 159, núm. 3, ERJAFE), así también “podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente suscitara para su definición y esclarecimiento.” (Art. 159, núm. 4, ERJAFE)
- i. **DE LA EJECUCIÓN.-** la Administración pública no iniciara ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirvió de fundamento jurídico. Hay que resaltar que los actos de la Administración Pública serán inmediatamente ejecutivos ósea se ha cumplido con la ejecutoriedad salvando disposición que establezca lo contrario. Dentro de este tema tenemos también la existencia de ejecución forzosa la cual se la aplicara respetando el principio de proporcionalidad y el de libertad individual en lo referente a lo menos restrictivo.
- j. **DE LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS EN LA VÍA ADMINISTRATIVA.-** dentro del presente tema se destaca la revisión de disposiciones y actos nulos los cuales pueden ser revisados por la Administración Pública Central ya sea por iniciativa propia o a petición de parte, donde esta declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Muy

importante dentro del proceso administrativo de revisión de actos en la vía administrativa es la declaración de lesividad de actos anulables cuando estos sean declarados lesivos para el interés público por parte del Presidente de la República, los Ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central. La lesividad no podrá adoptarse una vez que haya transcurrido tres años desde que se dictó el acto administrativo, pero transcurrido el plazo de tres meses sin que se haya declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo.

- k. **DE LOS RECLAMOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**- dentro de los reclamos y recursos administrativos los interesados podrán petitionar o pretender, la formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos.

i. **RECURSO DE REPOSICIÓN:** El estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva:

Los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la Administración que los hubiera dictado o ser impugnados directamente en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de la Administración. (Art. 174, núm. 1, ERJAFE)

Este recurso este que puede ser interpuesto dentro del plazo de 15 días si acto fuera expreso (la administración resuelve a través de un acto escrito) y si no lo fuere el plazo será de dos meses, donde el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de dos meses. “Contra la Resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso. Contra la resolución de un recurso de reposición podrá interponerse el recurso de apelación o a acción contenciosa administrativa a elección del recurrente” (Art. 175, núm. 2 y 3, ERJAFE).

- ii. **RECURSO DE APELACIÓN.**- podrán ser recurridos en apelación “las resoluciones y actos administrativos cuando no pongan fin a la vía administrativa” (Art. 176, núm. 1, ERJAFE), el cual será interpuesto

para ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración. Este recurso será interpuesto en el plazo de 15 días contados desde el día siguiente a de su notificación siempre y cuando el acto recurrido sea expreso y si no lo es será dentro del plazo de dos meses.

- iii. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.-** este recurso puede ser interpuesto por los administrados o los ministros de estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma (Art. 178 ERJAFE) en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas donde este recurso será interpuesto ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma la revisión de actos o resoluciones firmes cuando se hubiere dictado con evidente error de hecho o de derecho que aparezcan, cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental entre otras en forma puntual, donde este recurso será interpuesto en el plazo de tres años a partir del inicio de su vigencia y de tres meses a partir de la ejecución de la sentencia condenatoria. Este recurso pone fin a la vía administrativa (Art. 179 ERJAFE). Se debe respetar todas las exigencias de procedibilidad que exige este recurso para poder hacer efectivo el legítimo derecho al debido proceso y defensa.

## **2.2 El Procedimiento Administrativo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.**

La Constitución de la República vigente, establecen una nueva organización territorial del Estado, incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que por ley se establezca el sistema nacional de competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional, para lo cual este código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y

progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial, (Constitución de la República Art. 239 y COOTAD Art. 1). Por lo tanto como uno de los objetivos que tenemos (COOTAD Art. 2) “la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano” (pág. 11).

El COOTAD en su Art. 5 dice:

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. (pág. 14).

Dentro del procedimiento administrativo determinado en la COOTAD (Art. 382) se debe en forma obligatoria priorizar y respetar principios constitucionales por parte de los gobiernos autónomos descentralizados observarán:

“los principios de legalidad, celeridad, cooperación, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, libre acceso al expediente, informalidad, inmediatez, buena fe y confianza legítima. Donde los procedimientos administrativos no regulados expresamente en este Código estarán regulados por acto normativo expedido por el correspondiente gobierno autónomo descentralizado de conformidad con este Código. Dichas normas incluirán, al menos, los plazos máximos de duración del procedimiento y los efectos que produjere su vencimiento. Para formular peticiones ante los gobiernos autónomos descentralizados no se requiere patrocinio de un profesional del derecho y podrá presentarse en forma escrita o verbal, haciendo una relación sucinta y clara de la materia del reclamo. Para facilitar la formulación de solicitudes, recursos o reclamos, las administraciones de los gobiernos autónomos descentralizados deberán implementar formularios de fácil comprensión y cumplimiento, por áreas de servicio de cada dependencia. En los gobiernos autónomos descentralizados en cuya circunscripción territorial se pueda acceder fácilmente a medios informáticos y digitales, se deberán aceptar solicitudes y escritos por dichos medios, con igual validez que los presentados en medios impresos. (pág. 155)

En base a las competencias y funciones que poseen los GADS dentro del aspecto administrativo por poseer independencia administrativa, gozan también de una **Potestad resolutoria** en el COOTAD Art. 383 que dice:

corresponde a los directores departamentales o quienes hagan sus veces en la estructura organizacional de los gobiernos autónomos descentralizados, en cada área de la administración, conocer, sustanciar y resolver solicitudes, peticiones, reclamos y recursos de los administrados, excepto en las materias que por normativa jurídica expresa le corresponda a la máxima autoridad administrativa (Ejecutivo - Alcalde). Es muy importante resaltar el ejercicio de la facultad de resolver en el gobierno autónomo descentralizado **parroquial rural** corresponde en forma exclusiva al presidente o presidenta de la junta parroquial rural o quien haga sus veces. Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados que estén encargados de la sustanciación de los procedimientos administrativos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía o retraso en la tramitación de procedimientos. (pág. 156).

Dentro del desarrollo del procedimiento administrativo en lo que tiene que ver al amparo de lo prescrito por el COOTAD tenemos que la jurisdicción para resolver y avocar conocimiento un proceso administrativo se lo puede realizar también por **DELAGACIÓN y AVOCACIÓN** tal como lo prescribe el Art. 384 del COOTAD, el cual ampara que previa autorización de la máxima autoridad (Alcalde) otra persona puede conocer y resolver el proceso administrativo e incluso le traslada esta potestad a un funcionario de menor jerarquía bajo su propia responsabilidad de este.

Para la existencia de un acto administrativo este primero debe entrar en vigencia con la respectiva notificación en forma obligatoria a los administrados para que estos pueden tener conocimiento del contenido y pueden ejercer algún tipo de acción en contra de actos que no estén en concordancia con la Constitución y con la realidad local por tanto los actos administrativos de los órganos de administración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados están investidas de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, lo cual debe ser derogado de esta disposición legal en vista que ningún acto administrativo puede ser respaldado en base a presunciones sino en base a hechos reales y sobre todo comprobables. El legislador fue muy hábil al crear esta ley en vista de que al momento que expone que un acto administrativo se lo crea en base a presunciones de legitimidad y

legalidad, implementa un principio constitucional como es el la **LESIVIDAD** prescrito en el Art. 373 del COOTAD que dice:

Las máximas autoridades de los GADS podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción. (...). (pág 153)

- a. **DILIGENCIAS PROBATORIAS.-** el COOTAD al amparo de lo prescrito por el Art. 385 prescribe que se puede aperturar un término de prueba sea este a petición de parte o de oficio cuando sea necesario sustentar mediante medios probatorios algún hecho necesario en donde este término no podrá ser menor a cinco días ni mayor a diez días, esto significa que le dejan a la administración una potestad que incluso puede perjudicar a los interesados.
  
- b. **OBLIGACIÓN Y PLAZO PARA RESOLVER.-** la administración está en obligación de resolver todos los asuntos puestos en su conocimiento y el de notificar para que sus actos puedan ser ejecutados pero estas resoluciones deben contener lo que prescribe el literal L del núm. 7 del Art. 76 de la CRE como es la motivación, significando que no solo se debe citar las disposiciones legales sino la pertinencia de sus aplicación al hecho concreto que se está resolviendo a la premisa fáctica en concordancia con una premisa normativa y poder expedir resoluciones de calidad. Las resoluciones deben ser notificadas en el plazo que determine cada nivel de gobierno mediante acto normativo y si no lo fijare plazo alguno para las notificaciones de los actos este será de treinta días y si dentro de este plazo no se notificara se entenderá que ha operado un silencio administrativo en favor del administrado lo cual difiere en forma sustancial de lo prescrito por el Art. 28 de ley de modernización del Estado en lo referente a los plazos para que opere el silencio administrativo.
  
- c. **MEDIDAS PROVISIONALES.-** Para las medidas provisionales según el COOTAD en su Art. 390 dice:

El órgano administrativo competente, de oficio o a petición de parte, en los casos de urgencia, por razones de orden público o para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas provisionales correspondientes

en los supuestos previstos en la normativa correspondiente. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o extinguidas cuando se inicie el procedimiento administrativo que corresponda, el cual deberá efectuarse, como máximo, dentro de los diez días siguientes a su adopción. Dichas medidas provisionales quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o al iniciar el procedimiento no existe un pronunciamiento acerca de las mismas. (pág. 158).

Por lo antes dicho, sobre las cuales pueden ser revocadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento administrativo.

- d. RECLAMOS ADMINISTRATIVOS.-** el reclamo administrativo procede cuando el acto administrativo ha causado efectos jurídicos en contra del administrado y este o un tercero puede presentarse ante el órgano competente el reclamo respectivo el cual debe sustanciarse mediante el principio de celeridad y su resolución debe dictarse máximo en plazo de treinta días tomando en consideración que si no lo hace operara en favor del administrado un silencio administrativo.
- e. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.-** Se podrá impugnar según el COOTAD en el Art. 406 que dice.

Contra las resoluciones que emitan los directores o quienes ejerzan sus funciones en cada una de las áreas de la administración de los gobiernos regional, provincial, metropolitano y municipal, o el presidente o presidenta de la junta parroquial rural, así como las que expidan los funcionarios encargados de la aplicación de sanciones en ejercicio de la potestad sancionadora en materia administrativa, y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio de difícil o imposible reparación a derechos e intereses legítimos. Los interesados podrán interponer los recursos de reposición y de apelación, que se fundarán en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en este Código. La oposición a los restantes actos de trámite o de simple administración podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento. (pág. 162)

- f. RECURSO DE REPOSICIÓN.-** Según el COOTAD en sus Artículo 407 y 408 manifiestan que los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa

podrán ser recurridos, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado en plazo de cinco días luego de su notificación o ser impugnados directamente en apelación ante la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado.

j. **RECURSO DE APELACIÓN.-** Según el COOTAD Art. 409 dice:

Las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante la máxima autoridad del GAD, el cual puede ser interpuesto directamente sin que medie reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa (..). (pág. 163).

En lo referente al plazo para la interposición del recurso de apelación según el COOTAD en su Artículo 410 dice:

El plazo para la interposición del recurso de apelación es de cinco días contados a partir del día siguiente al de su notificación cuando el acto es expreso y si no lo es el plazo para su interposición será de dos meses. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de treinta días. Transcurrido este plazo, de no existir resolución alguna, se entenderá negado el recurso. Contra la resolución de un recurso de apelación no habrá ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos aquí establecidos. (pág. 163)

k. **RECURSO DE REVISIÓN.-** este recurso se lo interpone contra los actos administrativos firmes y ejecutoriados ante la máxima autoridad ejecutiva de los GADS, pero para la interposición de este recurso el acto impugnado debe haber incurrido en las causales prescritas en lo prescrito por el Art. 411 del COOTAD así también no procederá contra las pretensiones que prescribe el Art. 412, ibídem, destacando que para una de las causales que determina el Art. 411 ibídem el plazo para su interposición será de tres años y de las otras causales será de treinta días.

### **2.3 Procedimiento Administrativo en el Código Tributario.-**

Debemos entender primero el **Ámbito de aplicación** (Art. 1 del Código Tributario) **de esta norma legal** el cual se base en forma exclusiva a la regulación de las relaciones jurídicas provenientes de los tributos que se relaciona entre los sujetos activos del mismo (Estado) y los contribuyentes o responsables de aquellos (personas naturales o jurídicas), donde esta codificación se aplicara para determinar la relación jurídica tanto a nivel nacional, provincial, municipal, metropolitano o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos. De donde debemos entender que tributos son los conocidos impuestos, tasas y las contribuciones especiales o de mejora. En este proceso de relación sujeto activo y pasivo del tributo siempre existirá la **Supremacía de las normas tributarias**, (Art. 2 del Código Tributario) que significa, que las disposiciones del Código Tributario y de las demás leyes tributarias, prevalecerán sobre toda otra norma de leyes generales.

Dentro del procedimiento administrativo tributario debemos primero entender que la gestión tributaria son las funciones de la administración tributaria la misma que comprende dos gestiones distintas y separadas, donde la primera es la determinación y recaudación de los tributos; y, la resolución de las reclamaciones que contra aquellas se presenten; en la vía administrativa tributaria que garantiza los principios de simplificación, celeridad y eficacia.

**PROCEDIMIENTO GENERAL Y DE EXCEPCIÓN.-** Los actos administrativos se producirán por el órgano competente, mediante el procedimiento que este el Código Tributario, donde se debe aplicará la ley especial tributaria cuando por la naturaleza del tributo se instituya un procedimiento de excepción.

La Competencia administrativa tributaria es la potestad que otorga la ley a determinada autoridad o institución, para conocer y resolver asuntos de carácter tributario.

**FORMA Y CONTENIDO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.-** los actos administrativos dentro de la administración tributaria deberán ser expuestos donde constara una motivación acorde al caso basándose no solo a la aplicación de la norma sino a la pertinencia de su aplicación, actos administrativos tributarios que presumirán de legalidad y de ejecutoriedad, los cuales deben ser notificados a los peticionarios o reclamantes.

**DE LA NOTIFICACIÓN .-** es importante abordar en forma un poco más amplia este tema en vista a razón de que cualquier acto administrativo tributario para que surta efecto debe

ser debidamente notificado por intermedio de la persona designada así para el efecto donde las notificaciones en este ámbito se practicaran en persona, por boleta, por correo certificado o por servicios de mensajería, por la prensa, por oficio, en los casos permitidos en el Código Tributario en su Art. 107, siempre que éstos permitan confirmar inequívocamente la recepción, por constancia administrativa escrita; y, por el medio electrónico previsto en el artículo 56 de la Ley de Comercio Electrónico.

**DE LAS RECLAMACIONES, CONSULTAS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS.-** dentro de este ámbito debemos primero entender quiénes son los reclamantes y que se reclama, estos son los contribuyentes, responsables, o terceros que se creyeren afectados, en todo o en parte, por un acto determinativo de obligación tributaria (**Art. 87 código tributario.-**  
**Concepto.-** La determinación es el acto o conjunto de actos provenientes de los sujetos pasivos o emanados de la administración tributaria, encaminados a declarar o establecer la existencia del hecho generador, de la base imponible y la cuantía de un tributo.), donde deben comparecer los reclamantes o perjudicados ya sea en forma personal, por intermedio del representante legal o por intermedio de procurador debiendo ser legitimada su intervención. En este tipo de acciones se puede incluso determinar la acumulación de expedientes siempre y cuando guarden estrecha relación entre el tema principal del reclamo y el contenido del reclamo debe ser conforme lo prescribe el Art. 119 del código tributario, este tipo de reclamaciones se presenta cuando existe un pago indebido o pago en exceso. Este tipo de proceso se lo puede realizar ya sea a pedido de parte o por impulso de la administración tributaria.

**DE LA PRUEBA.-** debo destacar que hoy en día al estar bajo el imperio de un estado constitucional de derechos y justicia social, que conlleva al respeto de los derechos humanos y los garantizados en nuestra constitución al ampro de lo prescrito por el numeral seis del Art. 168 de la CRE todo tipo de trámite se debe desarrollar bajo un procedimiento oral, pero en este caso aún se lo sigue desarrollando en forma escrita pero esto no significa que se deba irrespectar lo que garantiza esta misma norma constitucional como es el respeto a los principios de la oralidad como es el principio de contradicción, impugnación, concentración y dispositivo, razón por la cual se debe aceptar todos los medios de prueba admitidos por la ley, excepto la confesión de funcionarios y empleados públicos. Para el desarrollo de la prueba testimonial sólo se admitirá cuando por la naturaleza del asunto no pudiere acreditarse de otro modo, hechos que influyan en la determinación de la obligación tributaria. Para el desarrollo de los medios probatorios la administración en base

a la norma tributaria concederá plazo probatorio cuando solicite el reclamante o Interesado o sea necesario para el esclarecimiento de los hechos materia del reclamo donde este será fijado de acuerdo a la importancia o complejidad de esos hechos, pero en ningún caso excederá de treinta días. Previa a la resolución del reclamo respectivo la administración por intermedio de funcionario respectivo antes de vencerse el plazo de resolver si amerita que el interesado alegue en su defensa o se esclarezcan puntos materia de la reclamación fijara una audiencia.

**DE LA RESOLUCIÓN.-** En lo referente a la resolución según el Código Tributario en su Art. 132 manifiesta:

Las resoluciones se expedirán en el plazo de 120 días hábiles, contados desde el día hábil siguiente al de la presentación del reclamo, o al de la aclaración o ampliación que disponga la autoridad administrativa. Se exceptúan de esta norma los siguientes casos: 1. Los previstos en el artículo 127 del Código Tributario, en los que el plazo correrá desde el día hábil siguiente al de la recepción de los datos o informes solicitados por el reclamante, o del que se decida prescindir de ellos; 2. Los que se mencionan en los artículos 129 y 131 en que se contará desde el día hábil siguiente al vencimiento de los plazos allí determinados; y, 3.- Las reclamaciones aduaneras, en las que la resolución se expedirá en 30 días hábiles por el Gerente Distrital de Aduana respectivo. (pág. 28).

En este punto debo exponer que existen diferentes periodos de tiempo para que opere un silencio administrativo en favor del reclamante lo cual diere de los otros procedimientos administrativos que hemos analizado. **Resolución expresa.-** Las resoluciones serán motivadas en la forma que se establece en el artículo 81 del Código Tributario, con cita de la documentación y actuaciones que las fundamentan y de las disposiciones legales aplicadas. Decidirán todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente o de los expedientes acumulados. **Aceptación tácita.-** En todo caso, el silencio administrativo no excluirá el deber de la administración de dictar resolución expresa, aunque se hubiere deducido acción contenciosa por el silencio administrativo. En este evento, si la resolución expresa admite en su totalidad el reclamo, terminará la controversia; si lo hace en parte, servirá de elemento de juicio para la sentencia; y si la resolución fuere íntegramente negativa, no surtirá efecto alguno.

**DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.-** Las resoluciones administrativas emanadas de la autoridad tributaria, son susceptibles de los siguientes recursos, en la misma vía

administrativa: De revisión por la máxima autoridad administrativa que corresponda al órgano del que emanó el acto, según los artículos 64, 65 y 66 del Código Tributario; y, de apelación en el procedimiento de ejecución.

**DEL RECURSO DE REVISIÓN.-** El Director General del Servicio de Rentas Internas, en la administración tributaria central y los prefectos provinciales y alcaldes, en su caso, en la administración tributaria seccional y las máximas autoridades de la administración tributaria de excepción, tienen la potestad facultativa extraordinaria de iniciar, de oficio o por insinuación debidamente fundamentada de una persona natural o jurídica, que sea legítima interesada o afectada por los efectos jurídicos de un acto administrativo firme o resolución ejecutoriada de naturaleza tributaria, un proceso de revisión de tales actos o resoluciones que adolezcan de errores de hecho o de derecho, en los casos citados exclusivamente en lo prescrito por el Art. 143 del Código Tributario, donde su tramitación se la puede tramitar de oficio cuando la autoridad competente tuviere conocimiento, por cualquier medio, que en la expedición de un acto o resolución se ha incurrido en alguna de las causales de revisión donde previo informe del Departamento Jurídico de la institución generadora del acto administrativo tributario, si lo hubiere, o de un abogado designado para el efecto, dispondrá la instauración de un expediente sumario con notificación a los interesados, siempre y cuando se trate de cuestiones que requieran de la práctica de medios probatorios. El recurso de revisión no procederá exclusivamente en los casos prescritos por el Art. 145 del Código Tributario. Concluido el sumario la autoridad administrativa correspondiente dictará resolución motivada, en el plazo de noventa días, en la que confirmará, invalidará, modificará o sustituirá el acto revisado.

## **2.4 Procedimiento Administrativo en la Ley Orgánica del Servicio Público.-**

Según lo prescrito por el Art. 229 de la CRE.

Servidoras y servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Para este aspecto es importante identificar el objetivo de la LOSEP como es el de propender el desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos para lograr el permanente mejoramiento, eficacia, eficiencia, calidad, productividad del estado y de sus instituciones, esto amerita una seccional optima del talento humano para el desarrollo de las actividades propias de la Administración Pública Central. Es indispensable identificar el ámbito de aplicación

de la LOSEP como es la aplicación obligatoria en materia de recursos humanos y remuneraciones en toda la administración pública que se encuentran citadas en el Art. 225 de la CRE. (CRE, Art. 229, 2010, p.112).

La LOSEP es una norma jurídica que determina todos los lineamientos en lo correspondiente a la administración del talento humano, razón por la cual el proceso administrativo que garantiza esta disposición legal es en lo concerniente al procedimiento del sumario administrativo sancionador y todo lo relacionado al régimen de la administración del talento humano.

