

**ESCUELA DE JURISPRUDENCIA**

**Tema:**

**APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR PREVISTO EN LA  
NORMATIVA ESPECIAL QUE REGULA A LA AGENCIA NACIONAL DE  
REGULACIÓN CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA (ARCSA) EN  
RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ESTABLECIDO EN EL  
CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO.**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Abogada**

**Línea de Investigación**

Derecho, participación, gobernanza, regímenes políticos e institucionalidad.

**Autora:**

PATRICIA ANABEL YANCHA MASAQUIZA

**Director:**

DR. DIEGO GONZALO COCA CHANALATA

**Ambato – Ecuador**

**Noviembre 2020**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE AMBATO**

**HOJA DE APROBACIÓN**

**Tema:**

APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR PREVISTO EN LA NORMATIVA ESPECIAL QUE REGULA A LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA (ARCSA) EN RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ESTABLECIDO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO.

**Línea de Investigación:**

Derecho, participación, gobernanza, regímenes políticos e institucionalidad.

**Autor:**

Patricia Anabel Yancha Masaquiza


Diego Gonzalo Coca Chanalata, Dr. Mg.

**CALIFICADOR**

f. 

Edwin Iván Gavilanes Paredes, Ab. Mg.

**CALIFICADOR**

f. 

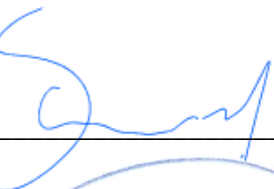
Xavier Raúl Vilcacundo Chamorro, Ab. Mg.

**CALIFICADOR**

f. 

Edgar Santiago Morales Morales, Ab. Mg.

**DIRECTOR ESCUELA DE JURISPRUDENCIA**

f. 

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

**SECRETARIO GENERAL PUCESA**

f. 

**Ambato – Ecuador**

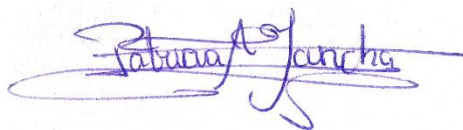
**Noviembre 2020**

## DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo: **PATRICIA ANABEL YANCHA MASAQUIZA**, con CC. 185016290-8, autora del trabajo de graduación intitulado: **“APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR PREVISTO EN LA NORMATIVA ESPECIAL QUE REGULA A LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA (ARCSA) EN RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ESTABLECIDO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO”**, previa a la obtención del título profesional de **ABOGADA**, en la escuela de **JURISPRUDENCIA**.

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, Noviembre 2020



**PATRICIA ANABEL YANCHA MASAQUIZA**

CC. 185016290-8

## AGRADECIMIENTO

*El Señor es mi fuerza y mi escudo; mi corazón en él confía; de él recibo ayuda. Mi corazón salta de alegría, y con cánticos le daré gracias. (Salmos 28:7)*

A Dios, por ser mi fortaleza, por todo lo que me ha brindado en el transcurso de mi vida, por lo que me da día a día y por todo lo que está por llegar.

A mi familia, por su amor y apoyo incondicional.

A mi Alma mater, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato; quien me permitió recibir sabiduría de excelentes docentes durante los cuatro años de mi carrera universitaria, ayudándome constantemente en mi crecimiento académico y personal.

A mi docente tutor, Doctor Diego Coca; por ser un gran profesor y una persona ejemplar, por su dedicación, su disciplina y la pasión por su profesión; así también, por brindarme su confianza y conocimiento para poder realizar esta investigación.

A mis amigos, quienes diariamente con su apoyo, consejos y compañía me han ayudado a cumplir cada uno de mis propósitos, por su lealtad, por nunca dejar de creer en mí y por sus palabras de aliento que fueron importantes en cada momento.

