



OFICINA DE POSGRADOS

Tema:

**INTERPRETACIÓN DE LA NORMA ESPECIAL Y GENERAL EN
PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN MATERIA DE SALUD PÚBLICA**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magíster en
Derecho Mención Gestión Pública**

Línea de Investigación:

DERECHO PÚBLICO

Autora:

Daysi Fernanda Enríquez Soria

Director:

Dr. José Sebastián Cornejo Aguiar

Ambato – Ecuador

Agosto 2023

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE AMBATO
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO**

Tema:

**INTERPRETACIÓN DE LA NORMA ESPECIAL Y GENERAL EN
PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN MATERIA DE SALUD PÚBLICA**

Línea de Investigación:

Derecho Público

Autora: Daysi Fernanda Enríquez Soria

José Sebastián Cornejo Aguiar, Ab. Mg.

CALIFICADOR

Diego Gonzalo Coca Chanalata, Ab. Mg.

CALIFICADOR

Mentor Marcelo Meléndez Torres, Ab.


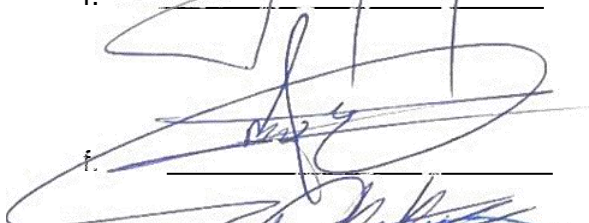

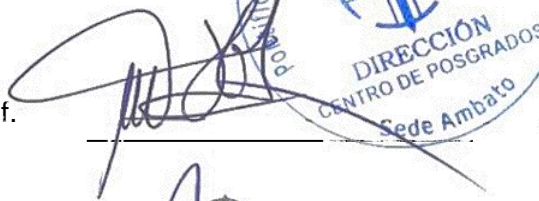


CALIFICADOR



Juan Carlos Acosta Teneda, P. PhD.

DIRECTOR DE LA OFICINA DE POSGRADOS

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

SECRETARIO GENERAL PUCESA

f. 
f. 
f. 
f. 
f. 
f. 

Ambato – Ecuador

Agosto 2023

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo, **DAYSI FERNANDA ENRÍQUEZ SORIA** con cédula de ciudadanía 0503471310 autora del trabajo de graduación intitulado: **“INTERPRETACIÓN DE LA NORMA ESPECIAL Y GENERAL EN PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN MATERIA DE SALUD PÚBLICA”**, previo a la obtención del título profesional de **MAGÍSTER EN DERECHO, MENCIÓN GESTIÓN PÚBLICA**, en la Oficina de POSGRADOS.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Ambato, agosto 2023



Daysi Fernanda Enríquez Soria

C.C: 0503471310

AGRADECIMIENTO

A Dios porque sin duda él es quien ha permitido todo este proceso de aprendizaje, sin su bendición nada de esto sería posible.

A mis padres quienes me han brindado su apoyo incondicional, y quienes me han enseñado a luchar por cada uno de mis anhelos, metas y objetivos.

A mi familia que siempre me han motivado a seguir preparándome, sabiendo que ese es el camino para llegar al éxito.

Al trabajo con vocación de mis maestros quienes han sido la clave fundamental en este proceso de aprendizaje, es por eso que expreso mi inmensa gratitud a cada uno de ellos.

A mi tutor el Doctor José Sebastián Cornejo por brindarme su apoyo en el desarrollo de este trabajo de investigación, por sus bastos conocimientos y entrega por la educación e investigación y amor por el derecho.

Daysi Fernanda.

DEDICATORIA

Con mucho amor, cariño y respeto este trabajo de investigación dedico a mi madre quien sin duda es mi mayor fuente de inspiración para lograr todos y cada uno de los objetivos que tenga presente alcanzarlos; es quien me ha apoyado siempre en cada paso que he logrado a lo largo de este camino llamado vida, quien ha sido mi fuerza porque sin ella este arduo proceso de aprendizaje no hubiese sido posible.

A mi abuelito Jorge quien no está físicamente, pero sé que me acompaña y me motiva a lograr mis objetivos y a superar los obstáculos que se me presenten, quien desde el cielo me regala sus bendiciones día tras día.

Daysi Fernanda.

RESUMEN

Tras la expedición del Código Orgánico Administrativo (COA) surgieron dudas respecto de la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores llevados a cabo por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), los cuales, hasta antes de su entrada en vigencia, se regían bajo el marco procedimental establecido en la Ley Orgánica de Salud Pública (LOSP). La Procuraduría General del Estado emitió el criterio 02145 en el que concluyó que, se debía aplicar esta última y de manera supletoria el COA. Sin embargo, dicho pronunciamiento además de propender a la discrecionalidad, constituye una vulneración a la seguridad jurídica e inclusive a la esencia misma de un estado constitucional de derechos, así como también, impide la debida armonización y codificación de normas que en materia administrativa propugna el COA. El objetivo de la investigación es analizar en el pronunciamiento 02145, respecto de las formas de interpretación de norma especial y general en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública. En tal virtud, la investigación se realiza desde un enfoque crítico propositivo, ya que se acude a estudios teóricos y a la normativa nacional. A la vez, se aplica una investigación de campo, como método teórico se aplica el deductivo y la modalidad bibliográfica documental. Finalmente, como técnica de recolección de datos, la entrevista. A partir de ello, es posible evaluar los criterios de interpretación contenidos en el pronunciamiento 02145 y su inaplicabilidad en la sustanciación de procesos sancionatorios en materia de salud pública.

Palabras clave: Pronunciamiento 02145, procedimiento administrativo sancionador, legalidad, interpretación, norma especial, norma general.

ABSTRACT

After the issue of the Organic Administrative Code (COA for its acronym in Spanish), doubts arose regarding the substantiation of administrative sanctioning procedures carried out by the National Agency of Regulation, Control and Sanitary Surveillance (ARCSA for its acronym in Spanish), which, until it entered into force, were governed under the procedural framework established in the Organic Law of Public Health (LOSP for its acronym in Spanish). The Attorney General's Office issued pronouncement 02145 in which it concluded that the latter should be applied, and the COA should be applied in a supplementary manner. However, such pronouncement, in addition to favoring discretion, constitutes a violation of legal certainty and even of the very essence of a constitutional state of rights, as well as preventing the due harmonization and codification of norms that the COA advocates in administrative matters. The objective of the research is to analyze pronouncement 02145, regarding the forms of interpretation of special and general rules in sanctioning procedures in matters of public health. By this, the research is carried out from a critical and proactive approach since it is based on theoretical studies and national regulations. At the same time, field research is applied, as a theoretical method the deductive and documentary bibliographic method is applied. Finally, the interview was used as a data collection technique. From this, it is possible to evaluate the interpretation criteria contained in pronouncement 02145 and its inapplicability in the substantiation of sanctioning processes in public health matters.

Keywords: Pronouncement 02145, administrative sanctioning procedure, legality, interpretation, special rule, general rule.

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD	iii
AGRADECIMIENTO	iv
DEDICATORIA.....	v
RESUMEN.....	vi
ABSTRACT	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA	5
1.1. Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el Ecuador	5
1.2. Interpretación y Argumentación de las normas	8
1.3. Procedimiento Administrativo Sancionador	19
CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO	25
2.1. Metodología de la investigación	25
2.2. Técnicas e Instrumentos de recolección de información	26
2.3. Población y Muestra	27
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	28
3.1. Procedimientos administrativos sancionadores en relación al criterio 02145 .	28
3.2. Identificación de antinomias dentro del pronunciamiento 02145 y criterios de solución de las mismas.....	31
3.3. Seguridad jurídica y análisis del criterio 02145	35
3.4. Imposibilidad normativa de interpretación y solución de antinomias aplicados por la procuraduría.....	37
3.5. Análisis de resultados de las entrevistas	38
CONCLUSIONES	65

RECOMENDACIONES	67
BIBLIOGRAFÍA	68
ANEXOS	75

INTRODUCCIÓN

En sentido estricto, se entiende por interpretación al proceso intelectual por medio de cual se otorga un determinado significado a una expresión lingüística (Wróblewski, 1992). Para Pabón (2016), esta busca dar un significado al accionar de las personas, sus pensamientos y expresiones.

De manera más específica, la interpretación en el ámbito del derecho supone, la tarea de encontrar el significado y alcance de las normas jurídicas (Guastini , 2002) propendiendo a su entendimiento, razonamiento y comprensión, como también, a su correcta aplicación.

Profundizando en este estudio, Gianformaggio (1987) identifica dos tipos de interpretación; la primera, la noética, que se genera cuando se produce una captación del significado desde la intuición. El segundo tipo, es la interpretación dianoética, que se sostiene sobre fundamentos o bases teóricas que se traducen en modelos argumentativos.

En ambos casos, la finalidad es la misma; explicar bajo sólidos argumentos lo que un postulado o enunciado significa. Por lo general, se acude a la interpretación cuando las normas sujetas a análisis tienen un sentido oculto o profundo que necesita aclararse o bien definirse. Para Hernández (1999) esto se puede resumir, en que, interpretar en Derecho es atribuir y determinar en sentido total el significado que tienen los enunciados jurídicos. Coincide con ello García (2006) al afirmar que:

la interpretación es la atribución a un enunciado jurídico de un significado preciso, con la finalidad de determinar:

- a) sí es aplicable o no al caso que se enjuicia (relación entre interpretación y selección de la norma aplicable); b) en caso de que esa norma sea aplicable,

qué consecuencias precisas se desprenden de ella para la resolución del caso en cuestión (p. 167).

Con estos antecedentes, el problema de la presente investigación surge de la revisión del criterio vinculante contenido en el oficio 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado, el cual evidencia la utilización de métodos de interpretación normativa como el cronológico, de especialidad y jerarquía. A simple vista, se trata de un criterio más, encaminado a dilucidar consultas sometidas a su conocimiento, sin embargo, su análisis profundo permite ver que, el pronunciamiento no es del todo acertado.

Resulta que, lejos de emitir un pronunciamiento que se apegue al paradigma constitucional, y omitiendo por completo que el Código Orgánico Administrativo COA fue expedido precisamente con el afán de armonizar y codificar las normas administrativas dispersas; la Procuraduría concluyó que solo en casos excepcionales y de forma supletoria ha de aplicarse el COA, más por regla general ha de aplicarse la Ley Orgánica de Salud Pública LOSEP. Situación que más que certidumbre, genera lo contrario, e incluso deja a la discrecionalidad de quienes sustancian procedimientos sancionadores en esta materia, pues se aleja por completo del objeto con el que se creó el COA, a la vez que, no se adapta a la realidad procedimental actual.

En tal sentido, la línea investigativa propone como problema científico: ¿Cómo la Procuraduría General del Estado realizó una interpretación de aplicación de norma especial sobre norma general contrario a los artículos 425, 427 y 429 de la Constitución del Ecuador? Parecería que se habría inobservado la debida aplicación jerárquica de las normas, la correcta interpretación de acuerdo a principios generales y constitucionales.

Dado lo expuesto, la investigación plantea las siguientes preguntas científicas: 1) ¿Cuál es el fundamento teórico y los límites legales dentro de los cuales el procurador general del estado realiza interpretaciones normativas como la contenida en el pronunciamiento 02145? 2) ¿Qué método investigativo permite analizar la validez del

pronunciamiento 02145 emitido por la procuraduría general del estado? 3) ¿El criterio de interpretación contenido en el pronunciamiento 02145 es válido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?

El objetivo general de la investigación es analizar el pronunciamiento contenido en el oficio 02145 emitido por la procuraduría general del estado respecto a la interpretación de aplicación de norma especial y general en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública.

Para este propósito, las tareas investigativas que se plantea son: 1) Determinación del fundamento teórico de la interpretación de aplicación de norma especial y general en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública y los límites para ejecutarla por parte de los funcionarios públicos de la procuraduría general del estado en el pronunciamiento 02145. 2) Identificación del método de investigación aplicable para el uso de interpretación de norma especial y general en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública contenidos en el pronunciamiento 02145. 3) Análisis de la interpretación de norma especial y general en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública para determinar la validez del pronunciamiento 02145 emitido por la procuraduría general del estado. 4) Evaluación de la existencia de criterios de interpretación contenidos en el pronunciamiento 02145 para determinar su inaplicabilidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Para este efecto, la investigación se va materializando desde un enfoque crítico propositivo, ya que se acude a estudios teóricos y a la normativa nacional, desarrollándose en primera instancia conocimiento y criterios acerca del estado constitucional de derechos, lo cual permite identificar las reglas político-jurídicas que orientan a la toma de decisiones dentro del derecho administrativo, en observancia de las competencias y atribuciones de la justicia constitucional.

El método teórico aplicado es el deductivo, pues se acude a la doctrina del derecho y a la dogmática jurídica. Una vez que se cuenta con toda la información extraída se

aplica el método de análisis síntesis, pues del desarrollo de los diferentes tópicos se extraen criterios para solucionar el problema de antinomia que atañe al presente problema de investigación. Este proceso, se complementa con la entrevista; la misma que ayuda a la recolección de información y orienta a una crítica mucho más amplia y completa en el capítulo tercero que corresponde al análisis de resultados de la investigación.

De forma general, el presente trabajo pretende analizar el criterio 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado en aplicación de la competencia que le atribuye el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución. Pese a su afán por dilucidar la consulta dirigida por la ARCSA sobre la aplicación de la Ley Orgánica de Salud Pública y el Código Orgánico Administrativo en procesos sancionatorios en materia de salud; este organismo, ha generado más dudas que certeza. Por lo tanto, es necesario un análisis pormenorizado que permita arribar en conclusiones sobre si existió una correcta aplicación e interpretación de norma especial y general.

CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA

1.1. Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el Ecuador

La Constitución del año 2008, expedida en Montecristi es la norma suprema, en razón de ello, es el cuerpo normativo donde se instituye lo que se considerará como derecho y derechos, estableciéndose así las reglas jurídico - políticas que impera en la normativa de menor jerarquía. Dentro del texto constitucional se puede analizar tres partes fundamentales, las cuales son: 1) orgánica: al delimitar las diferentes funciones del Estado, 2) material: al estipular los derechos constitucionales, los cuales son fin del Estado, 3) procedimental: al establecer los mecanismos para la toma de decisiones, en cumplimiento de vincular a la ciudadanía en dichos espacios. (Ávila, 2011).

Esto último se conecta con el principio de supremacía constitucional, el cual se desarrolla en el artículo 425 de la Constitución, en dicho artículo se menciona además que, acorde a la jerarquía normativa se considerará el principio de competencia. En este marco, todo el accionar sea público y privado queda sujeto a actuar en conformidad con el programa constitucional (Córdova, 2016). Ahora, dentro de todo el aparataje público como bien ya se dijo anteriormente, el fin es garantizar los derechos constitucionales del ciudadano, entre estos derechos la seguridad jurídica cobra relevancia en la presente investigación.

La seguridad jurídica como derecho en el servicio público

El derecho a la seguridad jurídica es una garantía fundamental con la que cuentan las personas para la realización de la justicia, se consagra en el artículo 82 de la (Constitución de la República del Ecuador), disponiendo textualmente: "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".

La (Corte Constitucional, 2010), en el Registro Oficial No. 117, de miércoles 27 de enero de 2010, en la sentencia. - 0035-09-SEP-CC: resuelve:

La Constitución de la República garantiza la seguridad jurídica, la que debe entenderse como la certeza de todo ciudadano de que los hechos se desarrollarán de una determinada manera en virtud del mandato de las leyes que rigen un país, es decir, produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente lo será en el futuro. La seguridad jurídica establece ese clima cívico de confianza en el ordenamiento jurídico, fundado en pautas razonables de previsibilidad que este presupuesto supone (p. 25).

El derecho de seguridad jurídica permite adecuar aquellas condiciones legales, que permiten conocer anticipadamente y de manera mínima sobre las consecuencias jurídicas que establece un ordenamiento jurídico, permitiendo ordenar la conducta humana en comunidad, pero también adecuar su accionar en un proceso legal; así, la seguridad jurídica como un principio constitucional invita a reflexionar a la exclusión de toda practica o norma que conduzca a la incertidumbre (León & Barrueta, 2019).

En base a lo argumentado la Corte Constitucional (2010), en el Suplemento de Registro Oficial No. 250, del miércoles 04 de agosto de 2010, en las sentencias 013-10-SCN-CC resuelve que:

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 autoridades competentes. Es decir, la seguridad jurídica lleva implícito el principio de legalidad (p. 16).

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), en el caso (Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, 1990), establece estándares relevantes para entender y desarrollar el principio de legalidad y reserva de ley; de tal forma, se

entiende que todo proceso sancionatorio debe presentar tipificación de la infracción, legalidad en el establecimiento de la sanción y legalidad en el procedimiento; esto con la finalidad de limitar y regular el poder punitivo del Estado frente a los derechos del ciudadano.

En reflexión de lo anotado, todo servidor público en el decurso de un proceso sancionatorio debe precautelar que la fuente de tipificación de la infracción obtenga validez conforme a lo dispuesto por la Constitución; analizando que la norma sea clara, precisa, previa y taxativa. En definitiva, una ley sancionatoria debe emplear términos estrictos y unívocos, pues no cabe interpretación extensiva y se prohíbe la analogía, esta máxima rige en sanciones administrativas y penales.

En esta misma línea argumentativa, la Corte IDH, en el caso (Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador, 2016), considera estándares en sanciones penales o administrativas, las cuales deben establecerse mediante los mecanismos de acuerdo a derecho para su aplicación, acogiendo protagonismo el derecho al debido proceso. Por lo desarrollado, cuando existen falencias normativas en procesos sancionatorio penales o no penales opera el *Indubio pro reo* y el *Indubio pro administrado*; es decir, lo más favorable al acusado o al administrado.

Plenitud del sistema jurídico y supremacía constitucional

Por el desarrollo investigativo desplegado, para una correcta administración de justicia en procedimientos sancionatorios penales y no penales, el ordenamiento jurídico debe ser unívoco, precautelando el "sistema maestro del derecho", sin desconocer la perfectibilidad del mismo. En otras palabras, si bien la aspiración debe ser el contar con normas de derecho que brinden soluciones a la diversidad de conflictos, no se puede desconocer la falibilidad que puede tener el sistema que compone el mundo jurídico.

Así, habrá de observarse las competencias de la función legislativa y ejecutiva como colegislador en la creación o derogación de las leyes que regirán en las distintas materias, las cuales deben tener armonía con la Constitución; la función judicial, aplicará estas leyes bajo sus atribuciones y límites. Finalmente, pero no menos importante, en las democracias constitucionales, las Cortes Constitucionales presentan un rol primordial para que este sistema opere conforme el programa constitucional, orientando a las funciones e instituciones del Estado.

En el quehacer de la Corte Constitucional como guardianas de la ley suprema, en la idea de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, realiza controles de constitucionalidad, siendo estos: control abstracto de constitucionalidad, donde por regla general toda persona en ejercicio de sus derechos puede demandar la inconstitucionalidad de una norma; mientras el control concreto de constitucionalidad, siempre se promoverá por medio de un órgano jurisdiccional. Por su parte, en el control abstracto se puede intervenir antes o después de haberse promulgado la norma, según sea la competencia acorde al artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC); mientras que en el control concreto siempre se realizará a posteriori a la promulgación de la norma (Villacís, 2021).

La finalidad del control de constitucionalidad es otorgar la facultad de interponer acciones de defensa de la Constitución y de la validez de la ley, aclarando que la validez de la ley, es que la misma se funde acorde con los preceptos constitucionales.

1.2. Interpretación y Argumentación de las normas

Antecedentes de la interpretación y argumentación

Si bien el uso de un buen lenguaje es fundamental en cualquier área o disciplina, en el derecho lo es aún más. Esto se debe a que, el trabajo científico de un jurista requiere de una adecuada labor argumentativa e interpretativa, que parte de un uso correcto

del lenguaje. Así, por ejemplo, a manera de analogía Huerta (2017), afirma que un buen jurista, al igual que un buen investigador, debe sin duda emplear de manera adecuada el lenguaje. De tal modo que, se encuentre en la capacidad de analizar una disposición normativa y definir su sentido y significado, y así también, ofrecer razones o explicaciones válidas que sirvan de sustento de una postura o forma de pensar.

Visto desde esta óptica, las labores de interpretación y argumentación juegan un papel fundamental en la esfera jurídica. Así, si bien ambas son actividades correlativas; la primera supone, en términos generales, atribuir a las normas o enunciados jurídicos un determinado sentido o significado; mientras que la segunda, supone ofrecer razonamientos para demostrar una proposición, es decir, para probar aquello que se afirma o se niega.

Para mejor comprensión, es menester abordar con mayor detenimiento cada una de estas actividades. Con esta precisión, en cuanto a la interpretación cabe señalar, que esta, es a criterio de Wróblewski (2001) sinónimo de comprensión, en tanto que conlleva al entendimiento de expresiones lingüísticas sobre las cuales no hay certeza de su significado, o bien este no es evidente. Se trata en otras palabras, de determinar el significado de una expresión.

Por su parte, y a diferencia de Wróblewski, para el autor Guastini (1998), la interpretación no se emplea únicamente cuando el sentido de la norma no es suficientemente claro, sino además, cuando al aparentar este, ser obvio; se requiere verificar su esencia a fin de determinar con certeza si es aplicable o no a un caso concreto.

En tal sentido, para Vigo (2017) esta labor jurídica permite aplicar la norma una vez que esta ha sido interpretada, es decir, una vez que se ha descubierto o desentrañado su sentido y alcance. Dicho de otra manera, la interpretación no se encamina a la creación de Derecho, sino a su correcta aplicación. De ahí que, con precisión, Bonnacase (1944) señale que: "los Códigos no dejan nada al arbitrio del intérprete,

pues el derecho ya está hecho". Bajo esta premisa, interpretar es dilucidar el sentido exacto de la norma, mas no significa cambiar, modificar, y ni siquiera pretender innovar.

Por su parte, la teoría que defiende Hernández (1999) se entiende que la interpretación dentro del ámbito del Derecho, constituye una labor intelectual que consiste en la descripción del sentido que tienen los enunciados jurídicos. Coincide con esta postura, García (2006) al afirmar que la interpretación es, en suma, la atribución de significado a un enunciado jurídico.

En ese sentido, al igual que la interpretación, la argumentación es sin duda una labor fundamental dentro del Derecho, a tal punto que, entre ambas existe una estrecha relación que se explica en la medida en que, si bien, la primera hace posible determinar distintas alternativas sobre posibles significados de un enunciado jurídico; una vez seleccionado el que más apto resulta para el caso concreto; se requiere justificar las razones por las cuales se optó por aquel.

Es entonces, cuando se requiere de la argumentación, que viene a ser aquella actividad mediante la cual se justifica debidamente el por qué se optó por uno u otro significado. Tal es así, que para MacCormick (1978) esta cumple una función de justificación. Por lo que, para Alexy, (1997) la interpretación indudablemente se identifica con la argumentación, dado que el significado elegido como correcto en todos los casos ha de ser necesariamente justificado.

Con esta precisión, y a fin de ahondar en conceptos sobre la argumentación jurídica, vale la pena mencionar que esta surge en la antigua Grecia en los años 50 del siglo XX como la técnica de razonar en derecho. De modo que, esta ha sido estudiada por un sin número de filósofos y juristas a lo largo del tiempo; desde Aristóteles y Cicerón hasta Alexy (Atienza, 2015).

Así las cosas, en la antigua Grecia, en el marco del fin de la tiranía, se produjo un auge de la retórica y las teorías argumentativas. De modo que, una vez reestablecida la democracia, se llevaron a cabo numerosos litigios, de los cuales, en su gran mayoría, tenían que ver con conflictos de tierras, pues para aquel entonces, empezaron a reclamar sus derechos de propiedad aquellos terratenientes que durante el reinado de los tiranos fueron despojados de sus territorios (Fernández, 2017). En este contexto, cobró gran importancia la habilidad argumentativa de los litigantes, lo cual, en conjunto con una buena interpretación de las normas, propendía al éxito en el litigio.

Fue así como surgieron los primeros análisis y estudios sobre argumentación, siendo menester precisar que, de acuerdo con la Universidad Nacional Autónoma de México (2015), Aristóteles fue quien sentó las bases de la retórica y consecuentemente de los modelos argumentativos que se hacían cada vez más necesarios dentro de los discursos jurídicos.

Una vez que se ha hecho alusión a algunos antecedentes históricos, cabe traer a colación definiciones al respecto. Para Ferrater (1994), esta se encamina a probar o refutar una tesis mediante razonamientos lógicos. En sentido más estricto, Vigo (2017), con quien coincide Meza (2006), señala que, este proceso tiene como finalidad sustentar y justificar el porqué de una postura o criterio mediante argumentos válidos que convenzan a los interlocutores sobre la veracidad y pertinencia de las mismas. En sentido concordante Giubourg (2019), señala que argumentar es en definitiva proponer enunciados, catalogados argumentos, los cuales a su vez fueron definidos por Cicerón como razones que sirven para el convencimiento sobre una cosa dudosa (López S. , 2018), es decir, como el sustento de ciertas afirmaciones o inclusive decisiones.

En este orden, dado que en el ámbito del Derecho en numerosas ocasiones las disposiciones normativas que se encuentran contenidas en los textos legales son amplias o bastante abiertas, lo que a su vez genera contradicciones y dudas sobre el

lenguaje jurídico y la propia aplicación de las normas; es sin duda necesaria la argumentación.

Interpretación de normas

La interpretación de normas es saber entender la disposición normativa en función de su aplicación; así, la interpretación es el proceso y producto que se ha comprendido del significado comunicacional de la norma (Hernández J. , 2019). Para una correcta interpretación de normas hay que distinguir entre sus diferentes tipos, los cuales se encuentran en los ordenamientos jurídicos de cada Estado. En Ecuador, por ejemplo, al poseer un derecho axiomatizado encontramos tres tipos de normas: reglas, principios y valores; que López (2016), las describe y sintetiza de la siguiente manera:

- Reglas: Son normas que se cumplen en sentido pleno, las reglas constituyen o regulan actuaciones humanas; por lo que, en la resolución de lo que se considera un caso fácil, la regla se subsume en el hecho o presupuesto fáctico.
- Principios: Tienen un carácter deontológico que dota de sentido al derecho positivo, permitiendo valorar las reglas y conllevando a valorar su eficacia. Los principios en lo que se considera un caso difícil se ponderan.
- Valores: Son directrices generales del ordenamiento jurídico que fundan, critican y orientan; presentan un carácter axiológico.

Al hablar de interpretación de normas es importante distinguir los sujetos que por excelencia lo hacen:

- 1) Función Legislativa: interpreta las normas durante el proceso de creación, reforma y derogación de la normativa; siendo que la interpretación que emana de esta función técnicamente se conoce como espíritu de ley, que en esencia es lo que el órgano legislativo interpretó de la realidad para positivizarlo.

- 2) Juzgados, Tribunales y Corte Constitucional: en los sistemas jurídicos de corriente post-positivista, la Corte Constitucional figura como máximo intérprete del texto constitucional; pues entendiendo que el derecho no es perfecto, el juez constitucional no solo aplica la norma como un ejercicio mecánico, también se convierte en cerebro y boca, es decir, interpreta la norma en el caso específico con la finalidad de proteger los derechos y el programa constitucional; por lo que en ocasiones la Corte Constitucional opera como legislador negativo (Ursúa, 2004).

A pesar de lo descrito, desde la doctrina se discute si son determinados sujetos los que interpretan la norma, pues desde el ejercicio práctico se puede comprender que todo profesional del derecho busca darle sentido a la norma en relación a un determinado caso (interpretación); lo cual no es un problema, más sí se puede tornar en uno cuando la interpretación es antitécnica o fuera de competencia. De allí, la importancia de proponer estudios que identifiquen problemas y propongan soluciones para una debida interpretación y aplicación de la norma en la resolución de casos.