- a. **PERIODO DE INICIO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO.-** el presente procedimiento debe iniciarse dentro de los noventa días que se haya cometido la infracción disciplinaria tal como lo prescribe el Art. 92 de la LOSEP.
- b. **ACCIONES PREVIAS.-** previo el inicio de un sumario administrativo se debe cumplir acciones previas como es la procedencia del inicio o no de sumario administrativo que debe determinar el responsable de la unidad de talento humano de la administración pública, le cual debe ser debidamente motivado y fundamentado y sobre todo debe poseer todos los documentos de respaldo para que se determine la presunción del cometimiento de la falta disciplinaria o en su defecto la determinación de no dar inicio al sumario administrativo por no existir una información que determine alguna presunción de cometimiento de falta.
- c. **INICIO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO.-** con la resolución de procedencia de sumario administrativo determinado por el principal del departamento de talento humano el cual fue puesto en conocimiento de la máxima autoridad, el delegado del principal del departamento de talento humano de la institución deberá levantar el auto de llamamiento a sumario administrativo en el término de tres días de haber recibido la disposición de parte de la máxima autoridad.
- d. **DE LA CONTESTACIÓN.-** la servidora o servidor público sumariado una vez notificado con el auto de llamamiento a sumario administrativo, dará contestación al mismo en el término de tres días de haber sido notificado, contestación en la que podrá alegar todos los fundamentos

documentadamente que se crea asistido para desvirtuar los fundamentos de hecho y derecho alegados en el auto de llamamiento a sumario disciplinario, así también deberá formular los medios probatorios que se crea asistido para demostrar su inocencia y se respete su estatus de inocencia garantizado en el Art. 76 núm. 2 de la CRE.

- e. **DEL TÉRMINO DE PRUEBA.-** con la contestación dada al auto de llamamiento a sumario administrativo la o el delegado de la unidad de talento humano de la institución pública apertura un término probatorio de cinco días, donde tanto el sumariado como el delegado formulara los medios probatorios anunciados en su contestación el sumariado como los se crea asistido como por parte de la o del delegado de la talento humano, pruebas que serán pedidas con notificación de parte contraria para que puedan hacer efectivo su legítimo derecho a la impugnación y contradicción de prueba las cuáles serán las que reconoce el ordenamiento legal.
- f. **DE LA AUDIENCIA ORAL.-** el numeral 6 del Art. 168 de la CRE garantiza “La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo” razón por la cual en este tipo de procedimiento administrativo sancionador, precisamente en esta audiencia se debe sustentar todos los medios probatorios solicitados por las partes intervinientes en el sumario disciplinario, para que de esta manera las partes pueden impugnar o contradecir los medios probatorios tanto de cargo como descargo y si estos no son sustentados se debe considerar como prueba actuada en contra de la constitución y por tal motivo carece de legalidad y sobre todo pierden el efecto de prueba (Art. 76 núm. 4. CRE).
- g. **DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.-** una vez agotados todos los pasos que exige el procedimiento administrativo sancionador la o el delegado de la unidad del representante de talento humano emitirá su informe con sus debidas conclusiones y

recomendaciones el cual carecerá de carácter vinculante para la máxima autoridad al momento de emitir la resolución respectiva. En este punto debo manifestar mi inconformidad en vista de que se está violentando el principio de concentración en donde la persona que dirige la investigación toma contacto con todos y cada uno de los medios probatorios evacuados tanto de cargo como de descargo y pueda emitir un informe acorde a la realidad de los hechos demostrados y probados y la máxima autoridad tan solo tiene una perspectiva limitada solo de lo que consta en el proceso y no lo que pudo palpar y observar.

- h. **DE LA SANCIÓN.-** en este punto existe una violación flagrante del legítimo derecho a la defensa y sobre todo a los principios humanos y de derechos humanos, ya que, la sanción la determina la máxima autoridad quien no tuvo contacto directo con las partes intervinientes en el sumario administrativo y poder hacer efectivo el principio de concentración.

En este tipo de procedimientos cuando la sanción es la destitución en forma inmediata esta sanción tiene efecto de ejecución y se debe generar la acción de personar ya destituyéndole al sumario sancionado lo cual violenta el legítimo derecho del doble conforme que establece la convención iberoamericana de derechos humanos.

- i. **DE LOS RECURSOS.-** los recursos que se determinan para este tipo de procesos son los que determina y prescribe el ERJAFE como son apelación y revisión.

### **CAPITULO III**

#### **3 INTERVINIENTES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

**3.1. El Estado.-** Es la organización política soberana de una sociedad asentada en ese territorio determinado con un reconocimiento internacional, con una población y con una estructura jurídica jerarquizada, con soberanía, gobierno, cuya función esencial es organizar y atender los requerimientos de los gobernados, conforme a la Constitución y a la Ley.

**3.1.1. Estamentos Públicos sin Autonomía.-** todas las instituciones del sector público que determine la ley aquellas que dependen de alguna forma del estado central.

**3.1.2. Estamentos Públicos con Autonomía.-** en especial aquellas instituciones del sector público que están amparados bajo el Código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización COOTAD y todas aquellas instituciones del sector público que poseen autonomía tanto presupuestaria como administrativa.

**3.1.3. Servidores y Funcionarios Públicos.-** según lo prescrito por el Art. 229 de la CRE, son servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público, disposición concordante con lo prescrito por el Art. 4 de la Ley orgánica del Sector Público.

**3.2 ADMINISTRADOS.-** El administrado es el particular que entable una relación jurídico administrativa con la Administración.

Cuando hablamos de administrado estamos también hablando de interesado, porque en ambos casos, se trata de un particular (que puede ser una persona física o jurídica por ejemplo una asociación de vecinos), que se dirige a la administración para solicitar, pedir, reclamar, algo de su interés particular como común.

El administrado va a ser por lo tanto, en la mayor parte de los casos el sujeto pasivo de la relación jurídico administrativa, ya que, la parte activa será la Administración.

**3.1.4. Personas Naturales.-** según lo prescrito por el Art. 41 del Código Civil, “son personas naturales todos los individuos de la especie humana, cualesquiera que sean su edad, sexo o condición, divídanse en ecuatorianos y extranjeros” (Código Civil, 2011, p. 25). Según el servicio de rentas internas tenemos que la persona natural Son todas las personas, nacionales o extranjeras, que realizan actividades económicas lícitas. Según el servicio de rentas internas del Ecuador personas naturales son todas las personas naturales que realizan alguna actividad económica y están obligadas a inscribirse en el RUC; emitir y entregar comprobantes de venta autorizados por el SRI por todas sus transacciones y presentar declaraciones de impuestos de acuerdo a su actividad económica.

**3.1.5. Personas Jurídicas.-** según el Art. 564 del Código Civil.

Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente. Las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública. Hay personas jurídicas que participan de uno y otro carácter. No son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República. (Código Civil, 2011, p.107)

**3.1.6. Los Investigadores dentro del Proceso Administrativo Sancionador.-** dentro del procedimiento administrativo sancionador se designa investigador o delegado de la encargada de la unidad de talento humano, donde desafortunadamente la permanencia en la institución del sector público del funcionario o servidor depende en la mayoría de las ocasiones de personas que tienen un total desconocimiento de materia administrativa sancionadora y en especial desconocimiento absoluto de los derechos humanos y derechos constitucionales que garantiza nuestra constitución y tratados de derechos humanos. En base a este aspecto se debe implementar en todas las instituciones del sector público al personal pertinente encargado de sustanciar procedimientos administrativos con todos los conocimientos y garantías que la constitución nos contempla como es una verdadera seguridad jurídica administrativa, un debido proceso y sobre todo que se respete en forma óptima el legítimo derecho a la

defensa en cualquier instancia y solo de esta manera se respeta el principio de procedibilidad que se debe garantizar a los intervinientes en los procesos administrativos.

## **CAPITULO IV**

- 4. LA IMPORTANCIA DE LA SUJECION DE LAS AUTORIDADES A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

#### **4.1. Principio de Juridicidad.**

Como sabemos la Administración del Estado, a través del ejercicio de sus atribuciones, permite el reconocimiento, protección e incentivo de los derechos fundamentales de las personas sujetas para tal efecto al principio de juridicidad, la misma que permite que los administrados recurran en contra de la Administración cuando esta actúa de manera ilegal, de cualquier forma violentando los derechos que protege la Constitución y la Ley. Cabe señalar que en los procesos que se inicien para exigir la garantía de tales derechos puede invocarse cualquier infracción al ordenamiento jurídico y no solo el desconocimiento de los derechos propios del recurrente.

Por lo tanto y según el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta:

El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos de poder público y de las formas de participación directa prevista en la Constitución. (...). (CRE, 2010, p.29)

En referencia a lo antes dicho la Jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de los casos acumulados números 008-009-IN; 011-09-IN, determina:

La Constitución del 2008 establece una nueva forma de Estado, el Estado Constitucional de derechos y justicia, cuyos rasgos básicos son: 1.- Reconocimiento del carácter normativo de la Constitución; 2.- La aplicación directa de la Constitución como norma Jurídica; 3.- Reconocimiento de la jurisprudencia Constitucional como fuente primaria del derecho.- La actual Constitución es norma suprema porque según el artículo 424 está por encima del resto de las normas jurídicas y vincula todos los sujetos públicos y privados en todas sus actividades, así mismo, el artículo 426 de la Carta Fundamental habla de la aplicación directa de las normas Constitucionales y se refiere esencialmente al ejercicio de aplicación directa de los derechos constitucionales en ausencia de normas para su desarrollo.

La aplicación y eficacia directa de la Constitución, implica que todas las normas y actos de poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, por lo tanto, legisladores, jueces y demás servidores públicos, así como los particulares habrán de tomar a la Constitución como una norma de decisión, con las siguientes consecuencias.- a) Habrá de examinarse y compararse todas las normas con las disposiciones constitucionales para determinar, de forma legítima si hacen parte o no del ordenamiento jurídico.- b) En la solución concreta de conflictos jurídicos provocados por ausencia de ley o por evidentes contradicciones respecto de la Constitución, habrá de aplicarse directamente la Carta Fundamental; y, c) Habrá de interpretarse todo el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución. (Sentencia No. 001-10-SIN-CC; dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de los casos acumulados números: 008-09-IN; y, 011-09-IN, 2010, suplemento del registro Oficial No. 176 de 21 de Abril de 2010.)

En concordancia con lo antes dicho se puede comprobar que el principio de juridicidad está relacionada con la supremacía de la Constitución, sin que ello implique desconocer las normas legales, ya que estaríamos desconociendo el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de nuestra Constitución el cual prescribe: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”(CRE, 2010, p.62).

Por lo expuesto las garantías normativas prescritas en el artículo 84 del mismo cuerpo legal manifiesta:

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas, a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución. (CRE, 2010, p.63)

Entonces indicar un concepto básico sobre lo que es la juridicidad, lo podemos resumir en lo que señala el artículo 226 de la Constitución de la República prescribe:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencia, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerá solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley.

Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (CRE, 2010, p.112)

Como es evidente el principio de juridicidad se encuentra reglado en la Constitución, sujeta a ésta tanto las autoridades públicas como los ciudadanos, determinando así quien es el titular que ejercerá poder dentro del Estado, limitando de esta forma a quienes ostentan poder público haciéndolos responsables de sus actuaciones frente a sus administrados.

#### **4.2. Principio de Legalidad Objetiva.**

El principio de Legalidad es aquella que garantiza que la Administración Pública no puede actuar de manera autoritaria y por su propia cuenta sin respetar los instrumentos legales, no obstante, su actuación debe encontrarse en el marco legal establecido por la Constitución y las Leyes comprendidas en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, como ya lo dijimos en anteriores capítulos materia de estudio, el principio de legalidad es la columna vertebral de la actividad administrativa plasmada en el artículo 226 de nuestra Constitución vigente.

El principio de Legalidad, es el principio más importante de todos los existentes, debido a la seguridad jurídica que proporciona y en el caso concreto del procedimiento administrativo, pues garantiza que ante un procedimiento en la que intervienen las autoridades administrativas, estas rijan su actuación en el marco de la legalidad del Ordenamiento Jurídico, por lo tanto no pueden actuar al margen de lo estipulado en las normas legales vigentes, de lo contrario, incurriría en un acto administrativo ilegal, nulo, en consecuencia, una vez cometidos estos actos de violación y transgresión al principio de legalidad, se activarían los órganos judiciales correspondientes a fin que los derechos de los administrados se encuentren garantizados plenamente.

Es importante destacar que el Procedimiento Administrativo además de la protección de los derechos de los Administrados se encarga también de salvaguardar la norma jurídica objetiva con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento Administrativo.

GARRIDO (2002) afirma:

Señala como rasgo primordial del principio de legalidad, la primacía jurídica de la Constitución y la Ley en un sentido material, lo que implica la sumisión total de la actividad Administrativa al bloque de Legalidad, advirtiéndose una relación inescindible en el principio de jerarquía, lo cual preside tanto la expedición de normas de rango constitucional como legal, así como las emanadas del Poder Ejecutivo. (p.18)

MORALES TOBAR (2011) afirma;

Marco, manifiesta que es oportuno señalar varios principios de legalidad a la luz de los criterios doctrinarios:

- La Actividad Administrativa debe observar la ley fundamental, vale decir, la Constitución;
- La Actividad Administrativa no puede infringir las leyes;
- Las Autoridades Administrativas no pueden dictar resoluciones de tipo concreto que desconozcan lo que la misma autoridad haya dispuesto por vía general;
- Las disposiciones y resoluciones administrativas no podrán vulnerar los preceptos contenidos en disposiciones dictadas por autoridades de un grado superior;
- Las disposiciones administrativas concretas, no podrán vulnerar lo establecido en las disposiciones de carácter general dictadas por autoridad inferior dentro del límite de la competencia. (p.101)

Después de una breve explicación hemos llegado a la conclusión de que el principio de legalidad objetiva garantiza que la Administración Pública actúe dentro del marco de lo legal, sujetándose a las normas que rigen la Constitución y la ley, garantizando de esta manera la actuación transparente del Administrador frente a sus administrados.

#### **4.3. Principio del Debido Proceso.**

El Debido Proceso se encuentra estipulado en el Artículo 76 de la Constitución de la República que establece: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: .... “(CRE, 2010, p.58). Pues para iniciar su estudio es importante aclarar que el artículo al hacer referencia a procesos no se refiere únicamente a procesos judiciales, pues las Normas Constitucionales están sujetas al principio de unidad.

El debido proceso es un derecho fundamental de aplicación inmediata pues permite en este caso a los administrados exigir un proceso en que se aplique las garantías procesales, ante

la autoridad que goce de imparcialidad, competencia e independencia apegada a la ley y al ordenamiento jurídico vigente.

Por lo antes manifestado es importante citar al Artículo 11 en sus numerales 3 y 5 de la Constitución de la República que manifiesta:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.- Para el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley (...). 5. En materia de derechos y garantías constitucionales las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan a su efectiva vigencia. (CRE, 2010, p.35)

Por lo dicho se puede comprobar fácilmente que el principio del debido proceso puede ser aplicable en lo que se refiere a procedimientos administrativos.

Cabe recalcar que entre todas las facultades que otorga este principio permite que las partes puedan expresar sus argumentos y consideraciones, en toda su amplitud, con el objetivo de ser escuchadas para así garantizar un leal conocimiento de las actuaciones administrativas.

El alcance de esta garantía y derecho humano fundamental fue analizado con erudición por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex CSJ que en su célebre sentencia sobre el concepto de seguridad jurídica del 11 de Julio de 2002, concluyó:

Es un sistema político democrático imperativamente habrá un proceso justo como requisito fundamental para que pueda existir un verdadero imperio del derecho, esta es la esencia del debido proceso, por lo tanto, el derecho a un debido proceso implica la posibilidad de acceder a un proceso justo, lo que presupone la vigencia de una serie de garantías básicas de índole procesal, recogidas tanto en la propia Constitución Política, como en los instrumentos internacionales, las leyes y la jurisprudencia; y cada vez que se transgrede una de estas garantías básicas a consecuencia de lo cual la persona se ve privada del acceso a un proceso justo, se está desconociendo este derecho” (Gaceta Judicial, 2002,p.3428)

El objetivo de la aplicación del debido proceso es acceder a un proceso justo para las partes implicadas, respetando las garantías constitucionales, aplicando la ley y la justicia en toda su extensión.

#### **4.4. Derecho a la Defensa**

El derecho a la defensa se concreta en la participación de las partes en el proceso judicial o administrativo en nuestro caso, sobre todo para ejercer las facultades, presentar argumentaciones y pruebas, obtener una resolución fundamentada e impugnar dicho acto o resolución; de tal manera que nadie puede ser condenado sin haber sido escuchado sus argumentos, siendo declarado nulo un proceso cuando el implicado no ha sido citado en forma legal como lo determina la ley, por lo tanto al ser condenado en ausencia se violenta el principio materia de estudio.

Cabe señalar que en nuestra Constitución en el Artículo 76, numeral 7, el derecho a la defensa se incluye varias garantías, entre ellas que nadie puede ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y con los medios adecuados; ser escuchado en el momento oportuno en igualdad de condiciones, que los procedimientos sean públicos; que nadie pueda ser interrogado sin la presencia de su abogado particular o un defensor público; en caso de personas que no hablen el idioma castellano ser asistido por un traductor o intérprete; libre comunicación con su abogado defensor; contradecir las pruebas de la contraparte; no ser juzgado dos veces por la misma causa y materia; que los testigos y peritos comparezcan a rendir su interrogatorio; a ser juzgado por su juez natural, independiente e imparcial; a que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas; de lo contrario son nulas dichas resoluciones; y a recurrir al fallo en todos los procedimientos.

GARCÍA (2010) afirma:

Así el Estado garantiza que los procesados tengan efectiva y real oportunidad de hacer valer sus razones durante la investigación dentro del proceso. Del mismo modo se refiere a la búsqueda de la verdad, es decir el derecho de la defensa es elemento esencial, insustituible e imprescindible del debido proceso, pues tiene que ver con la posibilidad de contradicción de las pruebas y de la posibilidad de interponer recursos. (p.20)

Por lo tanto la finalidad del Estado es garantizar nuestro derecho a ser escuchado, refutar pruebas y la posibilidad de presentar recursos en caso de no estar de acuerdo con el fallo, pues la defensa es un derecho inviolable frente a cualquier tipo de acusaciones, defendiendo por sobre todo la verdad.

#### **4.5. Principio Pro Actione**

Este principio por sobretodo protege el derecho a ser oído por el juez o autoridad competente, el derecho al acceso a una justicia libre es decir sin requisitos innecesarios que al momento de acceder entorpezca el procedimiento por la imposición de acciones que fácilmente pueden ser subsanados y no se haya otorgado las facilidades necesarias.

Debemos recordar que al entorpecer el acceso a la justicia por cualquier motivo sin justificación es una forma de discriminación hacia quien la solicita, pues el Estado garantiza una justicia libre, verás e inmediata.

Por lo antes dicho en lo que respecta al procedimiento administrativo el Catedrático ROBERTO DROMI manifiesta: "El procedimiento administrativo no debe ser concebido como una carrera de obstáculos, sino como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y el mérito de obrar administrativo dentro del respeto y la salvaguardo de los derechos subjetivos" (Dromi, 1999, p.78)

Por lo antes dicho debemos resaltar que el acceso a la justicia además de todo debe ser efectivo, ya que cierto es que la legislación otorga la posibilidad de ejercer acción o el planteamientos de recursos cuando se considera que de cualquier forma se h violentados los derechos al acceder a la justicia, sino que desde sus inicios debe otorgar instrumentación procesal para la protección del derecho violentado y su resarcimiento inmediato.

Es importante hacer énfasis en nuestra legislación el principio en referencia como lo podemos constatar en la Carta Magna en su artículo 11 numeral 1 que dice: "Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento (...)" y; ratificado en el artículo 75 ídem que manifiesta que "toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e interés, con sujeción a los principios de intermediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión", en concordancia con el artículo 169 ibídem: "el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. (...)".

De igual forma este principio se encuentra previsto en el artículo 138 del ERJAFE el mismo que confiere tiempos para que el administrado enmiende o corrija su solicitud o petición y se sujete a los requisitos que determina el artículo 137 del mismo cuerpo legal; sobre esto cabe señalar que sin lugar a duda en todo procedimiento y con mucha más razón en nuestro tema de estudio como es el procedimiento administrativo debe estar presente el principio PRO ACTIONE, para garantizar que el juez o autoridad entorpezca por simples formalidades el proceso, ahí la importancia de determinarse tiempos para continuar con el mismo.

El objetivo del principio PRO ACTIONE, está encaminada a que las autoridades otorguen las facilidades necesarias y sin dilaciones el acceso a la justicia, pues el fin es eso precisamente la obtención de una justicia libre y sin discriminación alguna para sus administrados.

#### **4.6. Principio de Confianza Legítima**

El principio de confianza legítima es aquella que está relacionada con la potestad que cuenta la Administración Pública el dejar sin efecto actuaciones ya regladas o tomando decisiones si es que aún no estaban regladas de tal manera que se provoca la alteración de las actuaciones preexistentes, esto puede acarrear el dejar sin efecto actos de contenido favorable.

Ahora bien por lo dicho nos asalta la interrogante de en qué casos la Administración Pública puede aplicar esta potestad de la goza, a lo que el principio de confianza legítima limita esta actuación, ya que si bien es cierto que la Administración puede revocar o dejar sin efecto situaciones ya regladas, la regla tradicional nos aclara que dicha discrecionalidad solo es aplicable en aquellos casos en donde se encuentra viciada de legalidad, aun si dicha actuación hubiese estado a favor del administrado.

En la actualidad se entiende que un órgano administrativo no puede ni debe al no cumplir con los requisitos que exige la ley emitir una resolución opuesta y contradictoria respecto de otra anterior que reconociera derechos subjetivos.

En materia de principio de confianza legítima, la Corte Constitucional de la República de Colombia ha desarrollado apropiadamente el concepto que amerita aludirlo para efectos académicos, así:

La confianza legítima exige la aplicación de las garantías propias del debido proceso cuando la autoridad persigue la revocación unilateral de actos que han creado una situación jurídica consolidada, o la previsión de mecanismos de transición cuando se realice una modificación en situaciones jurídicas que, si bien no dieron lugar a un derecho o posición jurídica consolidada, si generaron en el ciudadano la confianza n su realización. En este sentido cabe precisar que los cambios en las relaciones jurídicas son legítimos, siempre que no sean intempestivos y se garantice el debido proceso a las partes afectadas, o se establezca un mecanismo adecuado para mitigar el traumatismo generado por la transición. (Sentencia T 845-2010 Corte Constitucional de la República de Colombia.)