***Patricia Anabel Yancha Masaquiza***

## DEDICATORIA

A mis amados padres Marcelo y Katty, por ser mi fuerza, por formarme para poder llegar a ser lo que hoy he logrado, por su lucha constante para seguir adelante, por todo el amor que nunca me faltará, por ser mis más grandes ejemplos y pilares de vida, por siempre guiarme en lo correcto. Pero sobre todo, por nunca dejar de confiar y creer en mí. A ustedes, por darme las alas que necesitaba para poder seguir mis sueños que hoy son una meta cumplida.

A mis abuelitos Ani Heriberto y Flora Angélica, por ser mi luz en días grises y mi felicidad en todo momento, por amarme como a una hija y nunca dejarme sola. A ustedes, los dos más grandes amores de mi vida.

A mis hermanos Dayana y Anthony, por siempre verme como un ejemplo, por su amor y apoyo incondicional.

*Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

## RESUMEN

El procedimiento administrativo sancionador, se activada a través de la administración pública cuando; un ciudadano haya incurrido en alguna conducta antijurídica y que ésta necesite de una sanción administrativa. El Código Orgánico Administrativo fue expedido en 2018 contemplando el procedimiento sancionador. Evidentemente, una de las intenciones del legislador al emitir el COA fue unificar el procedimiento sancionador, con el fin de que éste sea aplicado por toda la administración pública, pues el mismo, se encontraba disperso en diferentes normativas. Sin embargo, La Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), elevó a Procuraduría la consulta sobre si el “Procedimiento Sancionatorio” (procedimiento especial), establecido en la Ley Orgánica de Salud, se vería derogado por el procedimiento sancionador del COA. En consecuencia la Procuraduría, se pronuncia estableciendo que, no se ha derogado el procedimiento de la LOS. Este pronunciamiento da paso a la aplicación del procedimiento sancionador establecido en normativas especiales, sin respetar las disposiciones derogatorias del COA. De esa manera, el pronunciamiento afecta directamente el ámbito subjetivo y material de aplicación del COA. Por ende, la presente investigación con el método crítico propositivo como método general; analizará las normativas planteadas dentro de la problemática. Además, como método teórico, se acudirá al inductivo; permitiendo obtener el análisis de la situación del procedimiento y la aplicación entre norma especial y general. Al igual que, se analizará el fundamento y falencias del pronunciamiento en cuanto a la interpretación del procurador frente al procedimiento sancionador y la consecuencia que le ha causado al COA.

**Palabras clave:** procedimiento sancionador, normativa especial, código orgánico administrativo

## **ABSTRACT**

The administrative sanctioning procedure is activated through the public administration when a citizen has incurred an anti-juridical conduct incident and respectively needs an administrative sanction. The Organic Administrative Code (COA) was issued in 2018 and includes the sanctioning procedure. Evidently, one of the purposes of the COA legislation is to unify the sanctioning procedure, so it would be applied by the entire public administration, as it is found in different regulations. Nevertheless, the National Agency of Regulation and the Control and Sanitary Surveillance have submitted to the Procurator General's Office a consultation on whether the "Sanctioning Procedure" (special procedure), therein established in the Organic Health Law, would be repealed by the sanctioning procedure of the COA. Accordingly, the Procurator has proclaimed the mentioned procedure has not been repealed. This decree is applicable to the sanctioning procedure, which is established in special regulations without regard to the pejorative provisions of the COA. Thus, the decree directly affects the subjective and material scope of the application of the COA. Therefore, the present research, using the critical proposal method as a general method, will analyze the regulations inherent in the problem. Moreover, as a theoretical model, an inductive method will be used allowing the analysis and application between special and general regulations. The research will analyze the foundation and flaws of the decree for the interpretation of the procurator in front of the sanctioning procedure and the consequence that it has caused in the COA.