Problemas de interpretación

Como se describe anteriormente la interpretación es darle sentido a una norma jurídica; ahora, la pregunta sería ¿la norma jurídica siempre puede interpretarse sencillamente? La respuesta en nuestra cultura jurídica quizá sea disímil, pero convergerá en que la interpretación deberá ser en el sentido de la norma; esta vaga respuesta, tiene una explicación y es que tenemos una fuerte influencia de la escuela de la exégesis, la cual tiende a idealizar al derecho y su ordenamiento como perfecto; tal ha sido la influencia que se sigue escuchando aforismos como "saber derecho es saber derecho civil" (Coronel, 2008)

No obstante, la escuela de la exégesis ha perdido total vigencia en la actualidad, pues diferentes estudios han demostrado que el derecho no es perfecto, es perfectible y adolece de problemas, pues una norma puede ser ambigua o vaga; inclusive el

ordenamiento jurídico puede presentar anomias y antinomias (García J. , 2020). Una norma es ambigua cuando en su enunciado se identifican varios significados; presenta vaguedad cuando su significado o concepto es faltante. Mientras que hablamos de una antinomia cuando tenemos dos normas del ordenamiento que se contradicen, y ante una anomia cuando no existe una norma jurídica que pueda dar solución al hecho controvertido.

Desde el post positivismo, donde impera la idea de un derecho axiomatizado, estos problemas que se detallan pueden ser subsanados por medio de la interpretación de las reglas, principios y valores que otorga el ordenamiento jurídico (Ferrajoli, 2011). Por lo que, se presenta dos grande métodos interpretativos y argumentativos: 1) la subsunción, donde se puede aplicar interpretaciones: extensivas, restrictivas, sistemáticas, declarativas, correctoras e históricas; 2) la ponderación, donde se ponderan dos normas (choque- generalmente entre principios), prevaleciendo una sobre la otra, por medio de la aplicación de un test de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad).

Al ser el fin del presente trabajo de investigación, identificar y proponer solución a una antinomia en el ordenamiento jurídico que regula el procedimiento sancionatorio en materia de salud pública; la idea se centra en que la antinomia es una anomalía en el ordenamiento jurídico, donde dos normas se contradicen de manera objetiva, es decir, el postulado normativo es expresamente contradictorio u orienta a acciones diversas que quebrantan la seguridad jurídica; por lo que este problema no tiene que ver con lo que la persona interpretó de las normas en cuestión, sino que objetivamente esas normas adolecen de error y tienen que subsanarse por medio de la interpretación y argumentación de los cuerpos legales pertinentes (Searle, 2001).

Criterios de interpretación de norma especial y general en relación a la antinomia

Norma general es aquella que reglamenta a un grupo indeterminado de sujetos y

respecto a una conducta abstracta, es característico de las normas generales ser normas constitutivas, es decir, crean una determinada institución, proceso o derecho; por ejemplo, la Constitución es norma constitutiva y a la vez norma general para materias como el derecho administrativo, materia que también cuenta con su normativa específica. Norma especial es aquella que reglamenta para una persona o grupo de personas perfectamente identificados y respecto a una conducta concreta. Siguiendo el anterior ejemplo en materia de derecho administrativo la norma especial es el Código Orgánico Administrativo, pero puede existir otra normativa que reglamente sobre una determinada institución, proceso o derecho; siempre y cuando no se vulnere la normativa jerárquica superior (García J. , 2020).

Los ordenamientos jurídicos en cada Estado pueden desprenderse y extenderse en razón de las necesidades que el legislador o autoridad competente crea conveniente normar, en razón de la materia, competencia y especialidad. Así la Constitución por antonomasia es considerada la norma suprema, siendo que, las normas que componen su texto constituyen u orientan a los demás cuerpos normativos de menor jerarquía. Por lo que vale la pena destacar la congruencia que debe existir con las normas de menor jerarquía que tienden a regular lo constituido u orientado, sin que esto conlleve a una antinomia u anomia.

Las normas del derecho presentan un limitante comunicacional, en consecuencia, límites en su interpretación, por lo que las normas se deben desagregar para una correcta orientación de la conducta humana y de la actuación de las instituciones públicas para el cumplimiento de los derechos constitucionales; por ejemplo, dentro de la esfera del derecho civil, la Constitución fundará la institución del matrimonio y para quién esta se permitirá; consecuentemente el Código Civil establecerá los requisitos que los ciudadanos deben cumplir; el reglamento indicará los parámetros por los cuales se hará efectivo el matrimonio, y quizá; un acto normativo detallará quién, cómo, cuándo y dónde se lo hará.

Alejados de este sencillo ejemplo, el mundo del derecho es extenso, tanto que la situación puede ser mucho más compleja, y es cuando probablemente surge la interrogante: ¿Cómo interpretar las normas? El arte de saber interpretarlas, se encuentra en la hermenéutica jurídica, disciplina que dota de las razones y parámetros para interpretar las normas del derecho, materializándose en la doctrina y diferentes ordenamientos jurídicos que establecen métodos de interpretación y argumentación, como: el método gramatical, lógico, sistemático, histórico, literal y teleológico (García J. A., 2020).

Al abordar sobre la debida interpretación y argumentación de norma general y norma especial, para autores como García (2020), en el caso de identificar una antinomia, se debe aplicar un ejercicio de prevalencia, donde se elige a la norma según su jerarquía, especialidad y temporalidad.

En la LOGJCC, en el numeral 1 del artículo 3, encontramos las reglas de solución de antinomias, las cuales orientan a elegir la norma según su jerarquía, especificidad y temporalidad; una vez elegida la norma, la doctrina y los principios del derecho invitan a valorar la plenitud del sistema jurídico. Entonces para superar la antinomia la autoridad competente debe eliminar una de las normas o eliminar ambas, según sea el caso bajo criterios técnicos y normativos.

La construcción concordante de la normas invita a valorar los principios clásicos del derecho como: unidad, coherencia y plenitud entre los cuerpos normativos; estos principios son los que se deben observar como exigencia del Estado de Derechos (Ferrajoli, 2011); lo dicho, previene el resquebrajamiento entre Estado y derecho, problema que cuando ocurre nos lleva a la incoherencia y a la falta de plenitud del sistema jurídico.

La argumentación jurídica

La argumentación tiene génesis en la lógica aristotélica o lógica deductiva, donde por

medio de un silogismo se llega a una conclusión; resultado que se obtiene de la inferencia entre una premisa mayor y una premisa menor, por ejemplo: Todos los días martes llueven (premisa mayor), hoy es martes (premisa menor), entonces hoy llueve (conclusión). Este modelo argumentativo durante siglos se ha posesionado como favorito al dotar de lógica a la composición estructural del argumento; sin embargo, mediante el empleo de premisas falsas se juzgó y se juzga erróneamente.

De allí surgen varios cuestionamientos a este modelo argumentativo, resaltando la consideración de que no se puede matematizar las ciencias sociales, a no solo observar la composición del argumento, sino a dotar de razón a la información que la compone, en consideración de los sujetos que intervienen en la discusión del asunto (López, 2016).

La crítica a esta manera de racionalizar los pensamientos llevó a que se entienda como insuficiente a la lógica deductiva, sobre todo en procesos comunicacionales de carácter dialógico, como es el ámbito del derecho; es así que, en la segunda mitad del siglo XX, se desarrolla una variedad de teorías apartadas de la lógica aristotélica, entre estas obras destacan autores como Theodor Viehweg y Perelman; pero, es hasta que aparecen obras desarrolladas por autores como MacCormick y Robert Alexy que se puede hablar de teorías de la argumentación jurídica, las cuales valoran la forma y el fondo del argumento (Villacís, 2021).

Hoy en día, la teoría de la argumentación jurídica en Iberoamérica cobra fuerza en estudios y obras difundidas por *lus- filósofos* como Manuel Atienza y Juan Antonio García Amado, quienes debaten dos posturas: el post positivismo y el positivismo; corrientes del derecho que se adaptan a modelos argumentativos descritos anteriormente como la subsunción y la ponderación.

Funcionalidad de la argumentación jurídica

Argumentar en una primera aseercción es dar razones, las cuales cobrarán fuerza por su pertinencia, claridad, respaldo y persuasión (Atienza, 2015). La argumentación se encuentra presente en la mayoría de actos comunicacionales, y al ser que el derecho comunica, la actividad de argumentar cobra total relevancia en la actividad legislativa, dogmática y judicial. De allí que, en la actualidad materias como la argumentación jurídica se perfilan como una metateoría que permite perfeccionar la aplicación del derecho (Villacís, 2021).

En la práctica judicial, la argumentación jurídica cobra relevancia, pues la Constitución en el artículo 76, numeral 7, literal I, estipula como derecho la debida motivación de las resoluciones de los poderes públicos, siendo que se debe enunciar el presupuesto normativo y fáctico, justificando su pertinencia en el caso; a contrario, toda decisión que no cumpla con estos parámetros puede declararse nula. En reflexión de lo dispuesto, la decisión debe ser discrecional y no arbitraria, es decir, la decisión contendrá razón jurídica suficiente para dar solución al caso.

Dentro de la diversidad de casos que se resuelven en el ámbito judicial, se puede distinguir dos tipos: casos fáciles y casos difíciles; caso fácil es aquel donde la norma de manera sencilla se subsume en el hecho y es donde quizá el silogismo puede emplearse de mejor manera; mientras que, caso difícil es cuando para solucionar un hecho tenemos dos o más normas que aparentemente pueden solucionar el conflicto o simplemente no hay una norma que permita resolver. En el caso difícil es donde la argumentación jurídica invita a desarrollar razones, identificando la justificación interna que analiza la estructura del argumento y justificación externa que analiza las premisas que componen la estructura del argumento (Atienza, 2015).

En síntesis, para Aguiló (2018), argumentar es: 1) deducir, esto es construir el argumento con lógica, 2) sustentar, conlleva a demostrar nuestras razones o premisas

empleadas y 3) persuadir, que es convencer, por medio del arte de saber darse a entender con el emisor.

Conexión de argumentación e interpretación

La interpretación y la argumentación son dos procesos racionales diferentes pero que, pragmáticamente se interrelacionan, en derecho al menos se interpreta el argumento, así como se argumenta lo interpretado (Cortez, 2013). Dicho de otra forma, cuando le damos sentido a una norma jurídica (interpretación), tenemos que fundamentar o sustentar lo interpretado (argumentación). En Ecuador quien tiene la facultad de interpretar la Constitución es la Corte Constitucional, quien a su vez interpretará y argumentará en conformidad con el artículo 427 *Ibidem* y los mecanismos de interpretación contenidos en el artículo 3 de la LOGJCC.

Es importante recalcar que, si bien los abogados en libre ejercicio dan un sentido a la norma constitucional y a la ley, no la interpretan en sentido estricto, lo que deben hacer es adaptar la norma a lo ya interpretado (jurisprudencia) y argumentar; pues quien interpreta la norma a los hechos del caso es el juez, amparado en el principio *IURA NOVIT CURIA* (Atienza, 2015). Por otra parte, no es menos importante que todos los abogados conozcan los métodos y reglas de interpretación constitucional del artículo 3 de la LOGJCC, los cuales se hacen extensivos incluso dentro de la justicia ordinaria, esto métodos son: 1) reglas de solución de antinomias, 2) principio de proporcionalidad, 3) ponderación, 4) interpretación evolutiva, 5) interpretación sistemática, 6) interpretación teleológica, 7) interpretación literal e 8) interpretación conforme los principios generales del derecho.

1.3. Procedimiento Administrativo Sancionador

Para comprender el procedimiento administrativo sancionador, es necesario partir de nociones generales sobre el ius puniendi del Estado, o también llamado potestad sancionadora de la Administración Pública, la cual, de acuerdo con Oliveros (2010) se

remonta al siglo XVIII y surge como respuesta ante la necesidad del Estado de garantizar el orden público. Tal es así que, en virtud de esta potestad, la Administración Pública tenía la facultad para imponer sanciones a aquellas conductas catalogadas en el ordenamiento jurídico como infracciones administrativas.

Sin embargo, no siempre fue así; en un inicio eran los tribunales de justicia los únicos facultados para ejercer dicho ius puniendi. De modo que, no fue sino hasta inicios del siglo XVIII que se empezó a hablar de infracciones administrativas y ya no solo de delitos (Gómez, 2004).

Para el jurista italiano Rocco (1933), la potestad sancionadora del Estado constituye el derecho subjetivo para castigar a las personas, cuando estas incurren en conductas punibles. Esto cobra sentido, si se analiza que, es imposible concebir el correcto desenvolvimiento de la actividad administrativa sin una potestad sancionadora. Esto se explica aún más, en la medida en que, a fin de garantizar el orden y la paz social, la Administración debe optar necesariamente por aplicar medidas sancionatorias en escenarios en los que se ha vulnerado o incumplido el ordenamiento jurídico (Morales , 2010). De modo que, en el procedimiento administrativo sancionador, la sanción constituye el instrumento de coacción mediante el cual se hace cumplir la normativa.

En similar sentido, al referirse a la actividad de policía, Ranelletti (1984) señala que esta viene a ser una forma de manifestación del poder del Estado a partir del cual este limita o regula la actividad de los particulares por medio de la coacción. De esta manera, según García de Enterría (1979) la represión, la restricción y la coacción, constituyen medios en los cuales se apoya la actividad de policía para cumplir su objetivo de bienestar y paz social. Concuera con lo manifestado, Mondaca (1998) al señalar que la finalidad de esta potestad para castigar con la que cuenta la Administración pública es controlar las conductas y comportamientos de los particulares para que estos se acomoden o adecuen a las exigencia del interés general, es decir, a los límites que las propias normas establecen. En tal sentido, se

entiende que la potestad sancionatoria es correctiva, cuando esta se encamina a sancionar aquellas conductas antijurídicas.