Sin embargo no debemos olvidar que si bien es cierto este principio materia de estudio limita la potestad de la administración en revocar situaciones ya regladas, también es cierto que a pesar de ello revoca sus actos en forma intempestiva, en muchos de los casos, dejan sin efecto dicho acto sin una motivación razonada, es decir que al emitir dichas resoluciones solamente se dice las palabras mas no se profundiza en la explicación de dicho texto, eso hace que se violente el derecho a la defensa del perjudicado, incluso la administración ni siquiera hace uso de la acción de lesividad de la que goza; vale a todo esto hacer una explicación brevísima a lo que se refiere dicho recurso.

Conforme establece la ley, la doctrina y la jurisprudencia el recurso de lesividad es el ejercicio de la acción atribuida a la Administración, para alcanzar mediante la jurisdicción contencioso administrativo, la revocatoria del acto administrativo, cuando aquella no pudiese anularlo o revocarlo por si misma.- Este principio se recoge y concreta en el derecho positivo, esto es en, la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, en su Artículo 23, literal d), “Consiguientemente, el ejercicio de esta acción está reservada privativamente a la Administración y no al Administrado, sin que se pueda alterar la naturaleza de la transmisibilidad” (Gaceta Judicial Año CI. Serie XVII No. 03 pág. 894 de 29 de febrero de 2000).

Es por ello que el principio de legítima confianza permite la protección a los administrados a los repentinos o arbitrarios cambios que podrían producirse incluso posterior a dictado el acto administrativo por el Administrador sin el respaldo de una motivación enmarcada en la ley.

#### **4.7. Principio de Eficiencia**

Al hablar de Eficiencia inmediatamente no creamos una idea encaminada a la realización de una actividad en forma cumplida en el menor tiempo posible, es decir la consecución de un trabajo desarrollado, en un tiempo determinado y con la inversión de recursos en lo mínimo posible con la obtención de un resultado logrado.

Pues bien en lo que nos compete la eficiencia es uno de los principios consagrados en el Artículo 227 de la Constitución de la República, que manifiesta: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (CRE, 2010,p.112).

Al citar este artículo nos podemos dar cuenta que la Administración Pública a más de los recursos económicos con el que cuenta, su fuerte es el recurso humano en este caso el servidor público, quien con sus conocimientos, esfuerzo organizado, planificado y utilizando la menor cantidad de recursos materiales y económicos, hace que el servicio Administrativo se simplifique.

Por lo antes dicho la Constitución ha incluido en su artículo 300 referente al Régimen tributario, que manifiesta:

Se regirá por los principios de generalidad, progresividad, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables. (Ley de Régimen Tributario, 2011, p.57)

En la que se determina que los servidores públicos deben emplear la suficiente diligencia en la tramitación de los procesos administrativos; determinando tiempos como lo estipulan en el ERJAFE, COTAD y CODIGO TRIBUTARIO en que deben pronunciarse las autoridades de la administración pública o la Administración tributaria, por ello es imprescindible que la

eficiencia radique en que pese a los términos concedidos, la Administración Pública debe resolver con antelación al vencimiento de tiempo conferido por la normativa jurídica.

Por lo tanto podemos decir que la eficiencia en el procedimientos administrativo, procura la dilación del trámite esto es el menor número de actuaciones, prescindiendo de documentación innecesaria y actuaciones que dilaten el proceso.

#### **4.8. Principio de Eficacia**

Debemos partir diciendo que la Administración Pública esta destinada a la prestación de servicios a sus administrados, pues su base es la idoneidad que aplique para la obtención de resultados positivos.

Por lo dicho la eficacia no se caracteriza en el cumplimiento de funciones en el menor tiempo posible como lo pudimos constatar en el principio de Eficiencia, sino en su correcto cumplimiento y en la obtención de los resultados deseados, pues sobre esto en lo que respecta al procedimiento administrativo el funcionario debe poner en práctica los derechos que contempla nuestra Constitución en el Artículo 3 que hace referencia a los Deberes del Estado, pues su primordial objetivo es cumplir con los intereses de los asociados (ciudadanos) de igual forma la aplicación y respeto de los Derechos Humanos.

Por lo tanto, aplicando el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución y hablando propiamente del proceso administrativo la duración de la tramitación de los procesos no debe perjudicar a las partes en ningún sentido, por lo cual los efectos de la sentencia se deben retrotraer al momento del inicio de la controversia, para así garantizar la eficacia en la tramitación y la aplicación de justicia.

#### **4.9. Principio de Proporcionalidad**

La función principal del principio de Proporcionalidad es la de evitar que el juzgador en nombre de su potestad apliquen sanciones desmedidas en el momento de impartir justicia, pues esto significaría incluso una privación o restricción de la libertad, bien jurídico protegido por el Estado.

En el ámbito de las sanciones administrativas el principio de proporcionalidad ejerce su influencia de dos maneras distintas: por un lado, exige que las normas punitivas observen una congruencia entre la acción u omisión considerada ilícita y las sanciones o castigos por ella previstas; y, por otro lado, imponiendo al órgano sancionador encargado de aplicar la Ley la observancia de una relación causa-efecto, esto es, la denominada “proporcionalidad en la aplicación de la ley.

Pues sobre esto el principio de proporcionalidad aplicada en nuestra legislación para evitar el abuso por parte de los juzgadores se contempla en el Arts. 76, de la Constitución, que a su letra dice:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:( ...)  
6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. (CRE, 2010, p.58)

Al hablar de proporción consideramos que se la aplica a través de reglas que constituyen controles de constitucionalidad aplicada en forma gradual, esto es que el juzgador aplicara la sanción de acuerdo al cometimiento del acto contrario a la ley, para ello el juzgador deberá conocer la estructura del principio y sus reglas para su correcta aplicación la misma que será aplicada en forma sucesiva mayor gravedad el delito mayor será la pena impuesta.

Por lo dicho podemos afirmar que el principio de proporcionalidad asegura que la pena impuesta estará a la medida de la infracción cometida, así evitando la injusticia en la imposición de una sanción, del mismo modo evita la violación de los derechos de los ciudadanos, que garantiza la Constitución y la Ley.

#### **4.10. Principio de Culpabilidad**

“La culpabilidad es exigible en las infracciones administrativas, pero no en los mismos términos que en el Derecho Penal y a los juristas corresponde determinar cuáles son sus peculiaridades” (GARCIA, 2010, pp. 347, 348).

Sobre esto pues debemos deducir que hace que lo diferencia en el área administrativa, tomado en cuenta la responsabilidad del sujeto al momento del cometimiento de la infracción sobre el conocimiento exigible de acuerdo en el campo en que se desarrolla y la buena fe con la que ha actuado siendo este de relevancia en el ámbito administrativo.

La aplicación del principio de culpabilidad a las sanciones administrativas significa, en primer término, que éstas no pueden imponerse sino al infractor que ha actuado de forma dolosa o culposa. Existe consenso en nuestra doctrina y jurisprudencia respecto de la aplicación de este principio en materia de sanciones administrativas, aun cuando no se indica la fuente o fundamento de tal afirmación.

Si aceptamos la culpabilidad como un principio del Derecho administrativo sancionador, es posible afirmar importantes consecuencias:

i) La responsabilidad derivada de una infracción administrativa no es objetiva, ya que exige la reprochabilidad de la conducta del sujeto, en la medida que en la situación concreta podía haberse sometido a los mandatos y prohibiciones establecidos por la norma.

ii) La culpabilidad no sólo constituye el fundamento para la imposición de la sanción, sino que también determina su magnitud. Parafraseando una expresión propia del Derecho penal, podemos decir que la culpabilidad es la medida de la sanción. Si bien esto ha sido objeto de críticas, ya que la sanción está estrechamente vinculada a la magnitud del injusto determinada de forma abstracta por la norma, lo cierto que es aquello sólo cobra eficacia en la medida que es asumida de forma consciente por el autor, lo cual permite reprochar a él personalmente la elección de la conducta.

iii) La culpabilidad exige que se pueda formular un reproche a la conducta del autor, por tal razón, la responsabilidad administrativa es personal. Así, resulta contrario a este principio que se establezcan formas de responsabilidad por el hecho ajeno o formas de imputación respecto de la conducta de terceros que no han tenido participación en los hechos constitutivos de la infracción.

iv) Por último, también es contrario a este principio aquellas infracciones administrativas calificadas por el resultado, pues no se puede reprochar al autor la existencia de circunstancias que no ha podido prever, pero que agravan la magnitud de la sanción. (CURY, Enrique, Derecho penal. Parte general, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005, pp. 390-391.)

Por dicha explicación para el principio de culpabilidad, su base esencial es el respeto a la dignidad del ser humano, cuyo acto impide que un hombre sea tratado como medio o instrumento para alcanzar otros fines distintos a los planteados, por lo tanto el principio de culpabilidad representa el límite mínimo que el Estado debe respetar si es que pretende legitimar su intervención y la aplicación del instrumento estatal más poderoso que en este caso sería la imposición de la pena o sanción.

#### **4.11. Principio de Irretroactividad**

Uno de los principios más elementales que rigen la aplicación de la ley es su irretroactividad, que significa que esta no debe tener efectos hacia atrás en el tiempo; sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación.

Por lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador, en lo que respecta a las Garantías básicas del derecho al debido proceso:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (CRE, 2010, p.58)

El principio de irretroactividad se funda en la necesidad de dar estabilidad al ordenamiento jurídico en vista de que en muchas ocasiones se ha creado confusión en el momento de regular un acto, pues a una conveniencia presente se le aplicaba una situación pasada, siendo su esencia la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a ciertos actos que ya están formalizados, pues su finalidad es la seguridad del ordenamiento jurídico.

La irretroactividad puede estar consignada en la ley fundamental o en las leyes ordinarias. En el primer caso se dice que es constitucional, y, en el segundo, meramente legislativa, la diferencia salta a la vista. En la irretroactividad constitucional, las restricciones, si las hay, son permanentes -dura lo que dura la ley fundamental- en tanto que en la irretroactividad legislativa, las condiciones son variables y quedan sometidas al libre criterio del legislador. (ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, 1962, p.881)

La naturaleza jurídica del principio de irretroactividad es la premisa según la cual, en la generalidad de las circunstancias se prohíbe, con base en la preservación del orden público y con la finalidad de plasmar la seguridad y estabilidad jurídicas, que una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, salvo circunstancias especiales que favorezcan, tanto al destinatario de la norma como a la consecución del bien común, de manera concurrente.

Por lo tanto el principio de irretroactividad es la seguridad que otorga a los administrados a actuar de acuerdo a las normas que rigen en la actualidad, sin el temor de incurrir en la ilegalidad por ser sancionado con ley anterior a conveniencia.

#### **4.12. Principio de Presuncion de Inocencia.**

La presunción de inocencia es una garantía constitucional reforzada por los tratados de Derechos Humanos suscritos por el Ecuador, por la cual ninguna persona podrá ser tratada como autora o partícipe de un hecho delictivo, esto mientras no exista contra ella una resolución firme o sentencia ejecutoriada. ([www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com))

Por lo dicho en nuestra Constitución en el Art. 76, sobre las Garantía básicas del debido proceso señala:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)  
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. (CRE, 2010, p.58)

Para mejor explicación cabe indicar que se llaman presunciones a las consecuencias que se deducen de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas. Pueden ser de dos clases: legales y judiciales.

Son presunciones legales aquellas determinadas por la ley; estas pueden ser desvirtuadas con la comprobación de la no existencia del hecho que se presume, excepto cuando la misma ley se exprese a ellas como “presunción de derecho” en cuyo caso, no se admite ninguna prueba en contrario.

Presunciones judiciales son aquellas que deduce el juez mediante la sana crítica, las mismas que deben ser graves, precisas, concordantes y fundamentadas mediante las pruebas que se aportan en un litigio. Son graves porque deben existir hechos probados que reafirmen la sospecha; precisas, porque los hechos y la sospecha conducen a una misma conclusión; y, concordantes porque el hecho acusado y los indicios aportados deben coincidir entre sí. ([www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com))

Con esta breve explicación podemos decir que se requiere de la necesaria demostración de culpabilidad para sancionar al funcionario, hablando en el ámbito Administrativo por que ninguna persona puede ser considerada ni tratada como culpable en tanto no exista en su contra una resolución en firme, dictada en un proceso regular y legal que lo declare como tal.

Por lo dicho a toda persona sin distinción alguna se la presumirá inocente mientras la autoridad respectiva no demuestre su culpabilidad y sin que exista duda alguna sobre ella.

#### **4.13. Principio de Contradicción**

El principio de contradicción o principio contradictorio, en el Derecho Procesal, es un principio jurídico fundamental basada en que las partes intervinientes sostienen criterios y posiciones jurídicas opuestas entre sí, de manera que juzgador encargado de instruir el caso y dictar sentencia no ocupa ninguna postura en el litigio, limitándose a juzgar de manera imparcial acorde a las pretensiones y alegaciones de las partes, por lo tanto este principio exige que

ambas partes puedan tener los mismos derechos de ser escuchados y de practicar pruebas, con la finalidad de que ninguno se encuentre indefenso frente a la otra, evitando así formas de discriminación y aplicando el derecho a la igualdad ante la ley.

En un sentido amplio, el principio de contradicción implica la garantía de la participación activa de los interesados en el desarrollo de todo proceso en el que se ventilan sus derechos e intereses legítimos, lo que desde luego, presupone la presencia de los administrados en todas las diligencias que anteceden a la emisión de una resolución definitiva, lo que implica primordialmente la práctica de pruebas, la formulación de alegaciones, el acceso a los informes dictámenes y actuación previos a la emisión del acto administrativo que los afecta así como la interposición de recursos.

El principio de contradicción se apalanca en el principio de igualdad, en el sentido que resguarda que los mecanismos de los cuales el ordenamiento jurídico inviste a los administrados para hacer valer sus derechos, a fin de que los mismos efectivamente se cumplan sin ninguna restricción.

GARCÍA y FERNÁNDEZ, (1981) afirma:

En términos constitucionales no hay, pues, procedimiento válido si no existe igualdad de oportunidades entre las partes en cada una de las piezas, trámites o momentos procesales, esto es si no existe un auténtico debate contradictorio tanto sobre los hechos como la calificación jurídica. (p.24)

El principio de contradicción lo podemos observar en el Artículo 168, numeral 6 de nuestra Constitución actual, que manifiesta: “principios.- ( ...) 6. la sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevarán a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo”(cre, 2010,p.95).

Sobre esto el artículo 152 del ERJAFE, numeral 3, manifiesta: “ (...) 3. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento”(ERJAFE, 2013, p.43).

Por lo que pudimos analizar este principio es de suma importancia para la aplicación del sistema, pues otorga el derecho de controvertir toda la información ya sea que emane de la prueba o de la argumentación que presente la contraparte en el proceso o contienda. Por lo tanto el principio de contradicción, busca que las partes procesales tenga la posibilidad efectiva de manifestar su punto de vista mediante la prueba presentada e intervenir en la formación de convicción por parte del administrador de justicia a cargo.

#### **4.14. Principio de Economía Procesal**

El principio de Economía Procesal garantiza la obtención del máximo resultado en un proceso judicial o administrativo según sea el caso, con la inversión de un mínimo de esfuerzo, al decir esto nos referimos de igual forma en lo que se refiere a costos, pues el ahorro es tanto en esfuerzo como en dinero con resultados positivos.

Con lo antes expuesto se puede comprobar fácilmente que de acuerdo a lo preceptuado al Artículo 75 de la Constitución manifiesta:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley. (pág 59).

Del mismo modo y en concordancia con el artículo 169 del mismo cuerpo legal, sobre el sistema procesal manifiesta:

(...) es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades. (pág.101)

Como podemos observar este principio es el conjunto de otros principios pues al aplicarlos evita el desgaste del órgano jurisdiccional encaminado a la obtención del máximo beneficio, así al citar al principio de concentración el mismo que reúne el mayor número de cuestiones debatidas para resumirlas en un mínimo de actuaciones, de igual forma el de celeridad que como su nombre lo dice los procesos se concreten en un tiempo determinado y en etapas

esenciales, por último cabe citar a la nulidad la misma que evita la continuación de actos irregulares, entre otros.

Cabe recalcar que este principio hace que la autoridad judicial o administrativa, prevea los casos sometidos a su decisión, soluciones inmediatas, en un mínimo de tiempo, y en menor inversión pues la actuación del Poder Judicial, se paga con los fondos del erario nacional, y por lo tanto, no debe recargarse con erogaciones innecesarias.

## **CAPITULO V**

### **5. INVESTIGACION DE CAMPO**

## ANALISIS DE CASOS

### 5.1. Caso 1

(Transcripción Textual del proceso proporcionado por la entidad)

#### **DESTITUCION DE DOCENTE DE LA ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO:**

*Riobamba, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo "ESPOCH", febrero 9 del 2004, a las 09h00.-VISTOS.- Se instaura la correspondiente Información Sumaria en contra de ingeniero Jairo Andrade Moreano, docente de la Facultad de Recursos Naturales de la ESPOCH, teniendo como antecedentes la Resolución No. 363. HCP. 2003, del 21 de octubre del 2003 y que consta a fs: 1; a fs. 2. - Consta la firma y rúbrica de la señora Eulalia Reyes, esposa del ingeniero Jairo Andrade, quien recibe la resolución del Consejo Politécnico; a fs. 3. - Consta la Resolución 351.HCD03, del 20 de octubre del 2003, por la que el Consejo Directivo de la Facultad de Recursos Naturales solicita se inicie el trámite de Información Sumaria en contra del ingeniero Jairo Andrade, por cuanto desde el 1 de octubre del presente año no ha asistido a laborar, además adjunta siete documentos sobre el caso los mismos que constan a fs. 4, 5, 6, 7, 8, 9 Y 10; a fs. 11. - Consta el Oficio No. 780. R. ESPOCH. 2003, del 12 de noviembre del 2003, suscrito por el doctor Silvio Álvarez Luna, por el que dando cumplimiento a la Resolución No. 363. HCP. 2003, solicita se proceda con la instauración del Sumario Administrativo correspondiente; a fs. 12- Consta la convocatoria a los miembros de la presente Información Sumaria, para proceder a la instauración del Sumario Administrativo en contra del ingeniero Jairo Andrade Moreano, en cumplimiento de la Resolución NO.363.HCP.2003, del 21 de octubre del 2003 y a la solicitud del señor Rector de la ESPOCH; a fs. 13 y 14.- Consta la instauración de la Información Sumaria Administrativa, en contra del ingeniero Jairo Andrade Moreano, de conformidad a la Resolución No. 363. HCP.2003, del 21 de octubre del 2003, adoptada por el Máximo Organismo Institucional, en la que se ordena evacuar varias diligencias y que en lo principal se dice que se cite con la presente providencia y copia de la Resolución No. 363. HCP.2003, al ingeniero Jairo Andrade Moreano para que ejerza su legítimo derecho a la defensa y señale domicilio para posteriores notificaciones, al tiempo que en cualquier día y hora del término señalado, pueda verbal o por escrito presentar cualquier prueba o alegato de descargo a su favor y desvirtúe en forma verbal o por escrito sobre la denuncia presentada en su contra. Además consta la designación de la señorita Beatriz Fonseca Mora que actuará como Secretaria Ad-hoc, en este proceso, la misma que luego de las*

formalidades de leyes posesionadas, así como también consta el proveído de la providencia antes indicada; a fs. 15. - Consta el oficio NO.01. CIS.2003, suscrito por la Secretaria Ad-hoc, solicitando al ingeniero Bayardo Ulloa E., Decano de la Facultad de Recursos Naturales de la ESPOCH, se sirva dar cumplimiento a lo ordenado en primera providencia, numeral 3; a fs. 16. - Consta el oficio No. 02. CIS. 2003, suscrito por la Secretaria Ad-hoc, solicitando al ingeniero Marcelo Villalba G., Director del Departamento de Desarrollo Humano, se sirva dar cumplimiento a lo ordenado en primera providencia, numeral 4; a fs.17, 18 Y 19.- Consta la notificación realizada en el Diario La Prensa de esta ciudad de Riobamba, en virtud de que se desconoce el domicilio del ingeniero Jairo Andrade Moreano, conforme a derecho y la misma que se publica por tres veces los días 17, 18 Y 19 de noviembre del 2003; a fs. 20 y 21. - Consta el escrito presentado por el ingeniero Jairo Andrade Moreano, por el que solicite se deje insubsistente la Resolución No. 363. HCP.2003, adoptada por el Consejo Politécnico, señala domicilio para recibir notificaciones en este proceso, además faculta al doctor Remigio Verdezoto Hinojosa para que a su nombre presente todos los escritos necesarios para su defensa en este caso; a fs. 22. - Consta el testimonio sin juramento rendido por el ingeniero Bayardo Ulloa E, Decano de la Facultad de Recursos Naturales de la ESPOCH en relación al caso que fuera ordenado en primera providencia, quien adjunta veinte y cuatro documentos que constan de fs.23 a fs.46, a fs. 47.- Consta la providencia emitida por la Comisión el 19 de noviembre del 2003, el proveído y la notificación de la misma; a fs. 48. - Consta la providencia emitida por la Comisión el 21 de noviembre del 2003, el proveído de la misma y la providencia emitida el 25 de noviembre del 2003, por la Comisión de la presente Información Sumaria; a fs 49.- Consta el oficio No 1611. DDRH. 2003, del 25 de noviembre del 2003, suscrito por el ingeniero Marcelo Villalba G. Director del Departamento de Recursos Humanos, por el que adjunta el informe del ingeniero Jairo Andrade Moreano que consta a fs. 50 y cuatro documentos relacionados con el caso, mismos que constan a fs. 51, 52, 53 Y 54; a fs. 55. - Consta el oficio NO. 03. CIS. 2003. del 27 de noviembre del 2003, suscrito por el Presidente de la Comisión de Información Sumaria y dirigido al licenciado Iván Arregui, Jefe del Departamento de Recursos Humanos del Ilustre Municipio de Riobamba, a fin de que se sirva certificar lo que consta en el numeral 2 de la providencia emitida el 25 de noviembre del 2003, por la Comisión de Información Sumaria. a fs. 56.- Consta el certificado otorgado por la señorita Karla Cedeño R. Secretaria de la Oficina de Personal del I. Municipio de Riobamba, por el que certifica que el ingeniero Jairo Andrade Moreano no labora en la Municipalidad de Riobamba; a fs. 57 y vta. Consta el escrito presentado por el ingeniero Jairo Andrade, a través de su Abogado defensor, por el que solicita se realice algunas diligencias, además adjunta siete documentos los que constan a fs. 58, 59,