**Keywords:** sanctioning procedure, special regulations, Organic Administrative Code

## ÍNDICE DE CONTENIDO

### PRELIMINARES

<b>DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD .....</b>	<b>iii</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>iv</b>
<b>DEDICATORIA .....</b>	<b>v</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>vii</b>
<b>ÍNDICE DE CONTENIDO.....</b>	<b>viii</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Procedimiento Administrativo Sancionador .....</b>	<b>4</b>
1.1.1 Definición.....	4
1.1.2 Finalidad.....	5
1.1.3 Principios Generales del Procedimiento Administrativo Sancionador .....	6
1.1.4 Reglas Comunes.....	11
<b>1.2 Del análisis del Procedimiento Sancionador en la Normativa especial (ARCSA) y del Procedimiento Sancionador en el Código Orgánico Administrativo.....</b>	<b>15</b>
1.2.1 Procedimientos.....	15
1.2.2 Análisis.....	20
1.2.3 Principios.....	22
1.2.4 Análisis del Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado Oficio No. 02145 23	
1.2.5 Consecuencia del Pronunciamiento “No. 02145” .....	28
<b>1.3 Del análisis de la aplicación del Procedimiento Sancionatorio previsto en Normativa especial que regula a ARCSA en relación al procedimiento sancionador del Código Orgánico Administrativo .....</b>	<b>28</b>
1.3.1 Definición de normas especiales .....	28
1.3.2 Ámbito de aplicación de las normativas .....	29

1.3.3 Formas de Derogación de la Ley.....	33
<b>CAPITULO II: DISEÑO METODOLÓGICO.....</b>	<b>38</b>
2.1 Metodología de la Investigación.....	38
2.2 Técnicas e instrumentos de recolección de información .....	38
2.3 Población y muestra.....	39
<b>CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN ...</b>	<b>41</b>
3.1 Presentación de Resultados.....	41
3.2 Análisis General.....	54
3.3 Criterios Jurídicos .....	57
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>59</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>62</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>68</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Órganos del procedimiento sancionador.....	12
Tabla 2. Principios del procedimiento sancionador.....	22
Tabla 3. Inconsistencias entre el procedimiento sancionador del COA y el de la LOS encontradas por el Procurador .....	27
Tabla 4. Normativa sobre el ámbito de aplicación de la LOS .....	30
Tabla 5. Normativa sobre el ámbito de aplicación del COA.....	30
Tabla 6. Población .....	39
Tabla 7. Cuestionario aplicado a expertos.....	42

## ÍNDICE DE ORGANIZADORES GRÁFICOS

Organizador gráfico 1. Elementos de la sanción administrativa .....	14
Organizador gráfico 2. Procedimiento Sancionador aplicado por ARCSA .....	17
Organizador gráfico 3. Procedimiento sancionador que establece el COA .....	18
Organizador gráfico 4. Fundamento de la consulta elevada por ARCSA a la PGE.....	23
Organizador gráfico 5. Fundamento del Pronunciamiento de la PGE oficio No. 02145 .....	24
Organizador gráfico 6. La derogación en el Código Civil .....	24
Organizador gráfico 7. Derogatorias del COA.....	26
Organizador gráfico 8. Ámbito de aplicación de la LOS .....	31
Organizador gráfico 9. Ámbito subjetivo de aplicación del COA .....	32
Organizador gráfico 10. Criterios para la derogación tácita.....	35

## **INTRODUCCIÓN**

La presente investigación está encaminada a analizar la aplicación del Procedimiento Sancionador previsto en la normativa especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), en relación al Procedimiento Sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo, en cuanto a sus disposiciones y el ámbito de aplicación de estos dos cuerpos normativos.

Para poder analizar el procedimiento sancionador, es importante definirlo como; aquel procedimiento que lleva a cabo la Administración Pública en caso de encontrarse una posible conducta antijurídica de una persona y que la misma necesite de una sanción. Evidentemente esto, se realiza gracias al ejercicio de la Potestad Sancionadora, la misma que será ejercida únicamente cuando, se necesite activar este procedimiento sancionador.

El Código Orgánico Administrativo, desde ahora COA, es realmente claro al emitirnos las Disposiciones Derogatorias. Por ende, la derogatoria primera y novena las que expresamente mencionan que suprime todas las disposiciones que hacen referencia al procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, esto no ha sido tomado en cuenta, pues la Procuraduría ha emitido un pronunciamiento en, el cual, se da paso a la aplicación del procedimiento sancionador, que se encuentra en normativas especiales.