Al ser esta una manifestación del ius puniendi o actividad de policía del Estado, esta sin duda debe estar limitada. Bajo esta premisa, doctrinariamente esta se ejerce bajo ciertos principios necesarios. Uno de ellos, el principio de legalidad, en virtud del cual, en palabras de Ramírez (2010), para poder imponer una sanción, se requiere que la norma contenga tanto una descripción taxativa y específica de la conducta antijurídica, como de la sanción que a esta le corresponde. Esto cobra sentido, si se recuerda que el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), prevé:

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 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 (Art. 76, núm. 3).

Por tanto, es una exigencia en el ejercicio de la potestad sancionadora que la descripción de la infracción sea lo suficientemente clara y precisa, a fin de tener certeza de las conductas punibles y sus consecuencias jurídicas. Otro de los principios necesarios en su ejercicio, es el de tipicidad, el cual, sin duda se halla íntimamente ligado con el de legalidad, toda vez que el primero supone que a cada infracción le corresponde una sanción, para lo cual, es menester que tanto la descripción de la infracción como el detalle de la sanción, estén expresamente establecidos en la norma, a fin de garantizar la seguridad jurídica.

En este sentido, ha de recalcarse que, en virtud de esta potestad, la Administración se halla facultada para tipificar conductas punibles y elevarlas a la categoría de infracciones administrativas, así como de establecer su correspondiente sanción.

Pues bien, en virtud de que el trabajo se titula Interpretación de norma especial y general en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública, es menester precisar que el presente análisis se lo hará en torno a la Ley Orgánica de Salud Pública. En este sentido, cabe señalar que, revisada la norma referida, de su artículo 202 se desprende expresamente:

Constituye infracción en el ejercicio de las profesiones de salud, todo acto individual e intransferible, no justificado, que genere daño en el paciente y sea resultado de:

- a) Inobservancia, en el cumplimiento de las normas;
- b) Impericia, en la actuación del profesional de la salud con falta total o parcial de conocimientos técnicos o experiencia;
- c) Imprudencia, en la actuación del profesional de la salud con omisión del cuidado o diligencia exigible; y,
- d) Negligencia, en la actuación del profesional de la salud con omisión o demora injustificada en su obligación profesional (Ley Orgánica de Salud Pública, 2015).

Es decir, a la luz de la norma traída a colación y en razón del principio de legalidad y tipicidad, constituyen infracciones administrativas susceptibles de sanción, las antes descritas. Por ejemplo, la impericia en la actuación profesional, la misma que en conjunto con las anteriores, se sancionan de acuerdo con el artículo 237 *ibídem*, en los siguientes términos: “Las infracciones en materia de salud serán sancionadas de conformidad con las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos, sin perjuicio de las sanciones civiles, administrativas y penales a que hubiera lugar” (Ley Orgánica de Salud Pública, 2015).

Con esto en mente, para que la administración pueda llegar a sancionar por cualquiera de las infracciones antes referidas, ha de instaurar un debido procedimiento sancionador, entendido este como una parte del Derecho Administrativo encaminado al estudio de las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados respecto de la voluntad administrativa (Gordillo, 1984). En consecuencia, como es lógico, no puede sancionarse a una persona, sin que previamente se haya iniciado debida y legalmente un procedimiento sancionador, en el que, una vez valorados todos los elementos constantes en el expediente, se determine la existencia o inexistencia de responsabilidad.

Por tanto, una vez constatado el presunto cometimiento de una infracción administrativa, se da inicio al procedimiento administrativo, el cual, en términos generales, se halla integrado por diferentes etapas: la de control, instrucción, sanción y ejecución. Ha de precisarse que este debe ser entendido como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, es decir, el cauce formal, a través del cual, la Administración puede imponer sanciones a los administrados cuando estos han incumplido el ordenamiento jurídico.

Por último, es necesario precisar que, si bien el Estado a través de la Administración está facultado para sancionar, no quiere decir con esto, que deba perseguir incansablemente a las personas y pretender sancionarlas en todos los casos. Si bien su tarea es vigilar y garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico a través de mecanismos de control; este ius puniendi debe ejercerse en todos los casos bajo ciertos límites y parámetros.

Expuestos algunos antecedentes sobre la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador, se precisa que el presente trabajo está orientado a hacer un análisis comparativo entre la Ley Orgánica de Salud Pública en adelante LOSP y el Código Orgánico Administrativo en adelante COA, pues a partir de la entrada en vigencia de este último, surgieron algunas interrogantes y dudas en torno a las disposiciones y reglas que debían ser aplicadas dentro del procedimiento sancionador.

Es necesario resaltar que el problema radica en que, una vez revisadas las disposiciones contenidas tanto en la LOSP como en el COA, se ha podido determinar que existen algunas contradicciones entre una y otra. Por lo tanto, con el ánimo de asegurar un debido proceso y garantizar el derecho a la seguridad jurídica, la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA dirigió a la Procuraduría General del Estado PGE una consulta respecto de la aplicación de estas; lo cual será tratado con detenimiento dentro del capítulo tercero.

CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO

2.1. Metodología de la investigación

La investigación se materializó con un enfoque crítico propositivo, ya que se acudió a estudios teóricos y a la normativa nacional, desarrollándose en primera instancia conocimiento y criterios acerca del estado constitucional de derechos, lo cual permite identificar las reglas político-jurídicas que orientan a la toma de decisiones dentro del derecho administrativo, en observancia de las competencias y atribuciones de la justicia constitucional. Se desarrollaron también, varios conceptos de interpretación y argumentación jurídica, pues dichos conceptos permiten perfeccionar la aplicación de las normas mediante la postulación de métodos que se encuentran tanto en estudios doctrinarios como en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Con lo desarrollado, se delimitó un criterio para el análisis de la interpretación de norma especial y general en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública, determinando la validez del pronunciamiento 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado, y a la vez evaluando criterios que determinan su inaplicabilidad en el ordenamiento jurídico. Además del desarrollo teórico descrito, se aplicó una investigación de campo, pues se recabó información relacionada con el tema de investigación, solicitando ayuda a profesionales del derecho administrativo que por sus conocimientos y experiencias aportan al análisis de resultados de la investigación; en consecuencia, la fundamentación teórica se contrastó con la práctica administrativa en procedimientos sancionatorios.

El método teórico aplicado fue el deductivo, porque se estudió de manera general cada tópico que permitió analizar el pronunciamiento contenido en el oficio 02145, respecto a la interpretación de aplicación de norma especial y general en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública en el año 2019. De tal manera, se llegó a una posición específica del tema, el cual desagrega conocimiento en materia constitucional, hermenéutica, argumentación jurídica y procedimientos sancionatorios

administrativos. A su vez, se evalúan criterios contenidos en el pronunciamiento *in examine*, los cuales permitieron determinar su inaplicación.

Por haberse aplicado el método teórico se acudió a obras de carácter científico del derecho; una vez que, se contó con la información obtenida de los estudios doctrinarios pertinentes, se extrajo lo esencial; así, mediante aplicación del método de análisis síntesis, desarrollando los diferentes conceptos se sostienen criterios para solucionar el problema de antinomia que atañe al presente problema de investigación; por consiguiente, en el desarrollo del capítulo primero se cumple con el objetivo general y las tareas propuestas en la investigación.

Sin embargo, el método teórico se complementó con la entrevista; técnica que ayudó con la recolección de información complementaria y de debate del tema, pues por medio de la diversidad de criterios experimentados, se esboza una crítica mucho más completa en el capítulo tercero que corresponde al análisis de resultados del trabajo investigativo.

2.2. Técnicas e Instrumentos de recolección de información

Al ser la modalidad bibliográfica documental, se acudió sobre todo a fuentes virtuales de información como repositorios de universidades con trabajos investigativos, revistas indexadas con acreditación científica; a pesar de lo dicho, no se descuidó la bibliografía física encontrada en textos, tratados y gacetas judiciales, pues el fin fue generar contenido informativo necesario, para posteriormente desarrollar las tareas planteadas, mismas que se orientan a dar cumplimiento al objetivo general de la investigación.

En la modalidad de campo se aplicó como técnica de recolección de información la entrevista, por medio de un cuestionario que fue elaborado previamente y debidamente estructurado, este cuestionario se compuso de seis preguntas; se entrevistó a nueve profesionales en derecho administrativo que laboran en la Procuraduría del Gobierno

Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato. Las seis preguntas aplicadas a cada uno de los entrevistados permitieron desarrollar sus criterios y con ello complementar dudas que surgen del estado del arte y la práctica.

2.3. Población y Muestra

Al ser la técnica de investigación empleada la entrevista, las dos primeras preguntas pretenden conocer cómo los profesionales han actuado en procedimientos sancionatorios cuando existe un problema de interpretación normativa, las siguientes dos preguntas se centró en identificar la problemática del procedimiento sancionatorio en materia de salud pública, permitiéndonos verificar el trabajo desarrollado, y finalmente las últimas dos preguntas invitan a reflexionar y proponer una solución al problema de investigación.

Esta entrevista tuvo un enfoque cualitativo, por ello se seleccionó aleatoriamente a profesionales que por su experticia complementan con su criterio la investigación; motivo por el que no se determina un número de muestra con fórmula estadística, además de que no se tiene como finalidad conocer cantidades ni frecuencias, sino, obtener criterios que por su conocimiento dominan temas como el abordado. Las entrevistas se programaron acorde a la agenda laboral de los profesionales, durando un lapso de tres semanas aproximadamente, esto como resultado de entrevistar a tres profesionales por semana. Es grato resaltar la voluntariedad que me prestó el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato y los profesionales de la Procuraduría.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Procedimientos administrativos sancionadores en relación al criterio 02145

Con la finalidad de mantener y preservar el orden, la Administración Pública se halla facultada para sancionar a quienes incumplen el ordenamiento jurídico. Esto es posible, mediante el ejercicio de lo que la doctrina ha denominado *ius puniendi* del Estado, o también llamado potestad punitiva del Estado.

Para Nettel y Rodríguez (2018) esta última se refiere a “la titularidad que al Estado le corresponde para imponer sanciones a los ilícitos” (p. 89), los cuales, pueden darse tanto en el ámbito del Derecho Penal como en el Administrativo, siendo este último, el ámbito de estudio de la presente investigación.

En este sentido, al hablar sobre estas dos ramas del Derecho, Cordero (2012), señala que, entre estas, existe un punto de encuentro, pues ambas son manifestaciones de un mismo *ius puniendi*. No obstante, dicha similitud, hay que precisar que cada una tiene sus particularidades. Para Nieto (2006), resulta fundamental considerar que:

La sanción penal tiene una connotación claramente represiva, y es en esto en lo que se diferencia de la sanción administrativa pues, aunque esta también es consecuencia de la unidad punitiva del Estado su naturaleza es administrativa tendiente a la protección de intereses públicos y de intereses generales. (p. 70).

Bajo esa premisa, la doctrina ha definido a la potestad sancionadora como aquella facultad o prerrogativa, en virtud de la cual es posible “imponer sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo” (Escola, 1984, p. 220).

En este orden de ideas, se entiende que la Administración Pública, en cada uno de sus niveles, está facultada para ejercer este ius puniendi con apego a las garantías del debido proceso. De modo que, una sanción solamente puede ser impuesta luego de que se ha llevado a cabo un debido procedimiento sancionador. Para este efecto, durante toda su sustanciación, el administrado debe contar con las garantías mínimas que contempla el artículo 76 de la Constitución, así como también, debe tener certeza sobre las razones por las cuales es parte de dicho proceso, pues esto garantiza, por un lado, el derecho a la seguridad jurídica, y por otro, el ejercicio efectivo del derecho a la defensa.

Es así que, en el presente trabajo se analiza el criterio vinculante contenido en el oficio 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado, por medio del cual, el mencionado ente se pronuncia respecto de las normas procedimentales aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores sustanciados por la ARCOSA a partir de la expedición del COA.

Esto se debe a que, hasta antes de la entrada en vigencia del COA, los procedimientos sancionatorios en materia de salud, eran sustanciados exclusivamente con apego a las disposiciones previstas en la LOSEP. Sin embargo, el COA, cuyo artículo 1 establece como objeto, la regulación del ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público; trajo consigo nuevas disposiciones sobre el procedimiento sancionador, las mismas que resultan contradictorias con aquellas contenidas en la LOSEP.

Debido a esta antinomia, surgió entonces la interrogante respecto de cuál de ellas debía aplicarse, pues si bien a partir del 2017 entró en vigencia el Código Orgánico Administrativo; no se derogaron las disposiciones contenidas en la primera. Situación que produjo un escenario de subjetividad y discrecionalidad, que hizo necesario contar con un pronunciamiento que dilucide la aplicación de estas normas, que como se verá a continuación, contemplan disposiciones diferentes sobre un mismo aspecto.

Para comprender mejor este panorama, es necesario hacer un análisis pormenorizado del criterio vinculante contenido en el oficio 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado, el mismo que gira en torno a la interrogante ¿Con la entrada en vigencia del COA a partir del 07 de julio de 2018 de conformidad con lo determinado en la Disposición Final de dicha norma, y en virtud de lo determinado en su artículo 43 y Disposición Derogatoria Primera, el procedimiento sancionatorio especial establecido en la LOSP se encontraría derogado tácitamente por el procedimiento administrativo sancionador dictado en el COA? (Procuraduría General del Estado , 2019).

Para dar respuesta a la misma, es necesario considerar algunos antecedentes. Por regla general, todos los procedimientos que sustanciaba la ARCSA se desarrollaban siempre en el marco legal que la LOSP establecía, en todo lo que tenía que ver a infracciones y sus respectivas sanciones, así como al procedimiento sancionador como tal.

El problema surge a partir de la expedición del COA cuya vigencia inicia en julio de 2019, ya que al contemplar esta una esfera de actuación más amplia que la contenida en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), se entendería que la ARCSA debería haber aplicado los preceptos determinados en el primero. Sin embargo, en lo que respecta en específico a los procedimientos administrativos sancionadores, el análisis no era tan fácil como en el primer caso, ya que de considerarse que la norma aplicable a estos era *prima facie*, el COA, aquello hubiese supuesto la derogatoria tácita de norma especial en procedimientos administrativos en materia de salud.