60, 61, 62, 63 Y 64, a fs. 65.- Consta el proveído de la providencia emitida el 25 de noviembre del 2003, por la Comisión, la notificación de la misma, la providencia emitida por la Comisión el 04 de diciembre el 2003 y una parte del proveído, a fs. 66 y vta. - Consta el escrito presentado por el ingeniero Jairo Andrade M., a través de su Abogado Defensor, por el que solicita se ordene algunas diligencias; a fs 67. - Consta el pliego de preguntas que la Comisión de Información Sumaria presenta para que sea absuelto por el ingeniero Jairo Andrade M.; a fs. 68.- Consta la otra parte del proveído de la providencia emitida el 04 de diciembre el 2003, la notificación, la providencia emitida por la Comisión el 17 de diciembre del 2003 y el proveído de la misma, a fs. 69. - Consta la notificación de la providencia emitida por la Comisión el 17 de diciembre del 2003, la razón sentado debido a que el ingeniero Jairo Andrade M., a pesar de ser notificado en legal y debida forma no se presentó a cumplir con la diligencia ordenada en providencia del 17 de diciembre del 2003, la providencia emitida por la Comisión el 05 de enero del 2004 y el proveído de la misma; a fs. 70.- Consta la notificación de fa providencia emitida el 05 de enero del2004, la razón sentada en virtud el que el ingeniero Jairo Andrade M., pese a estar notificado en legal y debida forma no se ha presentado a cumplir con la diligencia ordenada en providencia emitida el 5 de enero del 2004, la providencia emitida el 8 de enero del 2003 y una parte de su proveído; a fs. 71.- Consta el escrito presentado por el ingeniero Jairo Andrade M. a través de su Abogado Defensor, por el que solicita se fije nuevo día y hora para comparecer a rendir su declaración; a fs. 72.- Consta el escrito presentado por el ingeniero Jairo Andrade M., por el que entre otras cosas reitera el pedido para que se vuelva a señalar nuevo día y hora para poder presentarse a rendir su testimonio; a fS.73.- a través de su Abogado Defensor; a fs. 74. - Consta /a otra parte del proveído de la providencia emitida el 08 de enero del 2003, la notificación de la misma y una parte de la notificación emitida por la Comisión el 16 de enero del 2004; a fs.- 75.- Consta el testimonio rendido por el doctor Remigio Verdezoto en representación del ingeniero Jairo Andrade, para lo cual al momento de la diligencia presenta un poder especial, debidamente notariado, otorgado a su favor por el mencionado docente, el mismo que consta de fs. 76, 77 Y 78, a fs.- 79.- Consta el oficio NO.04.CIS.2003, suscrito por el ingeniero Fernando Rivas F., Presidente de la Comisión y dirigido al señor Lars Klassem, Director de USAID en Ecuador, para que se sirvacertificar desde que fecha viene laborando el ingeniero Jairo Andrade en el proyecto PRONORTE financiado por dicha organización; a fs. - 80. - Consta el oficio DCP. 002. 04, del 12 de enero del 2004 dirigido al ingeniero Fernando Rivas F., Presidente de la Comisión y suscrito por el señor Raymond Waldrón, Director de la oficina de Democracia y Gobernabilidad del USA ID, a fs. 81.- Consta el oficio ARD-PN No. 004-04, del 16 de enero del 2004, dirigido al ingeniero Fernando Rivas, Presidente de la

*Comisión y suscrito por el doctor Kamal Dow M., Director del Proyecto PRONORTE; a fs. 82.- Consta el oficio No. 05. C/S. 2004, del 18 de enero del 2004, suscrito por el Presidente de la Comisión y dirigido a los señores directores del Fondo Ecuatoriano Canadiense; a fs.83.- Consta el oficio FECD-PRO-078-2004, del 26 de enero del 2004, dirigido al Presidente de la Comisión y suscrito por los señores William Hernández y Mauro Tartaglia, directores ecuatoriano y canadiense, respectivamente, del Fondo Ecuatoriano Canadiense; a fs. 84. - Consta el oficio No. 06. CIS. 2004, del 27 de enero del 2004, suscrito por el Presidente de la Comisión y dirigido al ingeniero Alex Chávez, Gerente del banco del Pacífico, a fin de que se sirva dar cumplimiento con el numeral III del escrito presentado el 16 de diciembre del 2003, por el ingeniero Jairo Andrade M.; a fs. 85.- Consta el oficio No. 07. CIS:2004, del 27 de enero del 2004, suscrito por la secretaria ad-hoc y dirigido al señor CPA Miguel Navarrete M., Director Financiero de la ESPOCH, para que se sirva dar cumplimiento con lo solicitado en el numeral IV del escrito presentado por el ingeniero Jairo Andrade M. El 16 de diciembre del 2003: a fs. 86.- Consta el oficio No. 08. CIS. 2004, del 27 de enero del 2004, suscrito por la Secretaria Ad-hoc y dirigido al ingeniero Marcelo Villalba G, Director del Departamento de Desarrollo Humano, para que se sirva dar cumplimiento con el numeral V del escrito presentado el 16 de diciembre del 2003 por el ingeniero Jairo Andrade M.; a fs. 87.- Consta la página C12 del Diario El Comercio de la ciudad de Quito, del sábado 22 de noviembre del 2003, en la que consta el anuncio del Proyecto internacional PRONORTE por el que se requiere contratar profesionales en varias áreas, mismos que deberán inscribirse en la dirección electrónica Jandradearrobaardpronorte.org, del ingeniero Jairo Andrade M; a fs. 88. - Consta la otra parte de la providencia emitida por la Comisión el 16 de enero del 2003, el proveído, la notificación de la misma y una parte de la providencia emitida por la Comisión el 27 de enero del 2004; a fs. 89.- Consta el oficio s/n del 30 de enero del 2004, suscrito por la licenciada Magdalena Oleas, en contestación a lo solicitado mediante oficio No. 07. CIS. 2004 y adjunta dos documentos que constan a fs. 90 y 91; a fs. 92.- Consta el escrito presentado por el ingeniero Jairo Andrade a través de su Abogado Defensor por el que solicita documentación: a fs. 93. - Consta la otra parte de la providencia emitida por la Comisión el 27 de enero del 2004 proveído, la providencia emitida por la Comisión el 2 de febrero del 2004 y una parte del proveído: a fs. 94- Consta la otra parte del proveído de la providencia emitida por la Comisión el 02 de febrero del 2004 y la notificación de las providencias del 26 de enero y 2 de febrero del 2004, respectivamente; y por fin, a fs.- 95. - Consta la convocatoria a los miembros de la presente Información Sumaria para resolver sobre el Sumario Administrativo instaurado en contra del ingeniero Jairo Andrade Moreano. - Encontrándose la causa en estado de resolver, la Comisión de la presente Información*

Sumaria, que suscribe **CONSIDERA: PRIMERO.-** Que el trámite del presente Sumario Administrativo en contra del ingeniero Jairo Andrade Moreano, docente de la Facultad de Recursos Naturales de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo "ESPOCH", ha sido efectuado conforme al procedimiento establecido en la Ley, no habiéndose omitido acto de solemnidad alguna ni de forma ni de fondo, por tanto, se considera válido el proceso. **SEGUNDO.-** Que la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo "ESPOCH", es una institución perteneciente a la administración pública, de conformidad con el Art. 1, inciso primero del Estatuto Politécnico, que textualmente dice: "La Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, es una institución de educación universitaria, persona jurídica de derecho público, autónoma, con domicilio principal en la ciudad de Riobamba, provincia de Chimborazo, se rige por la Constitución Política de la República del Ecuador, La Ley de Educación Superior y Reglamento General, su Ley Constitutiva No. 6909, publicada en el Registro Oficial No. 173, del 7 de mayo de 1969 y el Decreto No. 1223, publicado en el Registro Oficial No. 425, del 6 de noviembre de 1973, mediante el cual obtuvo la actual denominación: y, otras leyes conexas, el presente Estatuto y sus Reglamentos"; además su misión y fines están contemplados en los Arts. 3 Y 5 del mismo cuerpo legal invocado. **TERCERO.-** Que se ha instaurado el presente Sumario Administrativo en contra del ingeniero Jairo Andrade Moreno, docente de la Facultad de Recursos Naturales de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo "ESPOCH", de conformidad con la Resolución No. 363. HCP.2003, del 21 de octubre del 2003, por cuanto el prenombrado ingeniero Jairo Andrade Moreano, no ha concurrido a laborar en la Facultad de Recursos Naturales, desde el 1 de octubre del 2003, hasta la presente fecha y por existir hechos que ameritaban ser investigados y de ser el caso sancionados. **CUARTO. -** Que consta del proceso, que por desconocerse el domicilio del ingeniero Jairo Andrade Moreano se ha procedido a realizar tres notificaciones por medio del Diario La Prensa de la ciudad de Riobamba, los días 17, 18 Y 19 de noviembre del 2003, conforme lo establece el Art. 86 del Código de Procedimiento Civil, por lo que, claramente se demuestra que ha sido citado en legal y debida forma para que haga uso de su legítimo derecho a la defensa- **QUINTO.-** Que consta del proceso que se cumplió estrictamente con lo establecido en la Constitución Política de la República, al garantizar durante este Sumario Administrativo al ingeniero **Jairo Andrade Moreano**, el debido proceso y el derecho a su defensa, que lo realizó por sí y por intermedio de su Abogado Defensor, por lo que, no existe causa de nulidad del procedimiento instaurado. **SEXTO.-** Que consta del proceso a fs. 5, que el ingeniero Jairo Andrade Moreano, el 6 de octubre del 2003, se dirige al ingeniero Bayardo Ulloa E., Decano de la Facultad de Recursos Naturales para solicitar su cambio de denominación de docente principal a tiempo completo al de docente principal a medio tiempo,

argumentando que venía desempeñando las funciones de Director de Proyectos y Convenios en el I. Municipio de Riobamba en el horario de 08h00 a 12h30 y de 14h30 a 18h00, es decir a tiempo completo, mientras que a fs. 56 de dicho proceso consta un certificado emitido por la oficina de personal del I. Municipio de Riobamba, por el que dice que el Ingeniero Jairo Andrade Moreano no labora en la Municipalidad de Riobamba. **SÉPTIMO.-** Que por otro lado, a fs. 53 del proceso consta un certificado médico otorgado por el doctor Carlos Torres Molina CM 0523 de LASER MEDIC de la ciudad de Riobamba, por el que indica que el ingeniero Jairo Andrade Moreano está sometido a tratamiento médico, a día seguido, desde el 30 de septiembre del 2003 hasta el 31 de octubre del mismo año, pero que dicho certificado no cuenta con el aval y legalización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (/ESS) , para que se considere como justificativo, conforme lo determina la Ley.- **OCTAVO.-** Que del oficio DCP 002. 004, de 12 de enero del 2004, dirigido al ingeniero Fernando Rivas F, suscrito por Raymond Waldron, director de la oficina de Democracia y Gobernabilidad del USAID en Ecuador, del oficio ARD-PN No. 004-04, del 16 de enero del 2004, dirigido al ingeniero Fernando Rivas F, suscrito por el doctor Kamal Dow M, Director de Proyecto PRONORTE (proyecto de generación de ingresos y empleo para la frontera norte del Ecuador) y del oficio FECD-PRO-078-2004, de 26 de enero del 2004, dirigido al ingeniero Fernando Rivas, suscrito por William Hernández y Mauro Tartaglia, Directores Ecuatoriano y Canadiense en su orden del Fondo Ecuatoriano Canadiense, que constan a fs. 80, 81 Y 83 del proceso y de la página C12 del Diario el Comercio del día sábado 22 de noviembre del 2003 en la que aparece una publicación del Proyecto internacional, por la que se requiere contratar a profesionales en varias áreas para laborar en la zona norte del país, los mismos que pueden ser inscritos en la dirección electrónica [jandradearrobaardpronorte.org](mailto:jandradearrobaardpronorte.org), perteneciente al Ingeniero Jairo Andrade M, Y que consta a fs. 87 del proceso, documentos de los que se desprende con claridad que el ingeniero Jairo Andrade Moreano viene laborando a tiempo completo para el proyecto PRONORTE, financiado por el Fondo Ecuatoriano Canadiense y que se ejecuta en las provincias del norte del país, desde el mes de noviembre del 2003, hecho éste, que es corroborado y confirmado por su Apoderado y Abogado Defensor doctor Remigio Verdezoto, en su testimonio rendido ante la Comisión de la presente Información Sumaria y que consta a fs 75 del proceso. **NOVENO.-** Con tales antecedentes y en función de los considerandos expuestos, la Comisión de la presente Información Sumaria, en apego estricto a las Leyes de la República, Ley de Educación Superior y al Estatuto Politécnico en vigencia, **RESUELVE - SUGERIR**, al doctor Silvio Alvarez Luna, Rector de la ESPOCH y por su intermedio a los señores Miembros del Consejo Politécnico, que dentro del marco legal de sus competencias, atribuciones y potestades, amparados en el Art. 101 de la Ley

de Educación Superior, Art. 166 del Estatuto Politécnico en vigencia, en concordancia con el Art. 159, literal e) del mismo cuerpo legal invocado y en aplicación de lo estipulado en el Art.5, literal ti), de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, se proceda: **1.- A LA DESTITUCIÓN DEL INGENIERO JAIRO ANDRADE MOREANO, DEL PUESTO DE DOCENTE PRINCIPAL A TIEMPO COMPLETO DE LA FACULTAD DE RECURSOS NATURALES DE LA ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO "ESPOCH"**, por haber transgredido las siguientes disposiciones legales y estatutarias: lo constante en los Artículos 27, literales a) y b); Y 50, literal b) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, y, Artículo 161, literales b), c) y d) del Estatuto Politécnico en vigencia, que es sancionado de conformidad a lo establecido en el Artículo 159, literal e) de dicho cuerpo legal, puesto que el mencionado profesional docente sin ninguna justificación no ha concurrido a laborar en la ESPOCH, desde el 01 de octubre del 2003 hasta la presente fecha; y, **2.- Establecer el Juicio Civil Ordinario en contra del ingeniero Jairo Andrade Moreano, a fin de recuperar los valores que le fueron entregados durante las varias comisiones de servicios con sueldo, otorgadas a su favor por la Institución y que hasta el momento no han sido devengadas.** - Notifíquese a todas las personas que tienen que ver con el asunto que nos ocupa, luego de que el Consejo Politécnico adopte la Resolución correspondiente - f) ingeniero Fernando Rivas F., ingeniero Marcelo Villa Iba G., ingeniero Odino Gallegos G., Presidente y miembros de la Comisión de la presente Información Sumaria en su orden y respectivamente y doctor Julio Falconí Mejía, Asesor legal de la Comisión.

Proveyeron y firmaron, el día de hoy lunes 09 de febrero del 2004 a las 11h50, la providencia que antecede ingeniero Fernando Rivas F. ingeniero Marcelo Villalba G., ingeniero Odino Gallegos G. Presidente y miembros de la Comisión de la presente Información Sumaria en su orden y respectivamente y doctor Julio Falconí Mejía, Asesor legal de la Comisión.- CERTIFICO.-

Beatriz Fonseca Mora

**SECRETARIA AD.HOC.CIS.**

### 5.1.1. Análisis

Resulta interesante como violación de los derechos objetivos reconocidos tanto en la Constitución del Ecuador como en las diferentes normativas administrativas vigentes a la época de cometimiento de la falta motivo del presente análisis y fue causa para el desarrollo de un proceso administrativo sancionador.

El caso del primer análisis se origina por la trasgresión objetiva a la norma como es el Art. 52 de la Ley de Educación Superior por parte de un docente de la institución pública de educación superior, quien al ser un docente principal a tiempo completo en dicha institución de educación superior no labora por más de tres días consecutivos.

1. Todo proceso administrativo sabemos que debe iniciarse por medio de resolución respectiva de inicio de sumario administrativo, pero en presente caso en análisis, este fue desarrollado por los años 2003 y 2004 por tal motivo se lo desarrollo en base a una información sumaria contemplada en la ley de servicio civil y carrera administrativa, pero no obstante los derechos humanos y constitucionales han sido garantizados tanto en la actual constitución como en la constitución de 1998, y por tal razón debe empezar señalando que al haber sido notificado con el auto de inicio de información sumaria, el sumariado fue víctima de violación objetiva del Art. 126 en su numeral 2 del estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva (ERJAFE), por cuanto al analizar la violación objetiva y subjetiva de derechos como es el legítimo derecho a la defensa en base al respeto del principio objetivo (texto de la ley) como también, la violación del derecho subjetivo en lo concerniente a la violación de su legítimo derecho a la inocencia y de contar con el tiempo necesario para poder preparar su defensa.
2. Mediante constancia de desarrollo de versión de la máxima autoridad de la faculta donde prestaba sus servicios en calidad de docente, se puede evidenciar la flagrante violación del derecho a solicitar permisos y licencias contemplados en la ley de servicio civil y carrera administrativa de aquella época, al no haberle dado trámite alguno a la petición de sumariado como fue el permiso de 30 días solicitados, actividad que denota una clara violación del legítimo derecho a un debido proceso.
3. Es lamentable, evidenciar como se ha violentado la procedibilidad dentro del desarrollo del sumario administrativo objeto de análisis, en vista de que, se niega

actividades solicitadas por el sumariado con por ejemplo lo expuesto por el mismo en escrito de fecha 9 de enero de 2004 conforme consta en el proceso, lo cual al existir negativa por parte de los sustanciadores del sumario para el desarrollo de diligencias que conlleven a desvirtuar la supuesta responsabilidad del sumariado significa que existe hechos que pueden variar el resultado del proceso, por lo tanto existe violación del Art. 1014 del Código Adjetivo Civil norma supletoria a este tipo de procesos.

4. Durante el desarrollo del proceso sancionador administrativo, se evidencia con claridad meridiana la falta de imparcialidad de los sustanciadores del proceso en vista de que sin que haya sido sancionando el docente sumariado, ya se solicitó que se le suspenda el pago de su remuneración cuando aún mantenía su estatus de inocencia tal como consta en el oficio existente en proceso a foja 90.
5. Durante el desarrollo de la recepción del testimonio del procesado se presenta un interrogatorio totalmente inconstitucional por cuanto todas las preguntas son conducentes a una respuesta con el ánimo que el sumariado se auto incrimine lo cual consta en el proceso a foja 67 vta., donde incluso se utiliza una publicación realizada en un diario de circulación nacional sin que exista pie de página o responsable, lo que intenta el sustanciador el incriminarle al sumariado, publicación que consta a foja 86 vta. del proceso, violación flagrante al legítimo derecho a la defensa e inocencia al utilizar un recorte de periódico totalmente fuera de contexto como motivo principal de la investigación.
6. De fojas 96 a 100 del proceso consta la resolución de la junta investigadora del sumario administrativo, donde sugieren a la máxima autoridad nominadora de la institución la destitución en base a una resolución totalmente atentaría en la cual no existe en lo más mínimo motivación alguna, lo cual violenta el reglamento del control de la discrecionalidad dentro del sector público y la constitución al no determinar en forma exacta, tanto los argumentos fácticos como los argumentos objetivos que les sirvieron de base a la junta para tomar la resolución ya que en la misma consta la simple citación de diferentes actos realizados dentro del sumario y no existe algún tipo de argumentación donde conste el análisis de pruebas de cargo y descargo que sirvan tanto para determinar la responsabilidad del sumariado por acto que motivo el inicio del sumario, como también no existe argumentación probatoria sobre la pertinencia de las pruebas de descargo en defensa del sumariado, lo que significa

que durante el desarrollo de la resolución no existe motivación alguna, tampoco pertinencia de aplicación de las normas objetivas lo cual conlleva a la violación del derecho subjetivo que tenemos derecho los administrados por cuanto es obligación estricta del estado respetar los derechos humanos y constitucionales en todo tipo de proceso que se determine sanciones y en el presente proceso analizado he podido verificar la violación flagrante de los derechos a una administración justa por parte de los administradores, el debido proceso y el derecho a la inocencia.