En consecuencia a lo antes mencionado y en base al pronunciamiento a tratarse, Moreta (2019) menciona qué; “Si se toma en cuenta el criterio de especialidad como un parámetro de derogación, no habría sentido para que el legislador haya escrito en la norma la disposición derogatoria primera y novena, por lo tanto, se lo tendría como letra muerta, considera solo las derogatorias expresas, lo cual, desde su punto de vista sería alejarnos de la intención del legislador” (p. 284). En ese sentido, al existir el pronunciamiento de la Procuraduría generaría una inconsistencia en cuanto a su fundamentación, ha mencionado la existencia de una falta de expresión. Sin embargo, estas derogatorias trabajarían en conjunto. Es decir, la derogatoria primera y novena dan paso y generarían su aplicación en base al principio de ley posterior y no en cuanto al criterio de especialidad como ha establecido la Procuraduría.

Ahora bien, dentro del COA encontramos que la Disposición Primera establece la derogación a todas aquellas disposiciones concernientes al procedimiento sancionador, que se han

aplicado. Conjuntamente y como complemento, se encuentra la Disposición Derogatoria Novena la que establece expresamente, que se derogan otras disposiciones tanto generales como especiales, que se opongan al COA. Por lo mismo, su intención fue unificar el procedimiento sancionador, para que sea aplicado por todos los órganos y Entidades de la Administración pública, si se observan las derogatorias antes mencionadas sería improcedente la aplicación de algún procedimiento sancionador encontrado en normativas especiales.

La Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria desde ahora (ARCSA), elevó a la Procuraduría General del Estado la consulta sobre si el “Procedimiento Sancionatorio” catalogado como especial establecido en la Ley Orgánica de Salud (Ley que rige a ARCSA), se vería derogado por el procedimiento sancionador previsto en el COA. En consecuencia la Procuraduría mediante Oficio No. 02145 de fecha 03 de Enero de 2019 emite su pronunciamiento. Establece que la especialidad le correspondería a la Ley Orgánica de Salud. Por ende, se aplicará el procedimiento sancionatorio de esta ley especial y deja de lado al procedimiento sancionador del COA.

La problemática surge por la emisión de este pronunciamiento, hace caso omiso a la derogación de las normativas especiales como tal. Por lo que acarrea inconsistencias en el ámbito subjetivo y material de aplicación del COA. Al encontrarse una duda en la aplicación de normas, se realizará el análisis pertinente de cada una de las normativas planteadas dentro de la investigación, si no se hubiera emitido el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, actualmente, se aplicaría en toda la administración pública el procedimiento sancionador previsto en el COA.

Por lo tanto, las preguntas a resolverse son, en primer lugar, ¿Cuáles son los fundamentos teóricos y jurídicos de la aplicación del procedimiento sancionador previsto en la normativa especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) en relación al procedimiento sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo?, ¿Cuál es la situación actual de la aplicación del procedimiento sancionador previsto en la normativa especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) en relación al procedimiento sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo? y ¿Qué se consideraría en la aplicación del procedimiento

sancionador previsto en la normativa especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) en relación al procedimiento sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo?. Para responder efectivamente estos cuestionamientos, se realizarán las siguientes tareas. Inicialmente, se hará una fundamentación teórica y jurídica de la aplicación del procedimiento sancionador previsto en la normativa especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), consecuentemente, se realizará la determinación de la situación actual del procedimiento sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo, para finalizar desarrollaremos el establecimiento de análisis jurídicos sobre la aplicación del procedimiento sancionador previsto en la normativa especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) en relación al procedimiento sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo.