Aquel análisis no es tan fácil, ya que si bien, la Disposición Derogatoria Primera y Novena del COA deroga todas las disposiciones sobre el procedimiento administrativo sancionador que sean contrarias a este; aquello resulta sumamente general y hasta un tanto ambiguo, ya que deja abierta a la libre interpretación la aplicación de normas en esta materia, considerando aún más que no existe derogación expresa del ERJAFE.

Todas estas cuestiones hacen necesario abordar además dentro de este análisis, el principio de especialidad normativa, en virtud del cual, se entiende que la ley especial deroga a la general. Criterio que, en conjunto con el de jerarquía y cronología, han sido desarrollados por la doctrina como mecanismos de solución de antinomias. Sin embargo, en el caso concreto hay que considerar que al no contemplar el COA una derogatoria expresa de los procedimientos administrativos sancionadores sustanciados en base a la LOSP, parecería, de acuerdo con el Código Civil (2005), que no opera la derogación del procedimiento contenido en la LOSP, por el contenido en el COA; argumentos que serían derrotables de acuerdo con la investigación propuesta.

3.2. Identificación de antinomias dentro del pronunciamiento 02145 y criterios de solución de las mismas

Continuando con el análisis, tanto la LOSP como el COA contienen disposiciones sobre el procedimiento administrativo sancionador, generándose a raíz de aquello un conflicto en torno a su aplicación, dado que entre ambas existen diferencias sustanciales. Por ejemplo, mientras en la primera se hace referencia a un auto inicial, en el COA, se hace alusión a un acto de inicio. La diferencia entre uno y otro, va más allá de lo terminológico pues existen algunas variaciones en cuanto al contenido de esta actuación. En el caso de la LOSP (2006), se contempla:

Cuando se actúe de oficio o mediante informe o denuncia, la autoridad de salud correspondiente dictará un auto inicial que contendrá:

- a) La relación sucinta de los hechos y del modo como llegaron a su conocimiento;
- b) La orden de citar al presunto infractor, disponiendo que señale domicilio para entregar las notificaciones, bajo prevención de que será juzgado en rebeldía en caso de no comparecer;

- c) La orden de agregar al expediente el informe o denuncia, si existieren, y de que se practiquen las diligencias que sean necesarias para comprobar la infracción;
- d) El señalamiento del día y hora para que tenga lugar la audiencia de juzgamiento; y,
- e) La designación del secretario que actuará en el proceso. (Art. 224)

Por su parte el COA (2017) prevé:

Este acto administrativo de inicio tiene como contenido mínimo:

1. Identificación de la persona o personas presuntamente responsables o el modo de identificación, sea en referencia al establecimiento, objeto u objetos relacionados con la infracción o cualquier otro medio disponible.
2. Relación de los hechos, sucintamente expuestos, que motivan el inicio del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que puedan corresponder.
3. Detalle de los informes y documentos que se consideren necesarios para el esclarecimiento del hecho.
4. Determinación del órgano competente para la resolución del caso y norma que le atribuya tal competencia.

En el acto de iniciación, se pueden adoptar medidas de carácter cautelar previstas en este Código y la ley, sin perjuicio de las que se puedan ordenar durante el procedimiento. Se le informará al inculpado su derecho a formular alegaciones y a la argumentación final en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio (Art. 251).

Como se observa, en el primer texto citado se hace referencia en específico a la figura de la rebeldía, la cual no se contempla en ese mismo sentido en el COA. Lo que este establece, es que en caso de que el administrado no de contestación al Acto de Inicio dentro del término que tiene para hacerlo, este último se considerará como Dictamen.

Otro de los aspectos que prevé la LOSP como uno de los requisitos mínimos del auto de inicio, es el señalamiento de la fecha para que se lleve a cabo la audiencia de juzgamiento, lo cual deja ver que, a la luz de la referida normativa, dicha audiencia es obligatoria en todos los casos, lo cual dista con el COA, ya que este deja a criterio de la Administración Pública su pertinencia. De tal manera, del artículo 137, se desprende:

Actuaciones orales y audiencias. La administración pública puede convocar a las audiencias que requiera para garantizar la inmediación en el procedimiento administrativo, de oficio o a petición de la persona interesada. Esta competencia es facultativa y se ejercerá sin que se afecten las etapas o los términos o plazos previstos para cada procedimiento administrativo (Art. 137).

Conforme lo revisado, la diferencia radica en que, de acuerdo a este último, esta es una competencia facultativa que dependerá de la pertinencia en cada caso. Para continuar, cabe señalar que la siguiente diferencia tiene que ver con los términos y plazos establecidos para cada etapa del procedimiento. Su análisis, es sin duda importante ya que son aspectos contradictorios que generan incertidumbre a la Administración Pública y aún más a los administrados al no tener certeza en cuanto a las reglas del procedimiento del que son parte.

Para mejor comprensión de lo señalado, el artículo 229 de la LOSP (2006), prevé “De solicitarlo cualquiera de las partes o de oficio, en la misma diligencia, se abrirá la causa a prueba por el término de seis días, en la cual se practicarán todas las pruebas que se soliciten” Sin embargo, en el COA, se indica que el inculpado dispone de un término de diez días para alegar, aportar documentos o información que estime conveniente y solicitar la práctica de las diligencias probatorias, lo cual es diferente y contradictorio al término de prueba previsto en la LOSP.

Asimismo, el artículo 231 ibídem establece que una vez vencido el término de prueba y practicadas todas las diligencias oportunamente solicitadas y ordenadas, la autoridad

de salud correspondiente dictará su resolución dentro del término de cinco días. Nuevamente, existe una contradicción, toda vez que de acuerdo al artículo 203 del COA, el acto administrativo ha de expedirse y notificarse en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de la prueba.

Situación similar ocurre en la impugnación, toda vez que mientras la LOSP contempla tres días para presentar recursos y ocho para resolver los mismos; el COA contempla diez días para interponer la apelación; término dentro del cual, si no se ha interpuesto dicho recurso, el acto administrativo se entiende ha causado estado. Sin embargo, en el caso de que el administrado lo hubiera presentado, la Administración Pública tiene el plazo máximo de un mes para emitir su resolución, conforme determina el COA.

En este sentido, como se puede ver, en la LOSP y en el COA existen disposiciones sobre un mismo aspecto que se contraponen entre sí, lo que genera incertidumbre e inseguridad respecto de la norma que debe aplicarse; pues por un lado se encuentra una norma especial que rige en materia de salud, y por otro; una norma que, si bien es general, determina las fases y reglas de cada una de las etapas del procedimiento administrativo sancionador y que por sobre todo, tiene como objeto regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público.

Bajo esta premisa, surge como interrogante cuál de estas dos ha de ser entendida como norma especial, considerando que, mientras la LOSP resulta especial en lo que a materia de salud respecta, el COA lo es en cuanto a materia procedimental.

Doctrinariamente, este tipo de conflicto de normas, debe ser resuelto tomando en consideración tres aspectos fundamentales: jerarquía normativa, especialidad y temporalidad (Bobbio, 1997). Al respecto, el tratadista italiano señala que, por lo general entran en conflicto los aspectos de especialidad y temporalidad.

En la línea de los antecedentes expuestos, la PGE concluyó que al no haber operado derogatoria ni tácita ni expresa, prevalece la LOSP como norma especial, el Código

Civil y el Código Integral Penal como supletorias, así como también el COA en lo que tiene que ver a disposiciones procedimentales. Sin embargo, los antecedentes teóricos revisados en la presente investigación apuntan a que, por el criterio de especialidad y al ser normas de igual jerarquía, el COA puede derogar a la LOPS, al ser esta la norma especial en materia procedimental; fortaleciendo de esta manera el derecho a la seguridad jurídica frente a esta antinomia que se mantiene hasta la actualidad.

3.3. Seguridad jurídica y análisis del criterio 02145

Hasta aquí, se ha hecho un análisis pormenorizado del criterio emitido por la Procuraduría General del Estado, identificándose que el problema radica en determinar si este, fue debidamente fundamentado para llevarlo a la práctica; pues la falta de precisión y hasta de fundamentación por parte de dicho organismo, hacen que el cumplimiento y garantía de la seguridad jurídica quede a merced de la interpretación de quienes sustancian y aplican procedimientos administrativos en materia de salud pública.

De manera específica, el pronunciamiento en cuestión vulnera la seguridad jurídica en cuanto a lo procedimental, por lo que es necesario recalcar la importancia de que un Estado garantice este derecho contemplado en tratados y convenios internacionales, desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hasta en los ordenamientos jurídicos internos, como en la Constitución del Ecuador en el artículo 82.

En esta centralidad de ideas, ¿Qué sentido tendría en materia procedimental analizar el cumplimiento de la seguridad jurídica? Esto cobra sentido, en la medida en que se entiende que la existencia de normas es un requisito fundamental dentro de un estado que pretende garantizar a sus ciudadanos la seguridad jurídica, pues es imposible que un estado que actúa fuera del marco de la ley, pueda garantizar a los individuos los tan anhelados bien común y paz social.

En el marco de la legislación ecuatoriana, la Corte Constitucional (2014) ha señalado que la seguridad jurídica implica la previsión de los efectos jurídicos que los actos u omisiones de las personas pueden acarrear.

Trasladados estos conceptos al caso concreto, la Procuraduría ha concluido respecto de la consulta que fue sometida a su análisis que: en materia de procedimiento administrativo sancionador, la ARCSA se regirá de acuerdo con lo previsto en la LOSEP, y por remisión expresa contenida en su artículo 236, en lo no previsto en esta, aplicará supletoriamente el Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico Integral Penal. Así también indica que, debido al carácter administrativo de los procedimientos sustanciados por la ARCSA, este organismo, puede también aplicar las disposiciones previstas en el Código Orgánico Administrativo.

Quiere decir, que, a criterio de la Procuraduría, el COA debe ser aplicado exclusivamente de forma supletoria, lo cual resulta contradictorio, pues la derogatoria primera de dicho cuerpo normativo (2017) prevé taxativamente:

Deróguense todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.

En ejercicio de su atribución y competencia prevista en el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución, la Procuraduría absolvió las consultas formuladas por la ARCSA, concluyendo que el COA, ha de aplicarse como norma supletoria en lo no previsto en la LOSEP y que es a la Asamblea, a quien le corresponde la armonización y adecuación del ordenamiento jurídico. Sin embargo, de acuerdo con la presente investigación, y bajo los criterios de especialidad y favorabilidad que garantiza un estado constitucional de derechos, el COA debería prevalecer sobre la LOSEP, al ser la primera la norma especial en materia procedimental, así como, por ser una norma que se adapta al nuevo modelo jurídico del país.

3.4. Imposibilidad normativa de interpretación y solución de antinomias aplicados por la procuraduría

Como se desarrolla en el estado del arte y la práctica, existen diferentes métodos y corrientes filosóficas del derecho que nos orientan a interpretar y argumentar la normativa legal. Sin embargo, en la práctica no es menos cierto que los razonamientos que se esquematizan en los diferentes métodos interpretativos y argumentativos tienden a justificar una determinada posición frente a un problema jurídico, lo cual no es del todo errado cuando nos fijamos en los efectos de la decisión o razonamiento, pues muchas veces la decisión tiende a satisfacer un resultado del momento sin prever las exigencias del garantismo constitucional.

El paradigma constitucional trae consigo planteamientos que nos invitan a entender a los derechos como base y fin del Estado, ideal que no logra materializarse del todo, pues todavía la cosmovisión del derecho en Ecuador, entre uno de sus problemas es que, se sigue tendiendo a enfrascarse en la necesidad de leyes dispersas, a pesar de que como respuesta a esta problemática y que se mantiene en deuda, nace el Código Orgánico Administrativo, es decir, se crea esta normativa con la finalidad de unificar la dispersión de procedimientos administrativos con los que contaban las distintas instituciones públicas, para crear un ambiente de certidumbre en los ciudadanos, cumpliendo así con el derecho a la seguridad jurídica y con los principios clásicos del derecho de unidad coherencia y plenitud del sistema jurídico.

Ahora bien, el criterio 02145 de la Procuraduría se aparta de estos preceptos mencionados en el anterior párrafo, vertiendo un razonamiento que tiende en primer lugar a mantener esta dispersión de leyes; segundo, su criterio permite que siga existiendo antinomia en materia procedimental respecto a los procesos sancionatorios en materia de salud pública, lo cual evidentemente vulnera la seguridad jurídica; tercero, no es consecuente con el sistema maestro del derecho, al cual orienta las nuevas tendencias del derecho.

Por ello, como propuesta investigativa sería oportuno accionar un control concreto o consulta de norma ante la Corte Constitucional, siendo interesante la inconstitucionalidad que declare la derogatoria de ley especial anterior (LOSP), por ley especial en materia procesal posterior (COA). Recordando que la Corte Constitucional observe sus atribuciones, en respeto de las atribuciones concedidas a la Asamblea Nacional, quien debe poner atención a como se está desarrollando la operatividad normativa frente al fenómeno legislativo.