## 5.2. Caso 2

(Transcripción Textual del proceso proporcionado por la entidad)

### DESTITUCION DE UN SERVIDOR MUNICIPAL DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON RIOBAMBA:

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTON RIOBAMBA DEPARTAMENTO DE TALENTO HUMANO.**-En la ciudad de Riobamba a los 19 días del mes de noviembre del 2012, a las 10h10 minutos.-VISTOS: a) Con oficio s/n, de fecha 21 de septiembre de 2012, suscrito por la señora Rudicinda Maza Ouillay dirigido al Lic. Juan Salazar, Alcalde del GADM de Riobamba en el que manifiesta: “el motivo de la presente: es para informar que hace aproximadamente un mes contrate los servicios para realizar 2 planimetrías de mi propiedad ubicada en la comunidad de San Antonio de Alao-Parroquia Pungalá, con el señor Luis Villalva funcionario Municipal, por este concepto cancele la cantidad de \$50,00 USD americanos. En vista de que hasta la presente fecha el señor antes mencionado no me entrega el trabajo contratado lo que perjudica enormemente los tramites que estoy realizando en el GADM, solicito a usted, señor Alcalde de la, manera más comedida se exija al Señor Villalva se me entregue las planimetrías de mi predio que le contrate, con lo cual podre continuar con los tramites que hasta el momento se encuentran paralizados” b).- Mediante memorando 2012-121 O-DAR, de fecha 26 de diciembre de 2012, suscrito por el Dr. Santiago Abarca, Director Administrativo, dirigido al Ing. Gino Santacruz, Jefe de Talento Humano en el que manifiesta: “ ... Con el fin de dar cumplimiento a lo determinado en los Arts. 41, 42.48 literal d) de la Ley Orgánica de Servicio Público, Art. 91 de su Reglamento, remito a Usted el documento presentado por la Sra. Rudicinda Maza Quillay, en la cual expone que el señor Luis Villalva le ha cancelado la cantidad de S50, 00 usd, para la realización de planimetr.as de su propiedad ubicad en la Comunidad de San Antonio ele Alao.” C) Mediante oficio s/n, de fecha 01 de octubre de 2012, suscrito Sra. Silvia Cando Píleo, dirigido al Lic. Juan Salazar, Alcalde de Riobamba en 81 que manifiesta: “El motivo de la presente es para informarle que el trámite de subdivisión que se encuentra en manos del ingeniero VILLALVA GUANGA LUIS ENRIQUE funcionario Municipal quien al recibir la documentación, me manifestó que me va dar haciendo y que tenía que cancelarle 650 USD americanos, motivo por el cual le entregué dicho dinero hace 2 meses más o menos, el ingeniero me da largas al

trámite y por último me supo manifestar que no es factible dicho trámite. Por lo expuesto señor Alcalde, solicito que se me devuelva el dinero entregado a dicho Servidor Municipal, más gastos por los requisitos que tenía que entregar Que suman un monto de 350 USD ya que el trámite se me entregó sin resultado alguno.” D) Mediante informe 2012-0119-DARREH, de fecha 01 de octubre del 2012, suscrito por el Ing. Gino Santacruz, Jefe de Talento Humano, dirigido al licenciado Juan Salazar López, Alcalde de Riobamba, relacionado sobre la falta cometida por el señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal da a conocer que en razón de existir presunciones que el servidor municipal ha incurrido en lo que determina el artículo 48 literal d) de la Ley Orgánica de Servicio Público emite el respectivo informe técnico poniendo en conocimiento los fundamentos de hecho y de derecho relacionado al presente caso, indicando además que dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Servicio Público en concordancia con el artículo 90 del Reglamento del mismo cuerpo legal, al amparo de lo dispuesto en el artículo 52, literal f) de la LOSEP; literales f) y j) del Art. 1. 145 de LA ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA DE CREACION DEL CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTON RIOBAMB, POR LA QUE INCORPORA AL CODIGO MUNICIPAL LA ORDENANZA DE LA ESTRUCTURA ORGANICA y FUNCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD, a fin de establecer o no responsabilidades del hecho denunciado, considera procedente instaurar el correspondiente Sumario Administrativo en contra del señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal. E) Mediante providencia emitida con fecha 03 de noviembre de 2012, por el licenciado Juan Salazar López, Alcalde del GADM del cantón Riobamba, dispone el inicio de Sumario Administrativo en contra del señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal. F) Mediante oficio 2012-0281- DARREH, de fecha 03 de noviembre de 2012, el Ing. Gino Santacruz, Jefe de Talento Humano, designa en calidad de Secretario AD-HOC en el presente Sumario Administrativo al Sr. Diego Fernando Castillo Ebla, quien se posesiona del cargo, presentando la promesa de Ley, conforme consta en el Acta de Posesión de fecha 04 de noviembre de 2012 la misma que obra de autos. G) En acatamiento a lo dispuesto por el licenciado Juan Salazar López, Alcalde de Riobamba, mediante providencia de fecha 03 de noviembre de 2012, a través del Secretario Ad-Hoc, se notificó 21 señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal con la providencia de inicio de Sumario Administrativo instaurado en su contra, haciéndole la entrega del documento en donde se da él conocer la presunta falta cometida y del expediente en 20 fotocopias debidamente certificadas, foliadas y rubricadas, insinuándole que señale domicilio judicial para futuras notificaciones y designe de igual manera abogado patrocinador; así como también se le da conocer que en el término máximo de tres días hábiles desde su notificación, conteste sobre el hecho o hechos que se le imputan de conformidad a lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público, concluido dicho termino de

procedimiento legal se procedió con la apertura del término de prueba durante siete días para que el servidor pueda solicitar y practica las pruebas que considere pertinente y la institución de estimarlo pertinente solicitar la incorporación de nuevos documentos o la práctica de otras pruebas que estimen pertinente de conformidad con el artículo 95 de la LOSEP y finalmente en acatamiento al artículo 96 del mismo cuerpo legal se fijó oportunamente la correspondiente Audiencia Oral a fin de que el solicitante del Sumario o su delegado y el Sumariado sustenten las pruebas de cargo y de descargo de las que se crean asistidos. **PRIMERO:** El presente Sumario Administrativo se ha tramitado conforme a derecho, observando cada una de las disposiciones legales contenidas en el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público; Sección 3ª “Del Procedimiento Sumario Administrativo”, por lo tanto no existe causa para su nulidad. **SEGUNDO:** en fojas 1 hasta la 20 los documentos que sirve de base para la instauración del presente Sumario Administrativo. **TERCERO:** A foja s 21 y 22 consta la contestación al Planteamiento del Sumario Administrativo, suscrito por el señor Luis Enrique Villalva Guanqa, Servidor Municipal, conjuntamente con su abogado patrocinador señalando además domicilio legal para recibir notificaciones. **CUARTO:** A fojas 23 consta mediante providencia legalmente notificada emitida por el Jefe de Talento Humano con fecha 10 de octubre de 2012, se abre el término a prueba. **QUINTO:** A fojas 28 mediante providencia legalmente notificada emitida por el Jefe de Talento Humano con fecha 17 de octubre de 2012 dentro del término de prueba solicita de oficio la práctica de diligencias, **SEXTO:** A fojas 31 a 32 consta el oficio 2012-2562-DARREH, de fecha 17 de octubre de 2012, suscrito por la Ing. Patricia Martínez, Secretaria 2 de la UATH, quien manifiesta: En atención a oficio No. 2012-0294-DARREH, de fecha 17 de octubre de 2012, en el que solicita una vez revisado el expediente del señor Luis Enrique Villalva Guanga, servidor Municipal, certifique si el mismo registra sanciones disciplinarias u otro tipo de denuncias tengo a bien informar lo siguiente: En atención a oficio No 2012-0294-DARREH, me permito informar lo requerido: Una vez revisado el expediente se determina lo siguiente: 1) No se presentó a laborar los días 7 y 8 de diciembre de 1999, oficio No 1105-99 EMAPAR, de fecha diciembre 08 de 1999, suscrito por el ingeniero Milton Silva M, Jefe del Departamento de Agua-Potable, 2) Llamado de atención por haber faltado a su lugar de trabajo el 15 de junio de 2006, oficio 0931- RR-HH-06, de fecha 26 de junio de 2006, remitido por la licenciada Victoria Muñoz B, Jefa de Recursos Humanos (e). 3) Denuncia presentada por el señor Luis Rodríguez Copa, por haber entregado al señor Luis Villalva la suma de 700 dólares por trámites institucionales, con memorando 2010-0007-DARREH, de fecha enero 06 de 2011, la licenciada Victoria Muñoz Jefa de RR-HH, indica al ingeniero César Escorza C., Director Administrativo que: Mediante documento sn, receiptado en esta dependencia el 03 de enero de 2011, se pronuncia (señor Luis Villalva) respecto a la denuncia presentada por el señor Luis Alberto Copa, adjuntando a dicho documento la

QUERELLA PENAL por INJURIAS, presentada en contra del denunciante, la misma que ha abocado conocimiento el doctor Miguel Guambo Llerena, Juez Segundo de Garantías Penales de Chimborazo y actualmente se encuentra en trámite, 4) Con los antecedentes expuestos por cuanto los hechos supuestamente constitutivos de la infracción han pasado él conocimiento de la Justicia Ordinaria, será esta la que en primera instancia sabrá resolver en derecho, los actos denunciados, .....5) Sumario Administrativo en proceso por denuncias presentadas por la señora Rudicinda Maza Quillay y Silvia Cando Pilco, por supuesta entrega de dinero por trámites institucionales de 50 dólares y 650 dólares respectivamente, informe 2012-0119-DARREH, de fecha octubre 01 de 2012, suscrito por el ingeniero Ginno Santacruz B, Jefe de Talento Humano (e), con sumilla de autorizado del señor Alcalde licenciado Juan Salazar López. 6) El señor Luis Enrique Villalva Guanga, ingresa a laborar en el GADM de Riobamba desde el 01 de enero del 2000 hasta la presente fecha, con denominación de dibujante. **SEPTIMO:** A fojas 30 mediante providencia legalmente notificada emitida por el Jefe de talento Humano con fecha 18 de Octubre del 2012 dentro del término de prueba solicitada de oficio la práctica de diligencias, señalando para el día viernes 19 de octubre para el señor Luis Enrique Villava Guanga rinda su declaración de igual manera se agrega al proceso el oficio presentado por la Ing. Patricia Martínez, Secretaria 2 de la UTAH, A fojas 35 a 36 consta la declaración rendida por el señor Luis Enrique Villava Guanga en el que manifiesta: En primer lugar debo impugnar los manifiestos vertidos por el funcionario en cuanto a una presunta persecución de la administración actual ya que lo único que se está realizando es el fiel cumplimiento de las disposiciones legales de la LOSEP, y su reglamento respecto a denuncias presentadas en contra de funcionarios que no están realizando sus actividades de acuerdo a su manual de funciones debiendo aclarar que de la propia administración el debido proceso y la inocencia que tiene todo funcionario no se halla entredicho ya que en el campo del derecho las denuncias presentadas en contra de cualquier persona debe ser debidamente probadas, esto como introducción a las preguntas que me voy permitir realzar al sumariado con el objeto de esclarecer los hechos denunciados por parte de las señoras Silvia Cando Pilco y Rudencinda Masa Quillay quienes indican que han entregado el valor de \$650,00 dólares y cincuenta dólares respectivamente por concepto de trámites que se realizan en la Municipalidad . 1) Diga el sumariado si recibió la cantidad de seiscientos cincuenta dólares por concepto de la tramitación de un acto administrativo en favor de la señora Silvia Cando Píleo? Responde Bueno al respecto como yo no manejo ningún trámite de subdivisión predial que se encuentra supuestamente a mi cargo no he recibido ninguna cantidad y no tengo ningún trámite o soy técnico de planificación para poder despachar los mismos. 2) En aras de esclarecer los hechos denunciados permítanos indicar el sumariado si recibió la cantidad de cincuenta dólares por las planimetrías que prometió

elaborar en favor de la señora Rudencinda Masa Ouillay. Responde el señor Villalva: De la misma manera contestando a la pregunta debo manifestar que no he recibido ningún dinero y no realizó ninguna planimetría a qué en la institución ni fuera ni dentro de la institución. 3) Cuales son las labores que usted realiza en la Municipalidad y cuál es el cargo que usted ostenta en el mismo? El Señor Luis Villalva Responde: Bueno contestando a la pregunta es satisfactorio oír ese tipo de pregunta y me es grato contestarle porque actualmente me encuentro sin funciones debido a que he sido cambiado de una dependencia a otra con cambios administrativos que lo tiene conocimiento la Jefatura de Talento Humano y me tienen de un lugar a otro sin poder desempeñar ninguna función hasta la actualidad. Hasta ahí la intervención del Dr. Medardo Reinoso, en representación del Procurador Sindico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba. **OCTAVO:** A foja 42 mediante providencia legalmente notificada emitida por el Jefe de Talento Humano con fecha 19 de octubre de 2012 dentro del término de prueba solicita de oficio la práctica de diligencias, dentro del proceso instaurado en contra del señor Luis Enrique Villalva Guanga se deja constancia que por el feriado del 09 de octubre del 2012, el Gobierno Nacional decreto puente para el día 12 de octubre y al ser un día autorizado como feriado no se tomará como día termino. A fajas 52 a 52 consta el escrito presentado por el señor Luis Enrique Villalva Guanga, servidor Municipal conjuntamente con su abogada patrocinadora en la que solicita prácticas de pruebas en acatamiento expreso al artículo 95 del Reglamento de la LOSEP. **NOVENO:** A foja 53 mediante providencia legalmente notificada emitida por el Jefe de Talento Humano con fecha 22 de octubre de 2012 dentro del término de prueba se solicita la práctica de diligencias; se fija para el día 22 de octubre de: 2012 para que rinda su declaración el Ing. Iván Orozco, Jefe de la Unidad de Contribución Especial de Mejoras además se incorpora como prueba de parte del sumariado el Informe No. 0043-DR6 de fecha 12 de junio de 2012, suscrito por el Dr. José Rodriga Suarez Barroso en calidad de Delegado Regional de la Contraloría General del Estado en mismo que consta en copia simple, se oficia e a la señora Secretaria de la Unidad Administrativa de Talento Humano a fin de que una vez revisado el expediente del señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal certifique las Acciones de Personal No.- 0088-DARREH-2012; 01 02-darreh-2012 de fecha 2 de julio y 27 de julio de 2012 respectivamente, se agrega al proceso el oficio s/n de fecha 18 de octubre del 2012, suscrito por el Arq. Oswaldo Mendoza por petición de la parte sumariada; se solicita de oficio las siguientes diligencias, se señalo para el día lunes 22 de octubre del 2012 a las 11 h00 para que la Sra. Cando Pilco Silvia Lorena, rinda su declaración dentro del presente Sumario Administrativo, se señaló para el día lunes 22 de octubre del 2012 a las 14h30 para que la Sra. Rudicinda Maza Quillay rinda su declaración dentro del presente Sumario Administrativo de igual manera se señaló para el día lunes 22 de octubre del 2012 a las 17h00 para que el

Ing. Julio Silva, Director de Obras Públicas rinda su declaración dentro del presente Sumario Administrativo. **DÉCIMO:** A fojas 60 a 62 consta el oficio 2012-2600-DARREH, de fecha 22 de octubre de 2012, suscrito por la Ing. Patricia Martínez, Secretaria 2 de la UATH, quien manifiesta: En atención a oficio No. 2012-0307-DARREH, de fecha 22 de octubre de 2012, me permito remitir copias certificadas de las acciones de Personal No.- 0088-0102-DARREH-2012. **DÉCIMO PRIMERO:** A fojas 65 consta la sentada razón por parte del Secretario Ad-hoc que manifiesta; En la Ciudad de Riobamba, en la Unidad Administrativa de Talento Humano, a los veintidós días del mes de octubre de dos mil doce, siendo las 11H00, dentro del término de prueba que recurre de conformidad con lo que establece el artículo 95 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público, ante el Ing. Gino Santacruz, Jefe de Talento Humano, el doctor Medardo Reinoso Abogado de Sindicatura en delegación y representación del Procurador Sindico del GADM de Riobamba; señor Diego Castillo Ebla, en calidad de Secretario Ad-Hoc teniendo que comparecer la Sra. Silvia Lorena Cando Pilco, con la finalidad de rendir su declaración en el Sumario Administrativo instaurado en contra del señor Luis Enrique Villalva Guanga; Toma la palabra el Secretario Ad-Hoc quien constata la presencia de los señores convocados para el presente Acto Administrativo Oral; El señor Diego Castillo Secretario Ad- Hoc una vez constatado la presencia de los convocados; sienta razón que no se encuentra la señora Silvia Lorena Can lo Pílco, ni tampoco el Sr. Luis Enrique Villalva Guanga, ni su abonada patrocinadora. **DECIMO SEGUNDO:** A fojas 68 consta la sentada razón por parte del Secretario Ad-hoc que manifiesta; En la Ciudad de Riobamba, en la Unidad Administrativa de Talento Humano, a los veintidós días del mes de octubre de dos mil doce, siendo las 11H00, dentro del término de prueba que decurre de conformidad con lo que establece el artículo 95 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público, ante el Ing. Gino Santacruz, Jefe de Talento Humano, el doctor Medardo Reinoso Abogado de Sindicatura en delegación y representación del Procurador Sindico del GADM de Riobamba; señor Diego Castillo Ebla, en calidad de Secretario Ad-Hoc; teniendo que comparecer la Sra. Silvia Lorena Cande Pilco, con la finalidad de rendir su declaración en el Sumario Administrativo instauraría en contra del señor Luis Enrique Villalva Guanga; Toma la palabra el Secretario Ad-Hoc quien constata la presencia de los señores convocados para el presente Acto Administrativo Oral; El señor Diego Castillo Secretario Ad-Hoc una vez constatado la presencia de los convocados; sienta razón que no se encuentra la Señora Rudicinda Maza Quillay, ni tampoco el Sr. Luis Enrique Villalva Guanga, ni su abogada patrocinadora **DECIMO TERCERO:** A fojas 73 a 74 consta la declaración rendida por parte del señor Ivan Orozco en la que manifiesta: Toma la palabra el Dr. Medardo Reinoso, en su calidad de delegado del Procurador Sindico, previo al inicio de esta diligencia debo indicar que las preguntas que se han hecho de manera escrita conforme al petitorio de la Abogada Patrocinadora soslayan lo

que estable el procedimiento para este caso y lo estipulado en la Constitución respecto a la oralidad que se debe dar a toda diligencia sea judicial o administrativa, además señor Jefe de Talento Humano impugno las preguntas ya que las mismas se hallan configuradas a hechos a cuanto a las funciones que ha cumplido el señor Luis Enrique Villalva Guanga en la Jefatura de la Unidad de Contribución Especial de Mejoras, y que por propias versiones del sumariado el mismo no tiene funciones asignadas conforme a sus declaraciones, por lo tanto existe una incongruencia en las preguntas que se han hecho de manera escrita y que solicita a su autoridad realizarlas. Se procede al tenor de las siguientes preguntas propuestas en el escrito presentado por el señor Luis Villalva: 1) Sobre edad y más generales de ley.- IVAN RODRIGO OROZCO VI NUEZA, de 39 años de edad, riobambeño, profesión Ingeniero Civil titulado, ningún parentesco con el señor Luis Villalva, domiciliado en la ciudad de Riobamba, en las calles José de Orozco 4311 y Jacinto González, Técnico del Departamento de Obras Públicas y actual Jefe de la Unidad de Contribución Especial de Mejoras de acuerdo a la Resolución Administrativa. 2) Responda el deponente, en su calidad de Jefe de la Unidad de Contribución Especial de Mejoras, como fue el desempeño del señor Luis Enrique Villalva Guanga.- Al respecto debo indicar que mientras realizaba las funciones encomendadas por mi persona demostró ética, cumplimiento y responsabilidad en todo lo solicitado. 3) Diga el interrogado cuales fueron las funciones del señor Luis Enrique Villalva Guanga en su Jefatura.- Las funciones que realizaba el señor Luis Villalva mediciones de contribuciones especial de mejoras como son frentes de predios, anchos de calzada, bordillos, anchos de acera, verificación de servicios básicos, redactar y entregar informes acerca de contribución especial de mejoras, digitación en el programa, sistema cabildo acerca de los contribuyentes beneficiados con las obras de contribución especial de mejoras, eso básicamente. 4) Responda el interrogado dentro de las funciones que tenía el señor Luis Enrique Villalva Guanga estaban: 1) probar, analizar, desempeñar o emitir alguna clase informe dentro de los procesos de subdivisión Predial sean urbanos o rurales: Responde: NO; y 2) Tratar con el público ofertando la elaboración de planes o planimetrías.- Responde: NO. 5) Ingeniero durante el tiempo que usted fue Jefe del señor Luis Villalva usted evidencio algún tipo de altercado entre los usuarios de su unidad con él antes nombrado servidor municipal en su lugar de trabajo. Responde.- No en ningún momento. 6) La razón de sus dichos.- Responde- Estoy diciendo en honor a la verdad y a lo que me ha tocado el trabajo del día a día con el señor Luis Villalva. A continuación toma la palabra el Dr. Medardo Reinoso en representación del Procurador Sindico quien manifiesta: 1) Ingeniero Orozco indíquenos por favor si usted tiene alguna amistad con el sumariado. Responde.- Al respecto debo indicar que el señor Luis Villalva mantiene una relación estrictamente laboral y deportiva con mi persona como cualquier otro empleado público. 2) Ing. Orozco indíquenos si usted ha tenido conocimiento

de denuncias presentadas en contra del sumariado a excepción de las que se tiene conocimiento del proceso que se ha iniciado en el proceso al sumariado. Responde. No nunca he tenido conocimiento. 3) Ing. Orozco tal vez usted tiene algún parentesco con el sumariado. Responde ningún parentesco. **DECIMO CUARTO:** A fojas 79 hasta la 80 consta la declaración rendida por el Ing. Julio Silva, Director de Obras Públicas, donde manifiesta Toma la palabra el Ing. Gino Santacruz, Jefe de Talento Humano el mismo que manifiesta que declara en rebeldía al sumariado por la falta de comparecencia a la presente diligencia y que legalmente ha sido notificado. A continuación toma la palabra el Dr. Medardo Reinoso, en su calidad de delegado del Procurador Sindico, solicito se sienta razón por secretaria la falta de comparecencia de la Abogada Patrocinadora del sumariado pese haber estado notificada legalmente, con la diligencia de providencia de fecha 22 de octubre del 2012, a las 08h00 am; además solicito se declare en rebeldía al sumariado a la comparecencia de la presente diligencia toda vez que ha sido legalmente notificado, en la cual se solicita la comparecencia del Ing. Julio Silva, para establecer las versiones de los hechos investigados que son objeto de la presente diligencia. A continuación me permito realizar las siguientes preguntas: 1) Sobre su edad y más generales de ley. Quien responde.- Mis nombres son Julio Cesar Silva Miranda, de estado civil casado, de profesión Ingeniero Civil, de 32 años de edad, domiciliado en esta ciudad de Riobamba en las calles Avda. 11 de Noviembre y José Villamil. 2) Indique Ing. Silva cuales son las funciones que ejerce el señor Luis Enrique Villalva Guanga.- Responde.- El es técnico de la Unidad de Contribución Especial de Mejoras, cuando él se integró se puso en coordinación con el Ing. Iván Orozco, el Ing. OROZCO es el coordinador de la Unidad de Contribución Especial de Mejoras, entonces las funciones las debió indicar el coordinador, como Director de Obras Públicas yo dispuse al Coordinador que le indique las funciones que debe desarrollar el señor Luis Villalva. 3) Ing. Silva nos podría indicar si usted ha tenido conocimiento de denuncias presentadas en contra del sumariado por actos irregulares a sus funciones. Responde.- Que si tiene conocimiento de denuncias presentadas en contra del señor Luis Villalva y que debidamente fueron denunciadas. 4) Indique Ing. Silva si dentro de sus atribuciones como Director usted ha podido constatar actos de indisciplina por parte del sumariado.- Responde.- Dentro de mis funciones en varias ocasiones he podido percatarme que el sumariado ha irrespetado los reglamentos internos de registre de entradas y salidos de la Dirección de Obras Públicas, sin la justificación pertinente por lo cual me permitido llamarle la atención verbalmente e inclusive he remitido oficios a la Jefatura de Talento Humano dando a conocer dicha irregularidad ya que como reitero el sumariado en su momento no se ha permitido Justificar legal y documentadamente mis llamados de atención. 5). La razón de sus dichos.- Responde, Porque me consta personalmente ya que tengo las funciones de Director de Obras Públicas. **DÉCIMO QUINTO:** A fajas 83.- mediante

providencia legalmente notificada emitida por el Jefe de Talento Humano con fecha 23 de octubre de 2012, se declara concluido el término de prueba y se señala para el día 29 de octubre del 2012 para dar cumplimiento al Art. 96 del Reglamento de la LOSEP. **DÉCIMO SEXTO:** De conformidad con el artículo 96 del Reglamento de la LOSEP, se efectuó la correspondiente Audiencia Oral dentro del presente Sumario Administrativo, misma que se encuentra constata de fojas 198 a 104 en la que las partes sustentaron las pruebas de cargo y de descargo en la que manifiesta: Toma la palabra el Dr. Medardo Reinoso, en representación del Procurador Sindico, quien manifiesta: Siendo la hora y la fecha en la cual usted ha dispuesto se efectúe la Audiencia oral establecida en el procedimiento para este tipo de causas debo indicar lo siguiente: 1) Conforme se halla inmerso en el expediente no se ha violado ninguna disposición legal de origen constitucional y legal que indique que se ha soslayado el debido proceso y la seguridad jurídica que tanto las personas naturales como jurídicas ostentan conforme a la propia Constitución y a las disposiciones legales que se hallan vigentes, como es de su conocimiento señor Jefe de Talento Humano la presente causa se inicia con la denuncia presentada por la señora Silvia Cando Pilco portadora de la cédula 060409773-3, conforme obra a fajas 8 del expediente y que en la citada denuncia se establece **“el motivo de la presente es para informarle que el trámite de subdivisión que se encuentra en manos del Ing. VILLALVA GUANGA LUIS ENRIQUE, funcionario municipal quien al recibir la documentación, me manifestó que me va a dar haciendo y que tenía que cancelarle \$650 USO americanos, motivo por el cual le entregue dicho dinero hace dos meses más o menos, el Ingeniero me da largas al trámite y por último me supo manifestar que no es factible dicho trámite. Por lo expuesto señor Alcalde solicito se me devuelva el dinero entregado a dicho servidor municipal, más gastos por los requisitos que tenía que entregar que suman un monto de \$350 USD, ya que el trámite se me entregó sin resultado alguno”**, como se indica señor Jefe de Talento Humano de conformidad con lo que establece el artículo 90 y siguientes, la máxima autoridad como la Unidad Administrativa de Talento Humano ha realizado los trámites pertinentes respecto a este sumario en el cual se concluye que ha existido la correspondiente notificación del sumario y que prueba de ello a fajas 22 Luis Enrique Villalva Guanga con el patrocinio de la Abogada Gabriela Alulema Salguero profesional del derecho clan contestación al sumario administrativo iniciado en contra del funcionario público y que entre otras excepciones niega los argumentos en que se ha fundamentado el auto de inicio del presente sumario, a ésta contestación adjunta copia de la acción de personal a fajas 21 en el que se indica que el señor Luis Enrique Villalva Guanga ostenta el puesto de dibujante con nivel de Asistente Administrativo 8, Grado 3, éste último documento señor Jefe de Talento Humano ratifica la relación laboral y administrativa para que se haya seguido el presente sumario y como reitero

*cumpliendo lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución, numerales 1: 2, 4, 6, 7 literales a), b), e), e), h), i) y 1) de la Constitución, además se presenta una segunda denuncia en contra del sumariado suscrita por la señora Rudencinda Masa Quillay quien indica en la parte pertinente que hace aproximadamente 1 mes contrato los servicios del denunciado para realizar dos planimetrías en mi propiedad ubicada en la Comunidad San Antonio de Alao-Parroquia Pungalá y que por este concepto canceló la cantidad de cincuenta dólares americanos al señor Luis Villalva, por lo que solicita al señor Alcalde de la manera más comedida se exija al señor Luis Villalva se entregue las planimetrías de mi predio que le contrate, con lo cual podrá continuar con los trámites respecto a situaciones administrativas. Como se deja establecido existe dos denuncias en contra del sumariado y que por medio del Doctor Santiago Abarca Director Administrativo, mediante me morando 2012-1210-DAR, se pone en conocimiento del Jefe de Talento Humano las denuncias presentadas con el objeto de que se dé cumplimiento a los artículos 41, 42 Y 48 literal d) del Ley Orgánica de Servicio Público en concordancia con el artículo 91 de su Reglamento, con el objeto de que se investigue las denuncias presentadas en contra del hoy sumariado. Con fecha 1 de octubre del 2012, mediante informe 2012-0119- DARREHH se eleva el correspondiente informe por parte del Jefe de Talento Humano al Ledo. Juan Alberto Salazar López, máxima autoridad municipal, en el que se detalla como antecedentes las denuncias presentadas en contra del sumariado, así como la base de los fundamentos de derecho concluyéndose con que es procedente instaurar el correspondiente sumario administrativo en contra del señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal por los antecedentes y de las denuncias presentadas en contra de dicho funcionario municipal. Ya dentro del análisis mismo de la presente causa conforme lo establece el artículo 96 del Reglamento de la LOSEP, me permito sustentar las pruebas que han sido evacuadas en la presente causa: 1) Que se reproduzca cuanto de autos sea favorable en favor de la Municipalidad. 2) Que se reproduzca a favor de la Municipalidad el memorando 2012-2562- DARREHH, en el cual se indica que el sumariado ha sido objeto de llamados de atención y de denuncias análogas al objeto del presente sumario en el cual se establece con anterioridad que el sumariado ha sido denunciado, 3) Que se reproduzca en favor de la Municipalidad las declaraciones del Ing. Julio Silva Miranda, Director de Obras Públicas quién al cuestionario presentado por la Municipalidad responde a la pregunta No, 3 que dice: Ing, Silva nos podría indicar si usted ha tenido conocimiento de denuncias presentadas el1 contra del sumariado por actos irregulares a sus funciones. Responde.- Que si tiene conocimiento de denuncias presentadas en contra del señor Luis Villalva y que debidamente fueron denunciadas, 5) De igual manera que se reproduzca en favor de la Municipalidad lo expuesto a la interrogante No, 4 en el que se establece: Indique Ing. Silva si dentro de sus atribuciones como Director usted ha podido constatar actos de*

*indisciplina por parte del sumariado. El mismo responde,- Que dentro de sus funciones en varias ocasiones ha podido percatarse que el sumariado ha irrespetado los reglamentos internos de registros de entradas y salidas de la Dirección de Obras Públicas, sin la justificación pertinente por lo cual se ha permitido llamarle la atención verbalmente e inclusive ha remitido oficios a la Jefatura de Talento Humano dando a conocer dicha irregularidad ya que como reitera el sumariado en su momento no se ha permitido justificar legal y documentadamente a sus llamados de atención. De igual manera señor Jefe de Talento Humano impugno inicialmente las versiones vertidas tanto de la Abogada Patrocinadora como del sumariado en cuanto que la Municipalidad está actuando ilegalmente, debido a Que supuestamente existe una persecución hacia el funcionario lo cual ha motivado de la máxima autoridad el inicio del presente sumario, hecho señor Jefe de Talento Humano que no se ajusta a la verdad ya que lo que únicamente se está realizando lo dispuesto en la LOSEP y su Reglamento así como en la Constitución para establecer y esclarecer el buen actuar de los funcionarios públicos y que no puede ser de otra manera no se puede actuar excepcionalmente en favor del Ing, Luis Enrique Villalva Guanga. De igual forma señor Jefe de Talen o Humano impugno las contestaciones realizadas a las repreguntas en la diligencia realizada el día 19 del mes eje octubre del 2012 a las 161104 minutos. Finalmente sellar Jefe de Talento Humano en virtud de los antecedentes de la documentación inmersa en el presente expediente debo indicar que se ha justificado el presente sumario administrativo recayendo el sumariado en las disposiciones establecidas en el artículo 48 de la LOSEP por lo que en concordancia con el artículo 86 de su Reglamento en cuanto que se ha reiterado, comprobado y acreditado la existencia de una conducta irregular del sumariado debe ser sancionado conforme las disposiciones anteriormente citadas, esto inicialmente señor Jefe de Talento Humano en el caso de ser necesario hare uso de la réplica conforme lo establece la ley. Acto seguido torna la palabra la Dra. Gabriela Alulema, Abogada Patrocinadora del sumariado quien manifiesta: Señor Jefe de Talento Humano, señor secretario AD-HOC, señor Abogado representante del Procurador Sindico, al amparo de lo que establece el artículo 96 del Reglamento de la LOSEP procedo él sustentar la prueba practicada dentro del respectivo término y lo hago de la siguiente manera: 1) Como prueba de mi parte se tendrá la razón sentada por secretaria de la Dirección de Talento Humano respecto a mi hoja de vida y que consta a fajas 31 y 32 del proceso de la que se desprende que durante los años de servicio prestados a la Municipalidad no he sido sancionado por falta grave, que haya causado lo que en aquel entonces establecía la Ley Orgánica de Servicio Público. 2) Dentro de mi escrito de prueba solicité que se realice la liquidación del tiempo de vacaciones de los últimos tres años, pedido que fue negado supuestamente por no tener que ver con el presente sumario más debo manifestar que dicha prueba se solicitó con el fin de establecer un parámetro de tiempo*

y espacio de las supuestas denuncias presentadas en mi contra y al no concederme la prueba solicitada sin motivo ni fundamento legal se violó mi derecho a la legítima defensa establecidos en el artículo 44 de la LOSEP en concordancia con el artículo 76 numerales 1, 4 Y 7 literales a) b) d) de la Constitución de la República. 3) Con la declaración del Ing. Iván Orozco Jefe de la Unidad de Contribución Especial de Mejoras, se puede colegir la clase de funcionario municipal que he sido, las actividades que he realizado, y sobre todo se establece que dentro de mis funciones no se encuentra ninguna por las que se me ha denunciado. 4) Los documentos anexos durante la estación probatoria como son el informe No. 0043-DR6 de fecha '12 de junio del 2012, suscrito por el Dr. Rodriga Suarez Barroso, en calidad de Delegado Regional de la Contraloría General del Estado, y las acciones de personal números 0088-DARREH-2012; 01 02-DARREH-2012 de fechas 2 de julio y 27 de julio del 2012, respectivamente, documentación con la cual justifico de primera mano que en mi calidad de funcionario municipal no he sido sujeto de sanción ni de observaciones por parte de la Contraloría General del Estado, y en segundo lugar el hecho de que en el transcurso de los últimos 6 meses no he tenido un lugar fijo de trabajo por ende mal se puede señalar que he sido funcionario de la Dirección de Planificación. 5) El presente sumario administrativo se me inicia por unas denuncias presentadas con fecha 21 de septiembre y 1 de octubre del 2012, denuncias que obra en autos y de las cuales se puede evidenciar que no existe reconocimiento de firmas de las denunciantes y lo que es peor tales denunciantes no han concurrido a dar sus versiones o ratificar sus denuncias dentro de los términos señalados por lo cual se genera la duda respecto a dichas denuncias. 6) La Unidad de Talento Humano de la Municipalidad para dar cumplimiento a lo que establece el Reglamento de la LOSEP realiza una supuesta investigación dentro de la cual se agrega al expediente del presente sumario que consta a fajas 3 a 7 documentos de un proceso de subdivisión predial que se ha iniciado en la Dirección de Planificación documento de los que se desprende que el proyectista responsable es el Arq. Oswaldo Mendoza, profesional al que acudí y que muy gustoso extendió un informe que consta a fojas 45 del proceso juntamente con dos anexos que constan a fajas 44 y 43 anexos con los que justifica el informe del que señala: " 2.- Dentro de los trabajos que desarrollo está la elaboración de planos de vivienda, levantamientos planimétricos y topográficos de predios urbanos y rurales; proyectos urbanísticos, lotizaciones, subdivisiones, entre otros. 3.- Durante los meses de mayo a septiembre se estuvo realizando un proceso para subdivisión predial de un inmueble ubicado en el Barrio la Libertad, de la parroquia Veloz, del cantón Riobamba, propiedad del señor Wilson Ernesto Carrillo Carrillo; procedimiento de subdivisión que se-inició pero que por falta de factibilidades de EP-EMAPAR, no se pudo proseguir. 4.- Conforme al documento anexo a este oficio consta la declaración juramentada de la señora Rudicinda Maza Quillay, portadora de la cédula de

identidad 0602036303, de la cual vendrá a su conocimiento sobre otro trabajo que realice en mi calidad de Arquitecto” 7) Hago, mía también la prueba actuada por el Municipio en manera especial la convocatoria a rendir declaración a las señoras denunciantes, de las que a fojas 65 y fojas 66 se sienta la razón de su no comparecencia. 8) De la versión rendida por el Ing. Julio Silva, debo poner de manifiesto que si bien se llegó atrasado a tal diligencia era de ver el permitirnos estar presentes tal como lo establece el literal d) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, hecho que se nos negó y por lo mismo no se puede considerar como prueba plena más allá de eso por el mismo hecho que a fojas 75 a 80 del proceso consta la comparecencia del Ing. Julio Silva con la única firma del Dr. Medardo Reinoso, delegado y representante del Procurador Síndico del GAD de Riobamba y del declarante Ing. Julio Silva, Director de Obras Públicas, sin que conste la firma del señor Jefe de Talento Humano ni del secretario AD-HOC creándose la duda sobre dicha actuación. 9) Respecto a la prueba sustentada por parte de la Municipalidad impugno parcialmente la misma en el sentido de que en mi calidad de Abogada Defensora jamás he vertido una versión dentro del presente sumario y mucho menos he acusado sobre persecución laboral como se ha argumentado en la exposición de mi predecesor, de igual manera impugno las aseveraciones realizadas respecto a unas repreguntas efectuadas el 19 de octubre a las 16h04 minutos ya que las repreguntas que se realizaron fueron por parte de la misma Municipalidad Por lo expuesto y en razón de haber demostrado con claridad meridiana la transparencia con la que trabaja el funcionario sumariado, las funciones que ha desempeñado y por lo mismo estar alejado de tomar decisiones o tener influencia alguna respecto a trámites administrativos referentes a los que se realizan en la Dirección de Planificación Municipal y al no existir hechos reales por los que se me pueda sancionar de responsabilidad administrativa, civil o penal solicito se preceda al archivo de la causa de tal manera que mi hoja de vida quede libre de sanción ya que el pedido que lo realizo lo sustenté en razón de lo que prescribe los artículos 44, 43, 41 de la LOSEP en concordancia con la sección tercera del Reglamento a la misma, así como me amparo en el numeral 5 del artículo 76, literal 1) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República. De igual manera me reservo el derecho de hacer uso de la palabra si el caso lo amerita. Toma la palabra el Dr. Medardo Reinoso, en representación del Procurador Síndico, el mismo que manifiesta debo iniciar señor Jefe de Talento Humano estableciendo un principio doctrinario en cuanto a que confesión de parte relevo de prueba esto lo realizo específicamente respecto a los asertos que ha vertido la abogada patrocinadora en cuanto a la ilegitimidad e ilegalidad de las versiones receptadas el día 22 de octubre del 2012, a las 17h10 minutos ya que la propia Abogada Patrocinadora indica que no ha llegado a la diligencia sino más bien ha llegado atrasada, señor Jefe de Talento Humano las diligencias para que sean legalmente realizadas las mismas deben estar establecidas en una

*fecha y en una hora lo cual se ha cumplido a cabalidad sin embargo si incidenta por parte de la abogada patrocinadora al indicar que la recepción de las declaraciones del Ing. Julio Silva Miranda padecen de ilegalidad dada cuenta que no se le permitió ingresar a la diligencia sabiendo de antemano que por sus propias asertos la abogada patrocinadora recalca que se atrasó a la diligencia lo cual señor Jefe de Talento Humano constituye un incidente a no ser tomado en cuenta ya que la propia disposición legal indica que los actos deben ser actuados en legal y debida forma. Respecto a lo expuesto en cuanto a la duda de las declaraciones vertidas por el Ing. Julio Silva debemos indicar que constitucionalmente no se puede sacrificar la justicia por meras solemnidades ya que por un lapsus los funcionarios Jefe de Talento Humano y Secretario AD-HOC no han suscrito dicha acta siendo lo más importante la firma del declarante la cual se halla impresa en el acta elevada en las declaraciones del 22 de octubre del 2012 a las 17h10 minutos, como reitero señor Jefe de Talento Humano la normativa constitucional ha sido respetada a cabalidad conforme lo establece el artículo 76 numerales 1, 2, 4, 6 Y 7, cabe destacar que en legal y debida forma conforme en autos el sumariado fue notificado con la diligencia de la declaración del Ing. Julio Silva el día 22 de octubre del 2012 a las 08h00, recibiendo dicha boleta de manera personal el señor Luis Villalva a las 09h40 minutos en la fecha anteriormente citada. En caso de ser necesario haré uso de la palabra. Toma la palabra la Ora. Gabriela Alulema, Abogada Patrocinadora del sumariado quien manifiesta: Señor Jefe de Talento Humano si bien es cierto la diligencia actuada el 22 de octubre del 2012 a las 16h00 yo llegue atrasada como lo indique anteriormente no por esa razón solicito que no se considere dicha prueba sino por el hecho de no haberse permitido el ingreso a la diligencia ya que no iba a intervenir en la misma por obvias razones que ya ha explicado el doctor representante del Procurador Sindico, pero mi atraso no me impedía estar presente en tal diligencia como lo supe explicar al señor Secretario AD-HOC quien tampoco estaba presente durante la diligencia ya que estalla en su puesto de trabajo, más allá de estas consideraciones y mi impugnación a tal diligencia la fundamento en el literal d) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, sin embargo de ello y como presupuesto negativo del derecho administrativo al ser juez y parte la entidad requirente del sumario no me sorprendería que mis impugnaciones y la prueba plena actuada por el sumariado sea dejada de lado.- La prueba que actuado la Municipalidad en nada aclara, justifica o demuestra el supuesto por el cual se inicia este sumario y que es el detallado en el literal d) del artículo 48 de la LOSEP puesto que las pruebas se remiten únicamente a supuestas faltas disciplinarias como la falta al lugar de trabajo y de la que se hace mención en la declaración del Ing Julio Silva que he impugnado, declaración que sería oportuna si el presente sumario fuera causal de una falta disciplinaria de ese tipo, en consecuencia la prueba actuada no ha demostrado nada de lo que se me acusa, solicito y ratifico por lo tanto mi pedido*

de archivo del proceso, me reservo de ser necesario el uso de la palabra. **DÉCIMO SÉPTIMO:** Una vez que se ha dado cumplimiento a lo estipulado en los artículos 96 y 97 del Reglamento de la Ley de Servicio Público, de lo expuesto se colige a) La Unidad Administrativa de Talento Humano, es competente para conocer y tramitar este proceso administrativo, atento lo que dispone la Sección 3ª “Del Procedimiento del Sumario Administrativo establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público y literal f) y j) del Art. L. 145 de la ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA DE CREACION DEL CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTON RIOBAMBA POR LA QUE INCORPORA AL CODIGO MUNICIPAL LA ORDENANZA DE LA ESTRUCTURA ORGANICA y FUNCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD. B) En la sustanciación de éste Sumario Administrativo de han observado todas las normas de procedimiento inherentes a él, dando cumplimiento a estrictas disposiciones Constitucionales y legales entre las que se hallan las Debido Proceso, así como también los artículos 90 y siguientes del Reglamento de la Ley del Servicio Público, constando de autos que se notificó en legal y debida forma al señor Luis Enrique Villalva Guanga, para que ejerza su derecho a la legítima defensa, siendo que durante el término de prueba el señor Luis Enrique Villalva Guanga compareció con su abogada patrocinadora y solicitó la práctica de varias diligencias las mismas que han sido proveídas en legal y debida forma así como las distintas peticiones que han efectuado las partes en éste procedimiento administrativo c) El Art. 115 del Código de Procedimiento Civil (Reformado por la Disposición Reformatoria segunda, núm. 3 de la Ley s/n, R.O. 544-S, 9-111-2009) dispone que la prueba deberá ser apreciada en su conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos. D) Se ha logrado concluir conforme a derecho que existen pruebas fehacientes sobre la falta que se le imputa al señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal, esto es haber incurrido en el artículo 48 , literal d) de la Ley Orgánica del Servicio Público. **DÉCIMO OCTAVO:** En estricto cumplimiento a lo establecido al Art. 76 de Constitución Política del Ecuador que manifiesta “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: en sus numerales 1) Corresponde a toda autoridad administrativa o Judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. 2) Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal. Mientras 110 se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. 6) La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. 7) El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho él la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. B) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de

su defensa. E) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. D) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. H) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. Derechos y obligaciones que se han determinado en el proceso de Sumario Administrativo instaurado en contra del Sr. Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal Según Título 1 del Sector Público en su Capítulo Único, Principios, Ámbito y Disposiciones Fundamentales, en su Art. 3 Ámbito.- "las disposiciones de la presente Ley son de aplicación obligatoria en materia de Recursos Humanos y Remuneraciones en toda Administración Pública" en su numeral 2 de la LOSEP que manifiesta: "las Entidades que integran el régimen autónomo descentralizados y especiales." En concordancia con Art. 229.-, de la Constitución Política del Ecuador "Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia." Por lo tanto es materia del GADM de Riobamba llevar los procesos de Sumarios Administrativos en contra de los servidores municipales que incumplan lo determinado en el art. 48, en este caso el literal d). Que regula su proceso en el Art. 90 y siguientes del Reglamento de la LOSEP y como es en este caso el proceso instaurado en contra del Sr. Villalva. De igual manera en el Título 111 del Régimen Interno de Administración de Talento Humano dentro del Capítulo I de los Deberes, Derechos y Prohibiciones en su Art. 22 de la LOSEP que manifiesta: son deberes de las y los Servidores Públicos literal g) ... "Elevar a conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la administración", según se pudo evidenciar el hecho en razón de existir presunciones de lo expuesto en el art. 48 literal d) que ha sido denunciado en contra del señor Luis Enrique Villalva Guanga por parte de las señoras Silvia Cando y Rudicinda Maza, como fue para este caso comunicado según memorando 2012-121 O-DAR, de la Dirección Administrativa en el caso de la Sra. Maza y la Unidad de Talento Humano en el caso de la Sra. Silvia Canelo según denuncias presentadas en esta Unidad y con lo estipulado en el Parágrafo 20. De las Unidades de Administración del Talento Humano en su Art. 52 De las atribuciones y