3.5. Análisis de resultados de las entrevistas

ENTREVISTA No. 1 ABG. ÁNGEL GUALA	
Pregunta No. 1: ¿Qué criterios jurídicos se deben aplicar en la solución de antinomias?	Los criterios jurídicos que se deben emplear en la solución de antinomias según el ordenamiento jurídico ecuatoriano son lo que establece Alf Ross, quien establece que se debe tener en cuenta el principio de jerarquía normativa, el principio de competencia, de especialidad y de cronología.
Pregunta No. 2: En casos de antinomias, ¿es pertinente remitir una consulta a la Procuraduría para que sea esta quien emita el criterio de absolución de la misma?	Es necesario tomar en cuenta que, si la antinomia es constitucional, el único órgano competente es la Corte Constitucional según reiteradas sentencias de órgano colegiado. La propia Corte Constitucional ya ha establecido la forma de actuar en casos de antinomia, siendo necesario en este escenario, recurrir al procedimiento ordinario. Es decir, los jueces en los casos de antinomias legales o infraconstitucionales, deben absolverlas bajo los criterios de jerarquía normativa, competencia, especialidad y cronología, sin que sea un requisito que previamente la Procuraduría se pronuncie al respecto. Dentro del conflicto de antinomias, es necesario anotar que, pese a que puede existir una derogatoria tácita, esta no implica que la norma sea expulsada del ordenamiento jurídico, sino que sigue estando vigente. Por lo que, al no haber una derogatoria expresa, es el juez quien debe resolver esta contraposición de normas.
Pregunta No. 3: ¿Conoce alguna contradicción normativa (antinomia) en	Todavía está vigente el procedimiento administrativo sancionador establecido en la Ley Orgánica de Salud Pública, el cual dista con lo que regula el COA. En este sentido, se puede afirmar que si existen antinomias referentes al procedimiento administrativo sancionador.

procedimientos sancionatorios de salud pública?	
Pregunta No. 4: ¿Cómo se puede resolver una antinomia en materia administrativa?	Esto se lo hace a través de la aplicación de mecanismos contemplados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional, algunos de ellos, por ejemplo: los criterios de especialidad, jerarquía normativa y temporalidad.
Pregunta No. 5: ¿Cuál es la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos?	Afianzar la seguridad jurídica contemplada en el artículo 82 de la Constitución, la misma que requiere la existencia de normas previas, claras y concisas. Entonces al tener un ordenamiento jurídico pleno, se garantiza este derecho, al igual que las garantías del debido proceso.
Pregunta No. 6: ¿Cuál es la importancia de los controles de constitucionalidad en un caso de antinomia?	La Corte Constitucional tiene dos tipos de controles; el control abstracto y el concreto. El primero, supone que todos los jueces ordinarios pueden ejercer un control de constitucionalidad. Es decir, al evidenciarse antinomias infraconstitucionales, son los jueces ordinarios quienes deben hacer este control. Solo en el caso, en el que la antinomia sea de rango constitucional, le correspondería a la Corte Constitucional hacer el respectivo análisis.
ANALISIS	En casos de conflictos normativos, es necesario aplicar criterios que la doctrina ha establecido para el efecto. Estos son: el criterio de jerarquía, especialidad y cronológico, los mismo que permiten hacer un análisis respecto de la norma que prevalecerá frente a otra. En el caso concreto, la ARCSA, al ser un organismo que sustancia

	<p>procedimientos administrativos sancionadores en materia de salud; dirigió a la Procuraduría una consulta sobre que noma debía aplicarse en dichos procedimientos, teniendo en cuenta que el COA, establecía reglas del procedimiento sancionador, diferentes a las contempladas en la LOSP. En tal sentido, la Procuraduría actuó en el marco de sus competencias y absolvió dicha consulta, no siendo posible que esta sea conocida por la Corte Constitucional, al no tratarse de una antinomia constitucional sino de tinte legal.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Entrevista dirigida al Abg. Diego Chuncha

ENTREVISTA No. 2 ABG. DIEGO CHUNCHA	
Pregunta No. 1: ¿Qué criterios jurídicos se deben aplicar en la solución de antinomias?	Son necesarios para la solución de antinomias criterios como el de temporalidad y especialidad. Sin embargo, cuando, los funcionarios públicos no logran dilucidar y comprender el espíritu de una norma que se contrapone con otra, se puede recurrir a la Procuraduría quien es la encargada de la absolución de normas, y cuyos criterios son vinculantes.
Pregunta No. 2: En casos de antinomias, ¿es pertinente remitir una consulta a la Procuraduría para que sea esta quien emita el criterio de absolución de la misma?	Si, esto permitiría tener más clara la aplicación de las normas, precisando que los criterios emitidos por la PGE son vinculantes,
Pregunta No. 3: ¿Conoce alguna contradicción normativa (antinomia) en procedimientos	La mayor contradicción radica en el procedimiento establecido en la LOSP y el COA, los mismos que distan en cuestiones de términos y formas en que se llevan las etapas del procedimiento sancionador. Sin embargo, en caso de contradicción se debe aplicar lo que resulta más favorable para el administrado y la que sea mas vigente. Así, por ejemplo, el artículo 4 de la LOGJCC establece que los derechos deben ser

sancionatorios de salud pública?	aplicados con el orden jerárquico de la normativa, siguiendo siempre el debido proceso y propendiendo al cumplimiento de la seguridad jurídica.
Pregunta No. 4: ¿Cómo se puede resolver una antinomia en materia administrativa?	Mediante los criterios antes señalados los mismo que están contemplados en la LOGJCC. Estos son claros, y uno de ellos y el que se considera debe aplicarse en el caso propuesto es el de especialidad.
Pregunta No. 5: ¿Cuál es la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos?	Esto propende a la garantía de la seguridad jurídica y a la aplicación del principio de juridicidad que también se halla contemplado en el COA. Adicional a esto, hay que tomar en cuenta que siempre se debe optar por el ordenamiento más vigente y favorable para las personas.
Pregunta No. 6: ¿Cuál es la importancia de los controles de constitucionalidad en un caso de antinomia?	Siempre y para todo lo correspondiente a la Constitución es necesario el control, tomando en cuenta que esta es la norma que prima en el ordenamiento jurídico. Estos son necesarios para poder conocer el espíritu de la norma, resolver la oscuridad normativa y poder delimitar su alcance y aplicación.
ANÁLISIS	Actualmente la norma que responde a las necesidades y exigencias de la sociedad es el COA, que es la norma más vigente en comparación con la LOSEP. De ahí que la primera, es la que debería regir todo procedimiento sancionador, incluyendo el de salud pública, tanto más que, es este último el que es mas favorable para el administrado.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Entrevista dirigida al Abg. Julio Arias

ENTREVISTA No. 3 ABG. JULIO ARIAS	
Pregunta No. 1: ¿Qué criterios jurídicos se deben aplicar en la solución de antinomias?	En el tema administrativo, cuando existen dos o más normas confrontadas, siempre se procura aplicar la norma que más le convenga al administrado.
Pregunta No. 2: En casos de antinomias, ¿es pertinente remitir una consulta a la Procuraduría para que sea esta quien emita el criterio de absolución de la misma?	En la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado se prevé como una de sus competencias y atribuciones la absolución de este tipo de consultas, las cuales obtienen el carácter de vinculantes a nivel nacional.
Pregunta No. 3: ¿Conoce alguna contradicción normativa (antinomia) en procedimientos sancionatorios de salud pública?	No lo conozco.

<p>Pregunta No. 4: ¿Cómo se puede resolver una antinomia en materia administrativa?</p>	<p>Siempre aplicando los principios contemplados en el COA y la norma que más le favorezca al administrado.</p>
<p>Pregunta No. 5: ¿Cuál es la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos?</p>	<p>Esto es importante ya que permite garantizar la seguridad jurídica, que finalmente es un derecho constitucional.</p>
<p>Pregunta No. 6: ¿Cuál es la importancia de los controles de constitucionalidad en un caso de antinomia?</p>	<p>Estos nos permiten ir develando donde existe confrontación de normas. Los controles de constitucionalidad y los fallos, a la final van dirimiendo que normas se deben o no aplicar.</p>
<p>ANALISIS</p>	<p>Es indispensable contar con ordenamientos jurídicos plenos, es decir, con ordenamientos jurídicos claros y previos que hagan posible garantizar la seguridad jurídica y generen certeza en los administrados sobre las consecuencias jurídicas de su actuar. En casos de contradicción de normas, la Administración Pública siempre ha de optar por la norma que resulte más favorable para el administrado.</p>

Fuente: elaboración propia

Cuadro 4. Entrevista dirigida al Abg. Juan Pablo Velásquez

ENTREVISTA No.4 ABG. JUAN PABLO VELÁSQUEZ	
Pregunta No. 1: ¿Qué criterios jurídicos se deben aplicar en la solución de antinomias?	El primer criterio por considerar es que no sería posible dividir las normas en reglas y principios debido a la pluralidad de argumentos jurídicos homogéneos y heterogéneos. En este sentido, la teoría de los principios se constituye en un modelo de argumentación constitucional. Por tanto, la solución jurídica es la aplicación de reglas como la de especialidad, en la que debe efectuarse el ejercicio intelectual de la argumentación jurídica, que permita confrontar todos los criterios jurídicos necesarios para realizar un verdadero análisis cuando existe contraposición o contradicción de normas.
Pregunta No. 2: En casos de antinomias, ¿es pertinente remitir una consulta a la Procuraduría para que sea esta quien emita el criterio de absolución de la misma?	Los jueces deben decidir el derecho aplicable, resolviendo en muchas ocasiones antinomias o conflictos normativos. Para ello se debe tomar en consideración criterios de jerarquía, cronológicos y de especialidad contemplados en la Ley Orgánica de la Función Judicial. En el caso concreto, cuando se trata de casos administrativos, el criterio de jerarquía resuelve antinomias aparentes; ya que la aplicación del mismo importa la invalidez de una de las normas en conflicto, es decir, de la norma inferior incompatible. En este sentido, la Procuraduría es el organismo llamado a la absolución de consultas siempre que las mismas sean de carácter administrativo y no jurisdiccional.
Pregunta No. 3: ¿Conoce alguna contradicción normativa	En materia de salud pública, existen contradicciones en relación con el procedimiento previsto en el Código Orgánico Administrativo. Así, por ejemplo, mientras este último prevé ciertos términos, la Ley Orgánica de Salud Pública determina un término de

(antinomia) en procedimientos sancionatorios de salud pública?	prueba diferente. Dicho de otro modo, sobre iguales temas, estas dos normas contienen disposiciones contrarias.
Pregunta No. 4: ¿Cómo se puede resolver una antinomia en materia administrativa?	Esto se lo puede hacer mediante la aplicación de ciertos parámetros, como el de temporalidad, jerarquía y especialidad, los mismos que luego de un análisis exhaustivo permitirán determinar que norma aplicarse, tomando en cuenta siempre los derechos de las partes intervinientes en el proceso administrativo sancionador.
Pregunta No. 5: ¿Cuál es la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos?	Aquello es fundamental, ya que, sin ordenamientos jurídicos plenos, no hay seguridad jurídica, y a la vez, sin seguridad jurídica, no hay debido proceso ni garantías procedimentales para los administrados. De ahí que, la existencia de normas claras juega un papel fundamental; la falta de estas dentro de un proceso sancionadora puede llegar a costarle mucho a la Administración.
Pregunta No. 6: ¿Cuál es la importancia de los controles de constitucionalidad en un caso de antinomia?	A través de estos, se puede revisar la constitucionalidad de una norma y determinar con precisión cual es la norma aplicable a cada caso concreto. Sin embargo, hay que precisar que, estos no son solo atribución de la Corte Constitucional, sino que, cuando versan sobre normas infraconstitucionales, son los propios jueces ordinarios quienes pueden hacer este ejercicio de control.
ANALISIS	La Procuraduría de acuerdo con la Constitución, es el organismo encargado de la absolución de consultas. En el caso concreto, así lo ha hecho y ha emitido un pronunciamiento que analiza los criterios de solución de antinomias. En ese sentido,

	tomando en consideración las reglas de especialidad, jerarquía y cronología, determinó que la LOSP, es la normativa que debía aplicarse en los procedimientos sancionadores en materia de salud pública, bajo el criterio de especialidad.
--	--

Fuente: elaboración propia

Cuadro 5. Entrevista dirigida a la Abg. María Fernanda Salazar

ENTREVISTA No. 5	
ABG. MARÍA FERNANDA SALAZAR	
Pregunta No. 1: ¿Qué criterios jurídicos se deben aplicar en la solución de antinomias?	Al respecto la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece varias reglas que se tienen que aplicar en el caso de antinomias, como, por ejemplo, los criterios de jerarquía, competencia y especialidad. En base a ello se evaluará cual es la regla aplicable al caso de antinomia en concreto.
Pregunta No. 2: En casos de antinomias, ¿es pertinente remitir una consulta a la Procuraduría para que sea esta quien emita el criterio de absolución de la misma?	Considero que, si la norma antes mencionada ya establece ciertas reglas y criterios, no sería necesario del todo recurrir a la Procuraduría porque ya existe norma expresa al respecto.
Pregunta No. 3: ¿Conoce alguna contradicción normativa (antinomia) en procedimientos	La Ley Orgánica de Salud Pública no es clara respecto al procedimiento que se tiene que aplicar porque existen muchas inconsistencias que hacen una remisión a acuerdos ministeriales o a decretos ejecutivos que muchas veces contradicen lo que la propia ley establece.

sancionatorios de salud pública?	
Pregunta No. 4: ¿Cómo se puede resolver una antinomia en materia administrativa?	Se debe aplicar los criterios que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.
Pregunta No. 5: ¿Cuál es la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos?	En realidad, es cuestionable el hecho de poder alcanzar ordenamientos jurídicos plenos, ya que siempre van a existir normas jurídicas incompletas y para ello precisamente es pieza fundamental la interpretación jurídica. Por tanto, la Constitución consagra las reglas de interpretación necesarias para los casos de oscuridad o contradicción en las normas.
Pregunta No. 6: ¿Cuál es la importancia de los controles de constitucionalidad en un caso de antinomia?	Son muy importantes, ya que si bien la LOGJCC establece las reglas de solución de antinomias, es importante aplicar otros criterios propios de los controles de constitucionalidad como el de concordancia práctica, el de eficacia integradora, fuera normativa y adaptación
ANÁLISIS	El COA fue creado con la finalidad de compilar las normas administrativas que hasta antes de su promulgación se encontraban dispersas. Por tanto, no se comparte la idea de que se aplique en procedimientos de salud pública la Ley Orgánica de Salud Pública, ya que debería ser el COA, pues este contempla las disposiciones que dentro de los procedimientos administrativos deben aplicar las instituciones públicas.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 6. Entrevista dirigida a la Abg. Michelle Alulema