*Responsabilidades de las Unidades de Administración del Talento Humano. En su literal O) de la LOSEP que manifiesta "Receptar las quejas y denuncias realizadas por la ciudadanía en contra de los Servidores Públicos, elevar un informe a la Unidad Nominadora y realizar el seguimiento oportuno"; razón por el cual se elabora el informe a la Máxima Autoridad para poner en conocimiento de lo anteriormente expuesto ya que esto puede causar daño a la administración y reúne los requisitos expuestos en lo referente al Capítulo IV del Régimen Disciplinario en sus Arts. 41, 42 literal b) párrafo 4 y 5, Art. 45 y Art. 48 literal d) de la LOSEP. En el Art. 24 de la LOSEP, de las Prohibiciones a las Servidoras y Servidores Públicos en su literal a) abandonar injustificadamente su trabajo y literal b) "ejercer otro cargo o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores, excepto quienes sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las Universidades e instituciones politécnicas del País, siempre y cuando esto no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo o en los casos establecidos en la presente Ley." Artículo pertinente según lo expuesto por el Ing. Julio Silva, Director de Obras Públicas en la declaración que rinde dentro del presente Sumario Administrativo instaurado en contra del señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal. En lo dispuesto al Art. 97 del Reglamento de la LOSEP.- De las Conclusiones y Recomendaciones en el que manifiesta: "Concluida la Audiencia Oral, el Titular de UTAH, o su delegado, en el término máximo de 10 días, previo el análisis de los hechos y de las bases legales y reglamentarias, remitirá a la Autoridad Nominadora el expediente del Sumario Administrativo y un Informe con las conclusiones y recomendaciones a que hubiera lugar, señalando de ser el caso, las sanción procedente, dependiendo de la falta cometida, informe que no tendrá el carácter de vinculante para la posterior decisión de la Autoridad Nominadora o su Delegado." Con la norma descrita y una vez efectuado el análisis de los hechos y del procedimiento legal y conforme consta las denuncias presentadas por la Sra. Silvia Cando que en su parte pertinente manifiesta: " "que el trámite de subdivisión que se encuentra en manos del ingeniero VILLALVA GUANGA LUIS ENRIQUE, funcionario Municipal quien al recibir la documentación, me manifestó que me va dar haciendo y que tenía que cancelarle 650 USD americanos, motivo por el cual le entregué dicho dinero hace 2 meses más o menos, el ingeniero me da largas al trámite y por ultimo me supo manifestar que no es factible dicho trámite. y la Sra. Rudicinda Maza Quillay que de igual manera manifiesta: ." "el motivo de la presente es para informar que hace aproximadamente un mes contrate los servicios para realizar 2 planimetrías de mi propiedad ubicada en la comunidad de San Antonio de Alao-Parroquia Pungala, con el señor Luis Villalva funcionario Municipal, por este concepto cancele la cantidad de \$50,00 USD americanos, , .. "en las cuales manifiestan que el señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal ha incurrido en lo que manifiesta el Art. 48 literal*

*d) de la LOSEP que es causal de destitución. Por lo tanto se llega a la conclusión que existen pruebas fehacientes y suficientes sobre la falta que se le imputa al señor Luis Enrique Viilalva Guanga, Servidor Municipal, esto es haber incurrido en el artículo 48 , literal d) de la Ley Orgánica del Servicio Público, mismo que indica: "Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos de su remuneración", por lo que se recomienda la Destitución según manda el Art. 43 de la LOSEP, en su literal e) en contra del señor Luis Enrique Villalva Guanga, Servidor Municipal DICTAMINO de conformidad a lo que dispone el Artículo 43 de la LOSEP literal e) en concordancia con el artículo 89 del Reglamento del mismo cuerpo legal. y en fiel cumplimiento del Art. 98.- Del Reglamento de la LOSEP "De la sanción- La autoridad nominadora, mediante providencia, dispondrá, de ser el caso, y de manera motivada, la aplicación de la sanción correspondiente, providencia que será notificada a la o el servidor sumariado, de haber señalado domicilio legal para el efecto, o, mediante una única boleta en su domicilio o lugar de residencia que conste del expediente personal el titular de la UATH o su delegado, elaborará la acción de personal en la que se registrará la sanción impuesta, la cual será notificada conjuntamente con la resolución del sumario administrativo. Si la autoridad nominadora o su delegado, en su providencia final, determina que no existen pruebas suficientes para sancionar ordenará el archivo del sumario, sin dejar constancia en el expediente personal de la o el servidor sumariado. En tal virtud se procede a la Destitución del señor Luis Enrique Villalva Guanga por haber incurrido en lo dispuesto en el Art. 48 literal d) de la LOSEP.*

**Lic. Juan Salazar López**

**ALCALDE DE RIOBAMBA**

### 5.2.1. Análisis

El presente caso en análisis es de un sumario administrativo (proceso sancionador) en contra de un servidor municipal por haber infringido lo prescrito por el Art. 42 en su literal b de la Ley Orgánica del Servicio Público, conforme se establece en el informe de inicio de sumario administrativo, donde el jefe de talento humano del GAD Municipal indica que se debe establecer o no responsabilidades de hecho en contra del servidor denunciado.

1. El presente caso se inicia en base a denuncia presentada por dos personas presuntamente perjudicadas por el servidor municipal que fue destituido en forma inconstitucional e ilegal.
2. Se debe destacar, la sumilla impuesta en la denuncia que obra de foja 10 del proceso, donde se denota un falta de imparcialidad de parte de la administración municipal para el desarrollo de la causa, lo cual conlleva que a la existencia de un acto de persecución en contra del servidor lo cual, desde ese momento se puede evidenciar una violación flagrante al principio constitucional de inocencia que gozamos todas las y los ecuatorianos, sumilla que desde ya indica la existencia de prevaricación en contra del servidor, violación flagrante también del Art. 76 núm. 2 de la CRE, Art. 202 del ERJAFE. (Presunción de inocencia).
3. Toda y todo ecuatoriano debe conocer sobre los hechos que se les imputa o denuncia, para que puedan hacer efectivo su legítimo derecho a la defensa y a un debido proceso, razón por la cual el numeral 2 del Art. 126 del ERJAFE al haberse indicado al sumariado con la notificación que recursos y hechos tiene derecho para su legítima defensa.
4. Dentro del presente proceso, la carga de la prueba prescrita en los Arts. 113 y 114 del Código de procedimiento civil, norma supletoria a este tipo de proceso, disposición legal que está en concordancia con lo prescrito por el Art. 199 del ERJAFE (garantía del procedimiento), estaba a cargo tanto de la parte denunciante por ser parte legítima activa dentro del proceso y digamos también por parte del GAD Municipal de Riobamba (como sustanciador), pero analizando el proceso que ha sido se desprende que no existe medio probatorio alguno que determine en primer lugar la existencia de la falta administrativa denunciada (premisa fáctica), como tampoco existe elemento

probatorio que establezca responsabilidad directa del servidor denunciado a razón de que dentro del expediente no consta prueba alguna que determine la existencia de un nexo causal entre la falta denunciada como la responsabilidad del servidor (premisa objetiva).

5. Dentro del proceso administrativo sancionador se debe respetar principios constitucionales como legales y sobre derechos humanos que poseemos todas las personas tal como lo garantiza la convención iberoamericana de derechos humanos dentro de estos, inocencia, debido proceso, legítimo derecho a la defensa y sobre todo ser juzgados o sancionados por un tribunal imparcial, lo cual no sucedió dentro del proceso analizado.
6. Como ya lo expuse, no se ha presentado prueba alguna que determine la existencia de la falta supuesta cometida, así como tampoco se evidencia la existencia de elemento probatorio que determine la responsabilidad del servidor denunciado, y por tal razón al revisar dentro del proceso la audiencia oral, publica y contradictoria de sustentación de prueba tanto de cargo como descargo que obra a fojas 98 a 104, se puede evidenciar que se violentó en forma flagrante y penosa lo prescrito por el numeral 6 del Art. 168 de la Constitución de la República del Ecuador, en especial los principios de concentración, dispositivo, contradicción e inmediatez, por cuanto no se sustentó la prueba en forma constitucional y sobre todo pruebas de existencia de la falta y de responsabilidad del servidor.
7. Luego del proceso de rigor consta del proceso desde fojas 117 a 127 el informe final del jefe de talento humano, quien emite un informe muy extenso carente de motivación quien sugiere que el servidor denunciado debe ser destituido a razón de su criterio que existe prueba fehaciente en consta por los hechos denunciados, informe que denota la falta de responsabilidad del funcionario al emitir un informe violatorio de derechos.
8. Consta del proceso la resolución final del proceso administrativo sancionador, el cual también es muy extenso y carente de lógica jurídica administrativa y sobre todo denota violación fatal de derechos humanos y constitucionales al no existir motivación y análisis de medios probatorios incorporados por las partes por cuanto no consta la pertinencia de aplicación de la norma más bien se dedican a citarla pero no analizarla ya que si existiera este tipo de requisito obligatorio no se le hubiese destituido al servidor quien fue víctima de violación de sus derechos durante la tramitación del

sumario administrativo que decidió su destitución lo cual no se podía haber dado en vista de que no se determinó, primero prueba sobre la existencia de la infracción y en segundo lugar prueba sobre la existencia de la responsabilidad del servidor municipal, lo que denota una violación de los derechos constitucionales de parte de los servidores que tramitaron y resolvieron el presente sumario analizado.

### 5.3. ENCUESTA

Encuesta dirigida a los profesionales del Derecho que prestan sus servicios en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA Y ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO.

#### Primera Pregunta

1.- ¿Usted tiene conocimientos en lo referente a procedimientos administrativos sancionadores dentro de las instituciones del sector público?

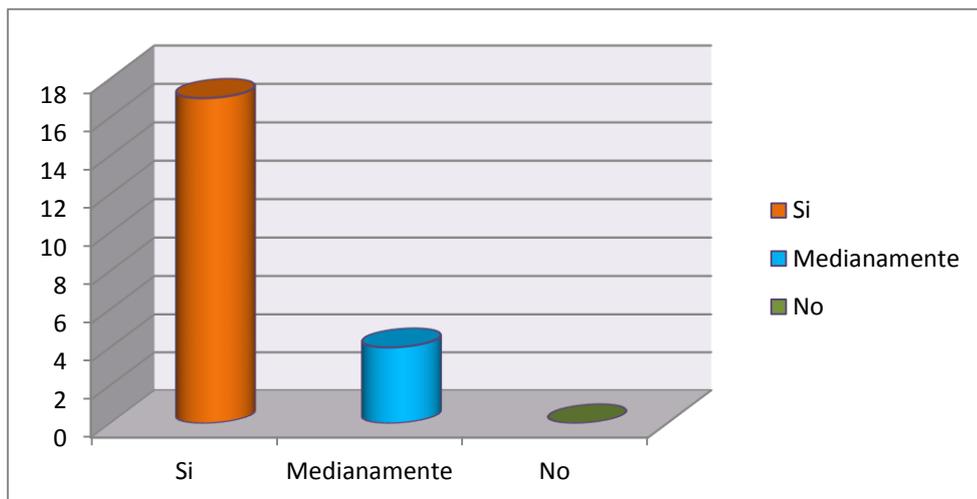
Cuadro # 1

Variable	F	%
Si	17	80.95 %
Medianamente	4	19.05 %
No	0	0 %
Total	21	100.00 %

**Fuente:** profesionales del Derecho que prestan sus servicios en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA Y ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO

**Autor:** Ab. Ana Machado.

Grafico # 1



**ANALISIS e INTERPRETACION:** Del total de la muestra el 80.95% de profesionales SI tiene conocimientos y el 19.05% medianamente tienen conocimientos en lo referente a procedimientos administrativos sancionadores dentro de las instituciones del sector público.

**Segunda Pregunta**

**2.- ¿A su criterio, dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios se debe aplicar principios constitucionales y de derechos humanos?**

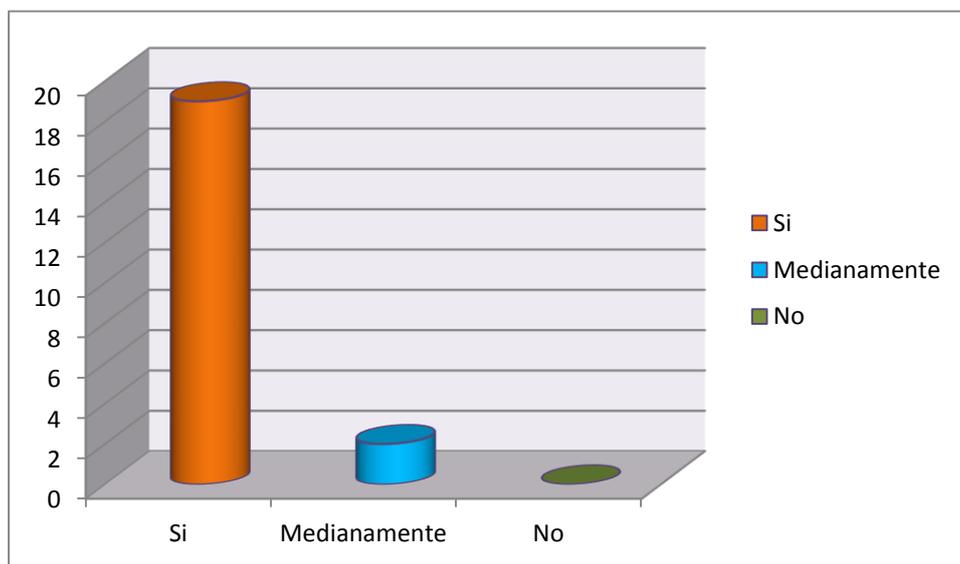
**Cuadro # 2**

Variable	F	%
Si	19	90.47 %
Medianamente	2	9.53 %
No	0	0 %
Total	21	100.00 %

**Fuente:** profesionales del Derecho que prestan sus servicios en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA Y ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO

**Autor:** Ab. Ana Machado.

**Gráfica # 2**



**ANALISIS e INTERPRETACION:** Del total de la muestra el 90.47 % de los encuestados confirman que dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios se debe aplicar principios constitucionales y de derechos humanos y el 9.53% medianamente.

### Tercera Pregunta

3.- ¿A su criterio, existe una normativa común de aplicación obligatoria de principios constitucionales y humanos en los procedimientos administrativos sancionatorios?

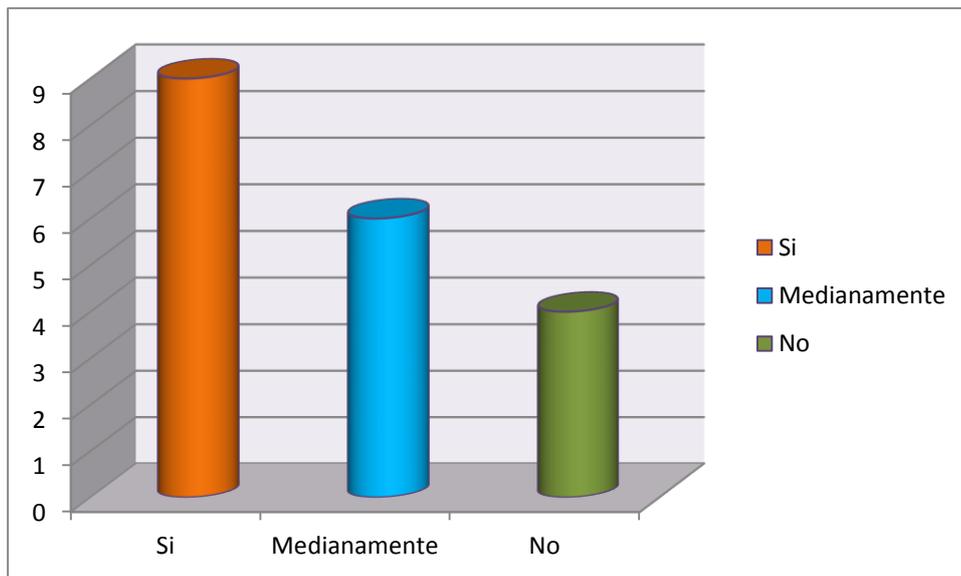
Cuadro # 3

Variable	F	%
Si	12	57.15 %
Medianamente	5	23.80 %
No	4	19.05 %
Total	21	100.00 %

**Fuente:** profesionales del Derecho que prestan sus servicios en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA Y ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO.

**Autor:** Ab. Ana Machado.

Grafica # 3



**ANÁLISIS e INTERPRETACION:** Del total de la muestra el 57.15% de profesionales consideran que SI existe una normativa común de aplicación obligatoria de principios constitucionales y humanos en los procedimientos administrativos sancionatorios, el 23.80% medianamente y el 19.05% manifiestan que NO existe una normativa común.

#### Cuarta Pregunta

4.- ¿Los actos administrativos que sirven de base para el inicio de un sumario administrativo son debidamente notificados, donde constan notificación, a formular alegaciones y utilizar medios de defensa?

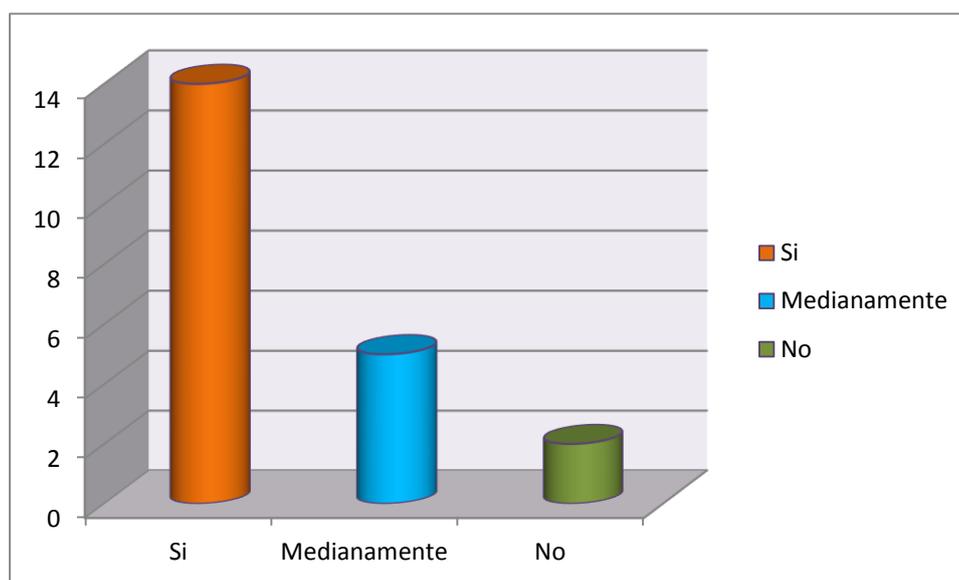
Cuadro # 4

Variable	f	%
Si	14	66.67 %
Medianamente	5	23.80 %
No	2	9.53 %
Total	21	100.00 %

**Fuente:** profesionales del Derecho que prestan sus servicios en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA Y ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO

**Autor:** Ab. Ana Machado.

Grafico # 4



**ANÁLISIS e INTERPRETACION:** Del total de la muestra el 66.67% de profesionales consideran que los actos administrativos que sirven de base para el inicio de un sumario administrativo SI son debidamente notificados, donde constan notificación, a formular alegaciones y utilizar medios de defensa, el 23.80% medianamente y el 9.53% manifiestan que NO son debidamente notificados, donde constan notificación, a formular alegaciones y utilizar medios de defensa.

## Quinta Pregunta

5.- ¿A su criterio, durante la tramitación de los procedimientos administrativos sancionatorios, existe una debida motivación que conste la pertinencia de la aplicación de la norma invocada en los actos y en las resoluciones emitidas por el administrador (sector público)?

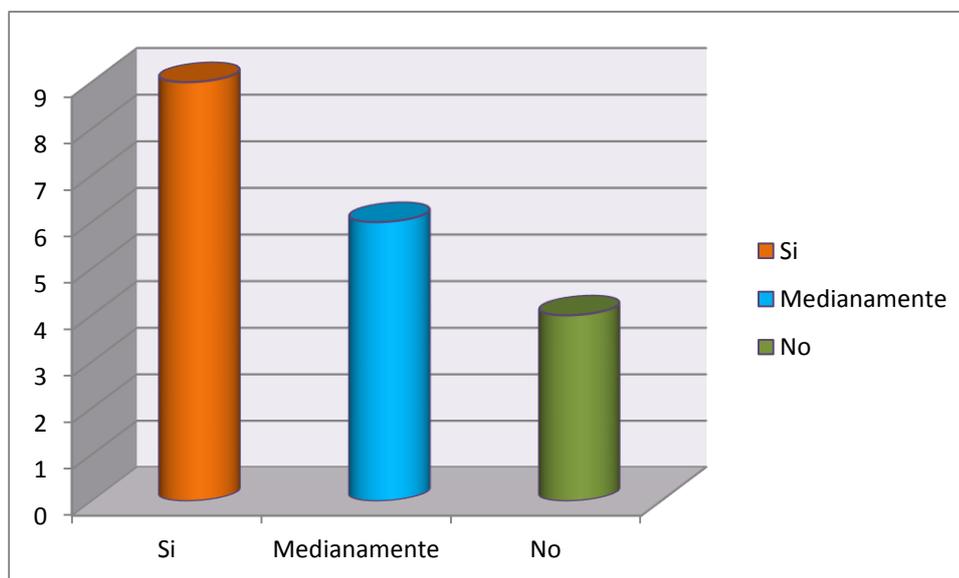
**Cuadro# 5**

Variable	f	%
Si	13	61.90 %
Medianamente	6	28.57 %
No	2	9.53 %
Total	21	100.00 %

**Fuente:** profesionales del Derecho que prestan sus servicios en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA Y ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO

**Autor:** Ab. Ana Machado.

**Grafica #5**



**ANALISIS e INTERPRETACION:** Del total de la muestra el 61.90% de profesionales consideran que Si existe una debida motivación que conste la pertinencia de la aplicación de la norma invocada en los actos y en las resoluciones emitidas por el administrador, el 28.57% medianamente y el 9.53% manifiestan que NO existe una debida motivación.

## Sexta Pregunta

6.- ¿A su criterio, en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionatorios se aplica en forma concreta los principios constitucionales, como son el debido proceso y legítimo derecho a la defensa?

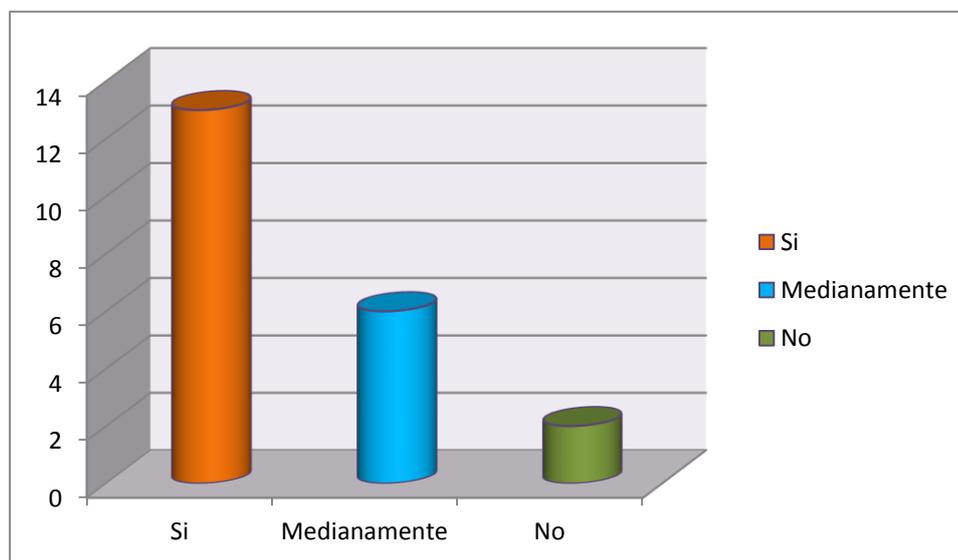
**Cuadro# 6**

Variable	F	%
Si	13	61.90 %
Medianamente	6	28.57 %
No	2	9.53 %
Total	21	100.00 %

**Fuente:** profesionales del Derecho que prestan sus servicios en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA Y ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO

**Autor:** Ab. Ana Machado.

**Gráfica #6**



**ANÁLISIS e INTERPRETACION:** Del total de la muestra el 61.90% de profesionales consideran que SI se aplica en forma concreta los principios constitucionales, como son el debido proceso y legítimo derecho a la defensa en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionatorios, el 28.57% medianamente y el 9.53% manifiestan que NO se aplica.

## Séptima Pregunta

7.- ¿A su criterio, en el procedimiento administrativo sancionador se respeta el Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social que profesa nuestra Constitución de Montecristi?

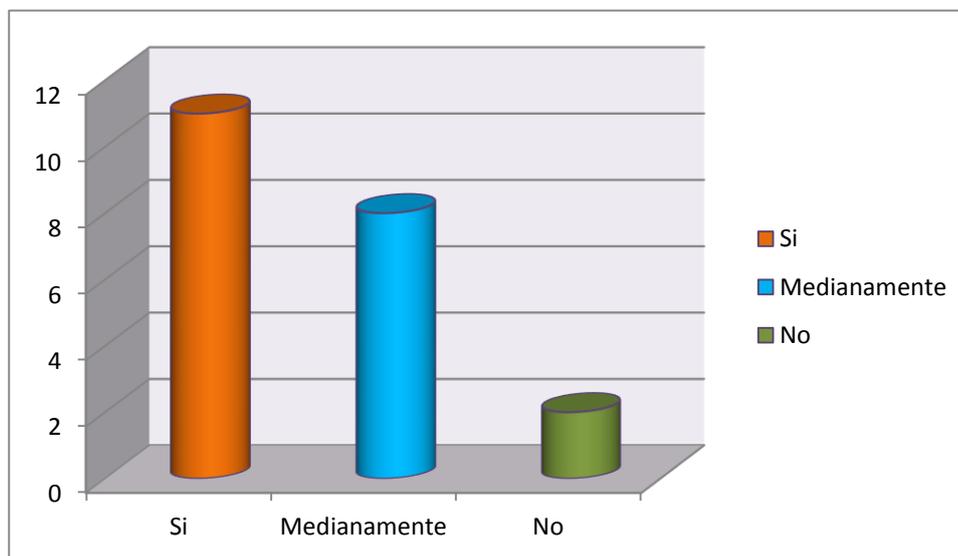
Cuadro # 7

Variable	f	%
Si	11	52.38 %
Medianamente	8	38.09 %
No	2	9.53 %
Total	21	100.00 %

**Fuente:** profesionales del Derecho que prestan sus servicios en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA Y ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO

**Autor:** Ab. Ana Machado.

Gráfica # 7



**ANÁLISIS e INTERPRETACION:** Del total de la muestra el 52.38% de profesionales consideran que SI se aplica en forma concreta los principios constitucionales, como son el debido proceso y legítimo derecho a la defensa en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionatorios, el 38.09% medianamente y el 9.53% manifiestan que NO se aplica.

## Octava Pregunta

8.- ¿A su criterio, el procedimiento administrativo sancionador es una medida de autocontrol para la Administración Pública?

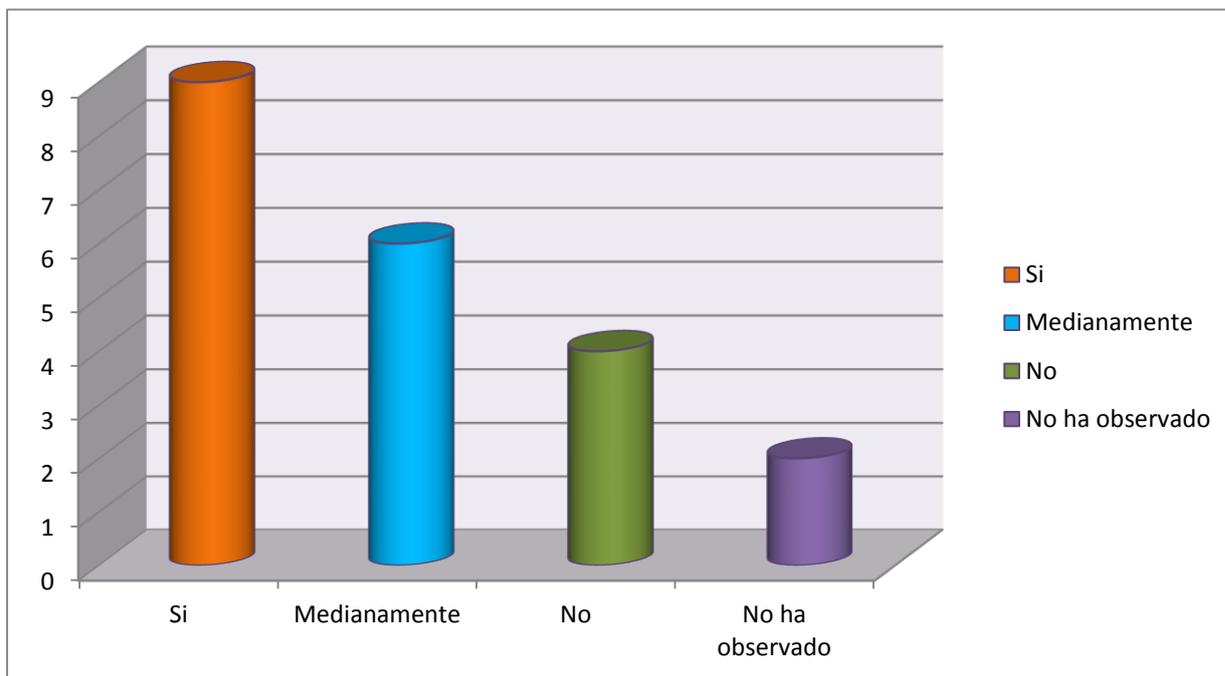
Cuadro # 8

Variable	F	%
Si	9	42.85 %
Medianamente	6	28.57 %
No	4	19.05 %
No ha observado	2	9.53
Total	21	100.00 %

**Fuente:** profesionales del Derecho que prestan sus servicios en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA Y ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO

**Autor:** Ab. Ana Machado.

Grafica # 8



**ANÁLISIS e INTERPRETACION:** Del total de la muestra el 42,85% de profesionales según su criterio consideran que el procedimiento administrativo sancionador es una medida de autocontrol para la Administración Pública, el 28,57% medianamente y el 9,53% No ha observado.

#### **5.4. COMPROBACION DE HIPOTESIS.**

Es importante precisar la Hipótesis planteadas para su comprobación motivo del presente trabajo investigativo.

- Identificación correcta del proceso administrativo sancionatorio por parte de las personas encargadas de tramitar y resolver.
- Cuáles son los derechos constitucionales de aplicación obligatoria dentro del proceso administrativo sancionatorio.
- Las personas intervinientes en el proceso administrativo sancionatorio como respeto al principio de legalidad.
- La aplicación de forma correcta de los principios constitucionales dentro del proceso administrativo sancionatorio.
- La falta de conocimiento y unicidad de los principios constitucionales por parte del administrador al momento de tramitar un proceso administrativo sancionador.

La Hipótesis planteada ha sido verificada, en vista de que una vez que se ha realizado un estudio profundizado sobre los principios constitucionales de aplicación obligatoria en la actividad Administrativa Sancionatoria esto en referencia a la parte doctrinaria, para su mejor entendimiento y posteriormente al análisis de casos comunes que se ventilan en dos de las Instituciones Públicas de la ciudad de Riobamba, así como en las encuestas plateadas a sus servidores conocedores del derecho hemos podido verificar lo siguiente:

1. Que bien es cierto que la Constitución y el Ordenamiento Jurídico vigente nos ha proveído de un sin número de principios y garantías para la aplicación de un proceso administrativo basado en legalidad, también es cierto que no es bien aplicada por parte de las personas encargadas para su tramitación y resolución, comprobado solo en dos de los casos tomados al azar materia de análisis en dos de las Instituciones Públicas.
2. Por lo antes dicho se comprueba que las personas encargadas de tramitar en un proceso administrativo sancionador si bien es cierto conocen de la existencia de los principios y garantías aplicables, desconocen de su importancia y aplicabilidad, ya que si aplican un principio pasan por alto otros de mucha importancia como se ha comprobado en los casos expuestos.
3. Sin embargo al aplicar la encuesta planteada todos profesionales y por tanto conocedores del derecho alegan conocer en su mayoría los principios constitucionales

aplicables en el proceso administrativo sancionatorio sin embargo en estudios de los casos planteados se ha determinado con exactitud la violación a estos principios por su mala aplicación o la falta de la misma.

4. Por lo tanto se ha comprobado la falta de conocimiento y unicidad de los principios constitucionales por parte de administrador en el momento de la tramitación de un proceso administrativo sancionador, al decir esto, no referimos en que muy probablemente en teoría conozcan su significado pero en la práctica pasan por alto su aplicación por lo tanto se produce la violación y la poca o nada aplicación de justicia en nuestro órgano administrador.

## 5.5. VERIFICACION DE OBJETIVOS.

Mediante el estudio del presente trabajo podemos decir que se ha cristalizado los objetivos planteados en el proyecto inicial para el desarrollo del presente aporte de investigación tales como:

Objetivo General.

- Identificar los principios constitucionales de aplicación obligatoria vulnerados por parte del ente administrador (Estado) dentro del proceso administrativo sancionatorio durante su desarrollo y en su resolución.

Una vez que hemos identificado los principios constitucionales de aplicación obligatoria en el proceso administrativo sancionatorio, al hacer un estudio doctrinario relacionarlo con casos prácticos se ha comprobado que se violentan derechos irrespetando los principios constitucionales durante su desarrollo y resolución verificándose de tal forma la hipótesis planteada.

Objetivos Específicos.

- Comprobar la identificación de los principios constitucionales en el proceso administrativo sancionador.

Se ha identificado plenamente a los principios constitucionales dentro del proceso administrativo sancionador, realizando un estudio básico y exclusivo a este en el literal D) del presente trabajo de investigación.

- Comprobar la correcta aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio dentro del Estado Constitucional de derechos y justicia social.

Se ha comprobado que no existe una correcta aplicación del procedimiento Administrativo en el Estado actual en el que nos desarrollamos en vista de que no se aplica correctamente los principios base para un debido proceso en materia sancionatoria.

- Comprobar que el desarrollo del Procedimiento Administrativo cumpla como una medida de autocontrol para la Administración Pública.

Se ha comprobado a lo largo de este estudio que el autocontrol del que goza el procedimiento administrativos son los límites establecidos en el ejercicio de las potestades de la Administración Pública la misma está regida de principios y garantías encaminadas a la protección por sobre todos de los derechos de los administrados, pues el objetivo del Estado es la convivencia en una sociedad de justicia y equidad, sin embargo dichos principios y garantías no son aplicados como se debería.

- Verificación si los procesos Administrativos Sancionatorios cumplen con las exigencias requeridas por la Constitución, Tratados Internacionales de Derechos humanos y la Ley, en forma estricta.

Se ha verificado que no se cumple con las exigencias legales para un correcto procedimiento sancionatorio en el área administrativa, en vista de que con frecuencia se ha violentado los principios constitucionales del debido proceso, como se comprobó en el estudio de los casos citados, a pesar de que los servidores públicos colaboradores en la encuesta afirman conocer en su mayoría dicho procedimiento más se ha comprobado que no se aplica.

## CONCLUSIONES

Una vez realizada la investigación en lo referente al tema propuesto dentro de este trabajo, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

1. Dentro de los procesos administrativos juega un papel muy importante la aplicación obligatoria de los principios constitucionales, los cuales garantizan un pleno goce de nuestros derechos y obligaciones que garantiza la constitución del Ecuador a todas y todos los ecuatorianos como ser importante en la protección del Estado.
2. En el presente trabajo investigativo se ha podido verificar la existencia de procesos sancionatorios dentro del aspecto administrativo, los cuales se encuentran prescritos en los diferentes cuerpos legales aplicables a cada actividad que desarrolle el administrado (principio de objetividad).
3. Se ha podido verificar la existencia en la aplicabilidad de los principios constitucionales en el desarrollo de los procesos administrativos sancionatorios, los cuales que han sido invocados por las partes integrantes del proceso administrativo, pero debiendo destacar que en algunas ocasiones estos han sido respetados y en ocasiones no han sido tomados en consideración por parte del sustanciador del proceso.
4. Las disposiciones legales aplicables a este tipo de procesos sancionadores, han sido reformadas en base al respeto y aplicación obligatoria de los derechos tanto constitucionales como humanos de las partes integrantes en el proceso administrativo sancionador en vista de que, toda disposición legal debe estar encuadrada en el respeto máximo a la norma constitucional vigente por ser garantista de derechos y no estar sujetos en manera objetiva como lo exigía la anterior constitución política del Ecuador.
5. Se ha podido verificar con las encuestas realizadas, que gran parte de los servidores públicos administrativos están conscientes que deben respetar y aplicar en forma obligatoria principios constitucionales y derechos humanos dentro de los procesos administrativos sancionadores.

6. Dentro del análisis de casos se ha evidenciado que efectivamente se hace referencia a los principios constitucionales y derechos humanos que tenemos todas y todos los ecuatorianos dentro del proceso sancionador, pero en forma lamentable debo hacer relevancia en el aspecto de que, en los procesos administrativos por el cometimiento de faltas disciplinarias impulsados en contra de servidores públicos se violenta en forma flagrante el principio de debida dedicación, oportunidad, inocencia, debido proceso y sobre todo la imparcialidad sustanciadora de parte de los responsables de llevar a cabo un proceso sancionador.

## **RECOMENDACIONES.**

1. La creación de unidades especialistas en lo referente al desarrollo y sustanciación de los procesos administrativos sancionadores dentro de los estamentos públicos para una mejor y correcta aplicación de los derechos constitucionales que tenemos las y los ecuatorianos.
2. Una capacitación plena y objetiva a todo el personal administrativo que se encuentra al frente en los procesos sancionadores dentro de las dependencias públicas, en lo referente a los principios constitucionales aplicables a los procesos administrativos no solo sancionadores, sino también a los actos y hechos administrativos que ellos desarrollan en su cotidiano desarrollo laboral.
3. Propender a la unificación y existencia de un solo proceso administrativo sancionador dentro de las instituciones del sector público, con el objetivo primordial de respeto y aplicación de los principios constitucionales por parte de los sustanciadores públicos dentro de los procesos sancionadores.
4. La aplicación obligatoria del principio de objetividad en el desarrollo de los procesos administrativos sancionadores, en vista de la existencia de varios procesos administrativos sancionadores (LOSEP, LOEI) para de esta manera poder evitar la violación de los principios constitucionales.
5. Propender siempre al respeto por parte de los sustanciadores de los procesos sancionadores administrativos al estatus de inocencia que poseemos todas y todos los ecuatorianos.
6. Buscar una culturización en la aplicabilidad de los principios constitucionales para lograr un excelente respeto a los derechos humanos que tenemos los ecuatorianos.
7. Realizar actividades investigativas en las instituciones públicas que manejan procesos administrativos sancionadores, en lo referente a las actividades propias de estas, y poder correlacionales con los principios constitucionales que se encuentran inmersos dentro de esa convivencia administración pública y administrada/o, para de

esta manera poder lograr una aplicación obligatoria de los principios constitucionales dentro de la actividad administrativa sancionatoria.

8. En lo legal determinar en forma exacta un procedimiento propio para la investigación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores basados en un reglamento para este tipo de actos, legalmente aprobado y que sea el único en aplicarse dentro del sector administrativo público.

## BIBLIOGRAFIA

- Constitución de la República del Ecuador.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Código Tributario.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Curso de Procedimiento Administrativo, DEPALMA, Buenos Aires, 1998. Derecho Procesal Administrativo (UTPL Dr. Marco Morales Tobar).
- Derecho Administrativo II, CASSAGNE, Juan Carlos, ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 1994.
- Derecho Administrativo I (Ramón Parada).
- Derecho Administrativo I, Ramón Parada.
- Derecho Penal. Parte general, CURY, Enrique, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
- El Contencioso Administrativo y la responsabilidad del Estado, Jesús Gonzales.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Voz Irretroactividad. Tomo XVI. buenos Aires. Editorial Bibliográfica Argentina, 1962.
- EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PRESUNCION DE INOCENCIA Y LA PRISION PREVENTIVA EN EL ECUADOR - UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR, GARCIA FALCONI José Carlos, Tesis.
- Gaceta Judicial, Año C.V.. Serie XVII, No. 14 p. 4597, Quito 25 de Junio de 2004.
- Gaceta Judicial Año CI. Serie XVII No. 03 pág. 894 de 29 de febrero de 2000.
- Lecciones de Derecho Administrativo, ZABALA EGAS , Jorge.
- Ley Orgánica del Servicio Público.
- Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Manual de Derecho Procesal Administrativo (Dr. Marco Morales Tobar) Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Manual de Derecho Administrativo, Marcial Pons, 1999
- Manual de Derecho Administrativo Sancionador, Primera Parte, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado.
- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DROMI, Roberto, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires 1999.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Fernando Garrido).

- Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público.
- Resolución No. 011-2006 Al Tribunal Constitucional del Ecuador, libro "Garantías Constitucionales en el Sistema Jurídico Ecuatoriano", Editorial CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES año 2011. (Tomado de tesis JARAMILLO HUILCAPI, Verónica).
- Sentencia T 845-2010 Corte Constitucional de la República de Colombia.
- Tesis, EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PRESUNCION DE INOCENCIA Y LA PRISION PREVEENTIVA EN EL ECUADOR - UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR, GARCIA FALCONI José Carlos.
- Tratado de Derecho Procesal Penal, Tomo II (Dr. Jorge Zabala Baquerizo) Edino.
- [www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechopenal/2013/06/21/presuncion-de-inocencia](http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechopenal/2013/06/21/presuncion-de-inocencia)

**ANEXOS**  
**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**  
**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
**PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE APLICACIÓN OBLIGATORIA DENTRO**  
**DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA**

**1. ¿Usted tiene conocimientos en lo referente a procedimientos administrativos sancionadores dentro de las instituciones del sector público?**

- a) Si
- b) Medianamente
- c) No

**2. ¿A su criterio, dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios se debe aplicar principios constitucionales y de derechos humanos?**

- a) Si
- b) Medianamente
- c) No

**3. ¿A su criterio, existe una normativa común de aplicación obligatoria de principios constitucionales y humanos en los procedimientos administrativos sancionatorios?**

- a) Si
- b) Medianamente
- c) No

**4. ¿Los actos administrativos que sirven de base para el inicio de un sumario administrativo son debidamente notificados, donde constan notificación, a formular alegaciones y utilizar medios de defensa?**

- a) Si
- b) Medianamente
- c) No

**5. ¿A su criterio, durante la tramitación de los procedimientos administrativos sancionatorios, existe una debida motivación que conste la pertinencia de la aplicación de la norma invocada en los actos y en las resoluciones emitidas por el administrador (sector público)?**

- a) Si
- b) Mediamente
- c) No

**6. ¿A su criterio, en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionatorios se aplica en forma concreta los principios constitucionales, como son el debido proceso y legítimo derecho a la defensa?**

- a) Si
- b) Mediamente
- c) No

**7. ¿A su criterio, en el procedimiento administrativo sancionador se respeta el Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social que profesa nuestra Constitución de Montecristi?**

- a) Si
- b) Mediamente
- c) No

**8. ¿A su criterio, el procedimiento administrativo sancionador es una medida de autocontrol para la Administración Pública?**

- a) Si
- b) Mediamente
- c) No
- e) No ha observado