ENTREVISTA No. 6 ABG. MICHELLE ALULEMA	
Pregunta No. 1: ¿Qué criterios jurídicos se deben aplicar en la solución de antinomias?	Los criterios de resolución de antinomias son: jerárquico, cronológico y de especialidad.
Pregunta No. 2: En casos de antinomias, ¿es pertinente remitir una consulta a la Procuraduría para que sea esta quien emita el criterio de absolución de la misma?	Las absoluciones de consulta que realiza la PGE son de normas infraconstitucionales, además hay que tener en cuenta que la consulta se plantea siempre y cuando exista duda que resulta de la norma en el escenario de su aplicación. A mi parecer no es pertinente que la PGE resuelva un caso de antinomia. El servidor público encargado de la sustanciación de algún procedimiento determinado es el llamado a resolver la antinomia.
Pregunta No. 3: ¿Conoce alguna contradicción normativa (antinomia) en procedimientos	No.

sancionatorios de salud pública?	
Pregunta No. 4: ¿Cómo se puede resolver una antinomia en materia administrativa?	Bajo los mismos criterios jurídicos que nos aporta la doctrina en estos casos, ya sea aplicar la norma que sea jerárquicamente superior, de manera cronológica en relación con que norma deroga a tal norma o simplemente aplicar la norma que sea especial para el caso en concreto.
Pregunta No. 5: ¿Cuál es la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos?	La importancia radica en que las disposiciones jurídicas no tendrían lagunas o vacíos legales que a su vez acarrearán incertidumbre normativa cuando se sustancia un procedimiento.
Pregunta No. 6: ¿Cuál es la importancia de los controles de constitucionalidad en un caso de antinomia?	Cuando una disposición no se encuentra en armonía con la Constitución y creando inmediatamente contradicción con otra norma, la figura del control de constitucionalidad es la encargada de regular tal situación, otorgando una respuesta a la incompatibilidad normativa.
ANÁLISIS	Quizás el propio funcionario pudo hacer un análisis sobre que norma aplicar. Sin embargo, al hacer una consulta, el pronunciamiento de la Procuraduría se tornó un criterio vinculante con el cual no se conculca del todo, ya que se puso por encima del

	COA (norma especial en materia procedimental) una norma que no responde a las actuales exigencias.
--	--

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7. Entrevista dirigida Al Abg. Danny Acurio

ENTREVISTA No. 7 ABG. DANNY ACURIO	
Pregunta No. 1: ¿Qué criterios jurídicos se deben aplicar en la solución de antinomias?	Partiendo de la premisa de que la antinomia es una contradicción entre normas, las formas de solución de estas vienen dadas, principalmente a partir del análisis de principios constitucionales, así como de otros criterios fundamentales como el de proporcionalidad, ponderación y esencia.
Pregunta No. 2: En casos de antinomias, ¿es pertinente remitir una consulta a la Procuraduría para que sea esta quien emita el criterio de absolución de la misma?	Claro que si, ya que la absolución de consultas es precisamente una de las atribuciones y competencias de la Procuraduría del Estado, por lo que sería este el órgano llamado a intelimentar la aplicación correcta de la norma.
Pregunta No. 3: ¿Conoce alguna contradicción normativa (antinomia) en procedimientos	La contradicción que conozco al respecto tiene que ver con temas netamente procedimentales, que distan de las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Administrativo, lo que ha generado una cierta confusión en la aplicación de una u otra norma.

sancionatorios de salud pública?	
Pregunta No. 4: ¿Cómo se puede resolver una antinomia en materia administrativa?	Existen algunos criterios que se pueden aplicar, por ejemplo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prevé algunos. De ahí, se deberá realizar un análisis sobre aquel que resulte más pertinente. En cuanto a materia de salud pública, entiendo que la Procuraduría señaló en su pronunciamiento, que debería aplicarse la Ley Orgánica de Salud Pública, pero a mi manera de ver, considero que debería aplicarse el COA, como norma especial en cuanto a procedimiento.
Pregunta No. 5: ¿Cuál es la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos?	Es fundamental, sin ordenamientos plenos, no se puede garantizar un debido proceso a los ciudadanos, y por tanto aquello daría lugar a un desbordamiento de poder de la Administración pública.
Pregunta No. 6: ¿Cuál es la importancia de los controles de constitucionalidad en un caso de antinomia?	Su importancia es indiscutible, en el caso de las administraciones públicas, estos permiten tener certeza sobre la norma que debe aplicarse. Generalmente, suelen darse casos en los que las normas se contraponen, y pese a hacer un análisis exhaustivo el funcionario público no entiende el alcance de la norma ni su forma de aplicación. Allí entonces es importante el control constitucional a fin de dilucidar el espíritu de la norma y como esta debe ser aplicada.

ANALISIS	Si bien la Procuraduría concluyó que la norma aplicable para este caso de antinomia es la Ley Orgánica de Salud Pública por cuestiones de especialidad, bajo este mismo parámetro el COA resulta la norma especial en materia procedimental. Es decir, debería aplicarse este último, pues finalmente este cuerpo normativo fue creado con la finalidad de compilar las normas administrativas que se encontraban dispersas.
-----------------	--

Fuente: elaboración propia

Cuadro 8. Entrevista dirigida Al Abg. Víctor Luna

ENTREVISTA No. 8 ABG. VÍCTOR LUNA	
Pregunta No. 1: ¿Qué criterios jurídicos se deben aplicar en la solución de antinomias?	Dentro de la doctrina se desarrollan diferentes métodos de solución de antinomias, Kelsen prevenía sobre este tipo de conflictos a nivel normativo, cuyo dilema radica en dos normas que son contradictorias dentro del ordenamiento jurídico, esto nos lleva a un primer criterio que es la jerarquía, consecuentemente aparecen criterios como el de especialidad y temporalidad de la norma.
Pregunta No. 2: En casos de antinomias, ¿es pertinente remitir una consulta a la Procuraduría para que sea esta quien emita el criterio de absolucón de la misma?	No necesariamente, esto no es una regla, entre las atribuciones de la Procuraduría se encuentra la absolucón de consulta de norma, que de esta generalidad se someta a consulta una antinomia se puede dar, sobre todo en procedimientos administrativos que propenden a remitir a consulta hasta lo que no requiere consultarse; en mi criterio en materia infraconstitucional son los jueces los que deben resolver el conflicto de antinomias, donde el mecanismo para la derogatoria expresa de la norma es uno de los temas que se debe reforzar.
Pregunta No. 3: ¿Conoce alguna contradicción normativa (antinomia) en procedimientos sancionatorios de salud pública?	En la línea de tu investigación es bastante conocido un problema de antinomia que existe entre el COA y la LOSEP, tengo conocimiento de colegas que en cuestiones que parecen básicas como el término existe confusión. Finalmente, dentro de la experiencia que se tiene en materia administrativa, el COA se promulga como norma genérica a nivel procesal, sin embargo, existe una gran

	<p>cantidad de procesos dentro de la rama administrativa que tienden a confundir si no se conoce la infinidad de normas especiales que existen. Es importante plantear y resolver estos problemas.</p>
<p>Pregunta No. 4: ¿Cómo se puede resolver una antinomia en materia administrativa?</p>	<p>Me mantengo en lo dicho: jerarquía, especialidad y temporalidad. Sobre estos criterios debe regir la lógica y la concreción, no hay para que desarrollar letanías incomprensibles que pretenden parecer genialidades.</p>
<p>Pregunta No. 5: ¿Cuál es la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos?</p>	<p>Antes de contestar a la pregunta, me es importante considerar que desde el año 2008, fecha en la que entró en vigencia la actual Constitución, a nivel legislativo era imperativo legislar acorde a esta nueva ley suprema, así, por ejemplo, en el rango de leyes orgánicas aparecieron el COGEP, COIP, COA, entre otras promulgaciones de ley y reformas; todo este fenómeno legislativo, se lleva con la finalidad de sintonizar conforme el nuevo paradigma constitucional.</p> <p>Ya contestando la pregunta, entre lo que se preveía era la unificación y simplificación de procesos en lo relativo a lo jurisdiccional; entendiendo este precepto, toda ley que se contraponga debería ser derogada, pues un sistema pleno se ampara el derecho a la seguridad jurídica, creando confianza y certidumbre en el sistema jurídico y sus operadores.</p> <p>No obstante, pareciera que en nuestra idiosincrasia tendemos a mantenernos en criterios disímiles, donde imperan las razones más por el poder de quien decide, que por una misma razón jurídica; además que muchas veces no se accionan</p>

	<p>los mecanismos procesales pertinentes para corregir errores en el sistema jurídico.</p> <p>El que exista dos normativas que procedimentalmente se contrapongan respecto de una misma materia va en contra de lo dicho al inicio de esta entrevista.</p>
<p>Pregunta No. 6: ¿Cuál es la importancia de los controles de constitucionalidad en un caso de antinomia?</p>	<p>Los controles de constitucionalidad son un mecanismo para preservar la supremacía constitucional, siendo que en comprensión del texto constitucional los derechos son el fin del Estado.</p> <p>Así me parece que el control abstracto, pero sobre todo el control concreto puede dar paso para poner en conocimiento de la Corte Constitucional una antinomia en el ordenamiento jurídico.</p> <p>Es necesario que todos los que seamos parte o ejercemos la actividad judicial nos comprometamos en post de obtener un sistema jurídico claro, unívoco y completo.</p>
<p>ANÁLISIS</p>	<p>Se extrae que, en los casos de conflictos normativos se aplica criterios como jerarquía, especialidad y cronológico, los mismos que permiten hacer un análisis respecto de la norma que prevalecerá frente a otra; además resulta novedoso que por medio del control de constitucionalidad se pueda resolver un conflicto de antinomia, conduciéndonos a la idea de que es un mecanismo constitucional que es necesario seguir investigándolo y sobre todo difundiéndolo en el ejercicio de la profesión.</p>

Fuente: elaboración propia

Cuadro 9. Entrevista dirigida al Abg. Adrián Andrade

ENTREVISTA No. 9 ABG. ADRIÁN ANDRADE	
Pregunta No. 1: ¿Qué criterios jurídicos se deben aplicar en la solución de antinomias?	En materia administrativa hay que considerar sobre todo la especialidad, pues existen diferentes ámbitos administrativos con sus respectivas leyes y reglamentos, y es donde surgen estos problemas de antinomias; si la antinomia supera la especialidad es la temporalidad la que puede llevar a determinar que norma prevalece. No obstante, cuando se promulga una nueva ley, es importante valorar las disposiciones generales, transitorias y derogatorias, las cuales tienden a identificar el espíritu de la norma.
Pregunta No. 2: En casos de antinomias, ¿es pertinente remitir una consulta a la Procuraduría para que sea esta quien emita el criterio de absolución de la misma?	No necesariamente, pero a manera de consulta de norma se lo puede hacer. Ahora para recibir criterios por parte de la Procuraduría hay que cumplir ciertos parámetros, sino te rechazan.
Pregunta No. 3: ¿Conoce alguna contradicción normativa (antinomia) en	No la conozco puntualmente.

procedimientos sancionatorios de salud pública?	
Pregunta No. 4: ¿Cómo se puede resolver una antinomia en materia administrativa?	Los criterios de solución de antinomia son generales y me mantengo en lo dicho en la primera pregunta, añadiendo que en el decurso de mis obligaciones laborales cuando hay un conflicto de normas se trata de aplicar lo más favorable para el administrado, de alguna manera es a lo que orienta el garantismo constitucional.
Pregunta No. 5: ¿Cuál es la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos?	Tiene toda la importancia al menos desde la concepción filosófica positivista, pues para un iusnaturalista enamorado de la ponderación, todo se resuelve ponderando y argumentando. En nuestro país, pienso al menos que no tenemos un mal ordenamiento jurídico, claro, evidentemente se puede mejorar, pero muchos de los conflictos normativos son puestos por el mismo interprete de la norma.
Pregunta No. 6: ¿Cuál es la importancia de los controles de constitucionalidad en un caso de antinomia?	Tendría total relevancia cuando se vea en juego reglas y principios constitucionales, esto a causa de que una norma infra constitucional vulnere la Constitución. No olvidemos que tenemos una justicia ordinaria y constitucional, si el fuero es dentro de la justicia ordinaria la misma debe resolver la antinomia.
ANÁLISIS	Se vuelve hacer énfasis en los criterios clásicos de solución de antinomias, se recalca la importancia de contar con ordenamientos jurídicos plenos desde una visión positivista, y finalmente sobre aplicar un control de constitucionalidad

	para resolver este tipo de conflictos se llama a valorar si se trata aspectos de la justicia constitucional.
--	--

Fuente: elaboración propia

Análisis General

De la mayoría de las entrevistas se puede inferir que los conflictos de normas o también llamados antinomias, ocurren cuando existen contradicciones en el ordenamiento jurídico, las mismas que deben ser resueltas bajo criterios jurídicos. Desde la doctrina se identifican los siguientes: de jerarquía, cronológicos y de especialidad. Ahora bien, la Procuraduría si bien pretende absolver la consulta de la ARCSA, generó más dudas que certezas dejando abierta la posibilidad de aplicar el COA de forma excepcional. Para lo cual, primero, no necesariamente se necesita de un criterio de la Procuraduría para resolver una antinomia más aún si la consulta tiene carácter jurisdiccional, segundo, la absolució n no responde al modelo planteado dentro de la Constitución del Ecuador, ni se ajusta a la realidad actual. Por lo que, se puede deducir que es factible aplicar el COA, no de forma supletoria sino en la generalidad de los casos, al ser esta norma la que determina el procedimiento administrativo a seguir y al constituir esta la compilación de las normas de carácter administrativo.

Los profesionales también dan a conocer cierta falta de unidad y consistencia en el ordenamiento jurídico en el procedimiento administrativo sancionador en materia de salud pública, indicándose que este tipo de antinomias se deben superar, tal es el caso de la LO SP y el COA, donde cabe reflexionar criterios de solución de antinomias, como los criterios de jerarquía, especialidad y temporalidad, los cuales deben desarrollarse con solides para llevar a convencimiento a la autoridad administrativa o judicial.

Se considera la importancia de contar con un ordenamiento jurídico pleno, entendiendo por este término que las normas sean concordantes y unívocas, pues desde la doctrina se orienta a que las leyes se expidan bajo planteamientos de eficiencia y eficacia, con la finalidad de garantizar el Estado de Derechos y Justicia; se reflexiona que con la Constitución del año 2008, era el nuevo paradigma jurídico, sin embargo, queda todavía en deuda como se está edificando y aplicando la normativa en el país. Por lo que resulta imperioso desarrollar crítica desde la academia para construir

conocimiento y ampliar las posibilidades jurídicas, invitando a corregir el sistema jurídico y orientar a los poderes públicos al prolijo ejercicio de sus actuaciones.

CONCLUSIONES

- Se determinó teóricamente que es apropiado aplicar los métodos clásicos de solución de antinomias en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública; así, entendiendo que en Ecuador el COA nace con la finalidad de unificar la variedad de procedimientos, y que cuenta con recursos procesales favorables para el administrado, por criterio de temporalidad, jerarquía y favorabilidad, es la norma que debería prevalecer. Por otra parte, si bien a la Procuraduría General del Estado (PGE) se le atribuye constitucionalmente la absolucón de consulta de norma, esta debe precautelar que su criterio vaya conforme con el programa constitucional, accionando a las demás instituciones del Estado según su competencia para la corrección del sistema jurídico.
- Se identificó que, para la interpretación de norma especial y general en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública, el método teórico es aplicable, pues la doctrina del derecho amplió el conocimiento de los métodos de interpretación y argumentación jurídica, mientras que la dogmática permitió conocer la normativa vigente, dando paso a una crítica propositiva al pronunciamiento 02145 de PGE, entorno al problema planteado en la investigación.
- Se analizó que la validez del pronunciamiento 02145 de la PGE, desconoce la supremacía constitucional, al no garantizar prima facie el derecho a la seguridad jurídica, pues por medio de su absolucón de consulta de norma, permite que el sistema jurídico ecuatoriano mantenga la dispersión normativa en procedimientos sancionatorios en materia de salud pública. A la vez, su criterio de interpretación de norma especial y general no dirime el conflicto de antinomia entre el COA y la LOSEP, dejando a libre arbitrio la interpretación de la norma en la multiplicidad de casos que se presentan en la práctica.

- Se evalúa que el pronunciamiento 02145 de la PGE, adolece de consistencia argumentativa e interpretativa, pues permite la existencia de una antinomia dentro del procedimiento sancionatorio de salud pública, lo cual quebranta el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución; por lo que, se motiva a que por medio de la justicia constitucional se otorgue una corrección al sistema jurídico por medio del control de constitucionalidad, el cual declare la inconstitucionalidad del criterio in examine.

RECOMENDACIONES

- A nivel de la justicia constitucional y ordinaria se necesita seguir estudiando los diferentes mecanismos procesales que pueden aportar a solucionar conflictos de antinomias, entre otras falencias en el sistema jurídico; tal es que, en la presente investigación se ha propuesto los controles de constitucionalidad, sobre todo en aquellas normas o instrumentos legales que contravienen lo dispuesto por la Constitución del Ecuador.
- En comprensión del constitucionalismo ecuatoriano, donde la Corte Constitucional del Ecuador juega un rol dirimente en las decisiones político jurídicas del país, se debe seguir analizando la necesidad de la corrección del sistema jurídico vs. las atribuciones conferidas a la Corte Constitucional, en su función como legislador negativo. En dicha investigación es importante que se recopile los casos tratados por la Corte, con la finalidad de evaluar como esta actividad puede afectar o beneficiar a los *principia iuris et in iure*.
- Es importante investigar el fenómeno legislativo en materia de derecho administrativo a la actualidad, determinado la cantidad leyes vigentes y su aplicabilidad; pues preocupa que se siga manteniendo la dispersión normativa en materia administrativa, cuando se debería hablar en términos de eficiencia y eficacia de la ley.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiló, J. (Junio de 2018). *¿QUÉ ES ARGUMENTAR?* . Obtenido de <https://www.eje.gob.bo/>: <https://www.eje.gob.bo/wp-content/uploads/2018/06/AGUILO-QUE-ES-ARGUMENTAR.pdf>

Alexy, R. (1997). *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Arazi, R. (1995). *Derecho Procesal Civil y Comercial* . Buenos Aires: Astrea.

Asamblea Nacional. (2017). Código Orgánico Administrativo. *R.O 31 del 01 de julio de 2017*.

Asamblea Nacional del Ecuador . (2006). Ley Orgánica de Salud . *R.O. 423 de 22 de diciembre de 2006*.

Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta.

Atienza, M. (8 de Noviembre de 2015). *Las Razones del Derecho*. Obtenido de Obras jurídicas:
http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj_20151108_01.pdf

Ávila, R. (2011). *El Constitucionalismo Transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008* . Quito : Abya-Yala.

Bobbio, N. (1997). *Teoría General del Derecho*. Bogotá : Temis.

Bonaccase, J. (1944). *La escuela de la exégesis en derecho civil*. México: Cajica.

Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú (Corte IDH 30 de Mayo de 1990).

Código Civil. (2005). R.O 46 de 24 de junio de 2005.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). R.O. 449 del 20 de Octubre de 2008.

Cordero, E. (2012). El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho Penal. *Revista de Derecho*, 131-157.

Córdova, P. (2016). Derecho Procesal Constitucional. Quito: CEP.

Coronel, C. (Enero de 2008). *Los seis errores más comunes en la interpretación jurídica Ecuatoriana*. Obtenido de Ius Humani: file:///C:/Users/PC/Downloads/ErroresMasComunesEnLaInterpretacionJuridica.pdf

Corte Constitucional . (04 de Agosto de 2010). Sentencia 013-10-SCN-CC. Quito.

Corte Constitucional, Sentencia -0035-09-SEP-CC (Corte Constitucional 27 de enero de 2010).

Corte Constitucional del Ecuador. (2014). SENTENCIA N.º 067-14-SEP-CC CASO No. 1626-10-EP. Ecuador. Obtenido de http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2FsZnJlc2NvJywgdXVpZDonOTE4NTdmZjEtM2RmZi00NjRkLThmNmEtYzk5Zjk4YmY2OGEyLnBkZid9

Cortez, A. (2013). *Guía de argumentación con perspectiva de derechos humanos*. Obtenido de Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: file:///C:/Users/PC/Desktop/lecturas%20maestr%C3%ADa/Gu%C3%ADa%20de%20argumentaci%C3%B3n%20DDHH.pdf

Escola, H. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo* . Buenos Aires : Desalma .

Fernández, G. (2017). La argumentación jurídica. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 73-125. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3016/7.pdf>

Ferrajoli, L. (19 de Marzo de 2011). *Principia Iuris*. Obtenido de Cultura y Libros: [file:///C:/Users/PC/Downloads/Ferrajoli,%20Luigi,%202011,%20Principia%20Iuris.%201.%20Teor%C3%ADa%20del%20derecho,%20Madrid,%20Trotta%20\(7\).pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/Ferrajoli,%20Luigi,%202011,%20Principia%20Iuris.%201.%20Teor%C3%ADa%20del%20derecho,%20Madrid,%20Trotta%20(7).pdf)

Ferrater, J. (1994). *Diccionario de filosofía*. Barcelona: Ariel Referencia.

García Amado , J. (2006). *La interpretación y sus argumentos* . Madrid .

García de Enterría , E. (1979). *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*. Madrid : Civitas.

García, J. (15 de Abril de 2020). *Qué es y para qué sirve la teoría de la argumentación jurídica*. Obtenido de Youtube.com: <https://www.youtube.com/watch?v=pQVF2mC0v6o&t=47s>

García, J. A. (2020). CONCEPTOS BÁSICOS DE TEORÍA DE LA ARGUMENTACIÓN. *Existe un metodo para la desición correcta de un juez*, (pág. 41). Ambato.

García, R. (2013). *El derecho constitucional a la seguridad jurídica*. Quito: Derecho Ecuador . Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/>

Gavilanez, S. (2020). La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos. *Revista Universidad y Sociedad*,, 346-355.

Gianformaggio, L. (1987). Lógica y argumentación en la interpretación jurídica o tomar a los juristas intérpretes en serio. *Doxa*, 90.

- Gómez, C. (2004). *Dogmática del derecho disciplinario*. Bogotá: Univesridad Externado de Colombia .
- Gordillo, A. (1984). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas : teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo.
- Guastini , R. (2002). *La interpretación: objetos, concepto y teorías*. México: Fontamara.
- Guastini , R. (2002). *La interpretación: objetos, conceptos y teorías*. México: Fontamara.
- Guastini, R. (1998). *La interpretación: objeto, concepto y teorías*. Italia: Fontamara.
- Guibourg, R. (2019). Función y límites de la argumentación jurídica. *Revista de Derecho - Universidad Católica Dámaso*, 17-30.
- Henríquez , M. (2013). LOS JUECES Y LA RESOLUCIÓN DE ANTINOMIAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS FUENTES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL CHILENO. *Estudios constitucionales*.
- Hernández , R. (1999). *Interpretación, subsunción y aplicación del Derecho*. Madrid : Marcial Pons.
- Hernández, J. (2019). *Nociones de hemenéutica e interpretación jurídica en el contexto mexicano* . Obtenido de UNAM: [file:///C:/Users/PC/Downloads/Hermeneutica%20e%20Interpretaci%C3%B3n%20Jur%C3%ADdica%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/Hermeneutica%20e%20Interpretaci%C3%B3n%20Jur%C3%ADdica%20(1).pdf)
- Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador (Corte IDH 1 de Septiembre de 2016).

Huerta , C. (2017). Interpretación y argumentación en el derecho . *Problema anuario de filosofía y teoría del derecho* , 379-415.

Isagoge, P. (2003). *Categorías Aristotélicas, crítica e interpretación*. Anthropos.

Kelsen, H. (1998). *Teoría Pura del Derecho* . México: Porrúa.

León, G., & Barrueta, Q. (2019). La seguridad jurídica: una proyección general. *Conrado*, 292-299.

Ley Orgánica de Salud Pública. (2015). R.O. 423 de 22 diciembre de 2006. Obtenido de <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/LEY-ORG%C3%81NICA-DE-SALUD4.pdf>

López, R. (10 de Julio de 2016). *La Interpretación y Argumentación Judicial en la Defensa De los Derechos Fundamentales*. Obtenido de issu: https://issuu.com/rogeliolopez00/docs/24_la_interpretaci__n_y_argumentaci

López, S. (2018). Análisis sobre el Argumento Analógico o A Simili. *Argumentación Jurídica*, 20-46. Obtenido de <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/analisisobreelargumento analogico.pdf>

MacCormick, N. (1978). *Legal Reasoning and Legal Theory*, . Inglaterra: Oxford University Press.

Merello, I. (2000). Historia de la interpretación de las normas en el derecho romano. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, 607-610. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552000002200047

Meza, E. (2006). *Argumentación e interpretación jurídica*. México: Instituto de la Judicatura Federal - .

Mondaca, A. (1998). *Significado y técnica jurídica de la policía administrativa*. Madrid : Revista Administración Pública.

Morales , M. (2010). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones .

Nettel, A., & Rodriguez , L. (2018). EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ÁMBITO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Misión Jurídica* , 111-124.

Nieto, A. (2006). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid : Tecnos

Oliveros , M. (2010). *Potestad sancionadora*. Quito: Publicaciones Universidad Andina Simón Bolívar .

Pabón , J. (2016). La interpretación jurídica en el litigio estratégico en defensa de los derechos humanos en Colombia. *Advocatus* , 135-156.

Procuraduría General del Estado . (2019). Criterio No. 02145.

Ramirez, M. (2010). *Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano*. Bogotá: Estudios Socio-Jurídicos.

Ranelletti , O. (1984). *Derecho Administrativo* . Florencia: Reforma .

Rocco , A. (1933). *Sul concetto del Diritto subiettivo di punire, en Opere Giuridiche*. Roma: Editorial Societa Editrice del Foro italiano.

Searle, J. (2001). *Cómo funciona el lenguaje* . Alianza.

Ubalдина, R. (2021). Vulneración de la seguridad jurídica por los funcionarios públicos en el Ecuador. *POCAIP*, 58-82.

Universidad Nacional Autónoma de México. (2015). Teorías de la argumentación jurídica. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 39-51.

Ursúa, J. (2004). *Interpretación Jurídica: Una propuesta de esquematización de planteamientos* . Obtenido de ISONOMÍA :
file:///C:/Users/PC/Downloads/Esquematizaci%C3%B3n%20de%20planteamientos.pdf

Vigo , R. (2017). *La interpretación (argumentación) jurídica en el Estado de Derecho Constitucional*. México: Tirant lo blanch.

Villacís, F. (2021). *Repositorio Pucesa*. Obtenido de Evaluación de las líneas argumentativas del dictamen de constitucionalidad del proyecto de ley de extinción de dominio: <https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/3401>

Wróblewski, J. (1992). Constitución y teoría general de la interpretación jurídica. *The Judicial Application of Law Kluwer Academic Publisher* , 87.

Wróblewski, J. (2001). *Sentido y hecho en el derecho*. México: Fontamara.



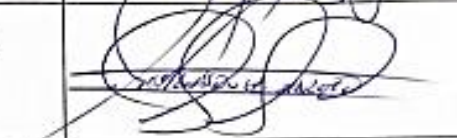




ANEXOS

Anexo 1



Pontificia Universidad Católica del Ecuador | Sede Ambato


Entrevistas realizadas a funcionarios públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato que conocen procedimientos sancionatorios en materia administrativa

	ENTREVISTADO	FIRMA
1	Abg. Ángel Guala	
2	Abg. Diego Chuncha	
3	Abg. Julio Arias	
4	Abg. Juan Pablo Velásquez	
5	Abg. Maria Fernanda Salazar	
6	Abg. Michelle Alulema	
7	Abg. Danny Acurio	

Anexo 2



Entrevistas realizadas a funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado
Municipalidad de Ambato.

	ENTREVISTADO	FIRMA
1.	Abg. Adrián Andrade	
2.	Abg. Víctor Luna	