La presente investigación, se realizará tanto con información doctrinaria nacional como internacional, al igual que en normas y cuerpos legales que hagan referencia al tema a tratarse, se incluirá información de publicaciones hechas en revistas indexadas, tesis de maestrías y doctorados, información física como electrónica, además, se realizarán entrevistas a especialistas en la materia para un mejor desarrollo. La metodología a utilizarse es cualitativa, se utiliza el método crítico propositivo. Además, como método teórico, se acudirá al inductivo lo que permitirá obtener como resultado el análisis de la situación de este procedimiento y la aplicación entre norma especial y normal general.

Con lo expuesto anteriormente resulta imprescindible la necesidad de realizar esta investigación, pues, al analizar si es procedente o no la aplicación del procedimiento sancionador, que se encuentra en normativas especiales podemos precautelar el cumplimiento de derechos fundamentales al ciudadano, al igual que un cumplimiento efectivo del debido proceso. Se da como fin de la investigación el análisis jurídicos sobre la aplicación del procedimiento sancionador previsto en la normativa especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) en relación al procedimiento sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo.

## **CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA**

### **1.1 Procedimiento Administrativo Sancionador**

#### 1.1.1 Definición

El procedimiento administrativo sancionador, se caracteriza por ser formal, debido a, que se ejerce una potestad otorgada por el Estado para determinar si es procedente la aplicación de una sanción a un ciudadano. Por lo tanto, todos los actos que ejecuten las entidades de la administración pública y aquellos relacionados a una sanción estarán enfocados en principios y garantías. Con el fin de que avalen una seguridad al administrado y que el mismo ejerza efectivamente las garantías del debido proceso, se entiende que el procedimiento actúa como una garantía para la defensa.

Por ende, a través del procedimiento administrativo sancionador las instituciones públicas determinan la procedencia de aplicación de una sanción a un ciudadano. En tal sentido resulta fundamental que los actos que ejecuten estas entidades cumplan con todos los principios y garantías establecidas en la constitución y la ley. El cumplimiento de los mismos permitirá que el administrado tenga plena seguridad de la determinación de su responsabilidad o no en el acto inculpado.

Para establecer la definición de lo que es el procedimiento administrativo sancionador, es necesario adentrarse en la definición de procedimiento administrativo y potestad sancionadora, para que en conjunto, se genere una definición adecuada.

Es entonces que, en palabras de Gordillo (1984), se encuentra que al procedimiento administrativo lo define como; “la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia, por lo tanto, la participación y defensa del interesado”.

En consecuencia, al referirnos al procedimiento administrativo, se habla sobre; aquella secuencia de actividad administrativa que atraviesa o cumple el administrado y la participación que el mismo tendría cuando, se lleve a cabo en diferentes modalidades de aplicación de la voluntad administrativa sobre él. Con el fin de que el mismo haga valer sus derechos y por ende cumplir sus intereses.

Por otro lado, Danós (2013) nos establece que la potestad sancionadora es entendida como; “un poder natural o corolario de las competencias otorgadas a la administración en determinadas materias” (p. 150). En cuanto a la potestad sancionadora, se comprende que; su finalidad es el de ejercer su denominado “poder”, pues, se ha tratado de constar dentro del procedimiento y junto con ello lograr acoplar una sanción y establecer la vía adecuada de ejecución.

Ahora bien, al referirse al procedimiento administrativo sancionador, se define como; el procedimiento que activa la administración pública, el cual, se cumplirá en base a principios rectores, con las etapas procesales pertinentes hasta la emisión de una sanción, en caso de que un ciudadano haya incurrido en alguna conducta antijurídica y que en consecuencia esta necesite de una sanción.

### 1.1.2 Finalidad

La finalidad de este procedimiento, se encuentra evidenciado en la materialización del ejercicio de la potestad sancionadora. Sin embargo, para que, se haya podido comprobar la comisión de infracciones y la imposición de las sanciones respectivas resulta primordial que; al ciudadano quien, de haberse comprobado su responsabilidad administrativa, haya sido parte de un debido procedimiento administrativo.

El debido procedimiento administrativo es en realidad; la aplicación de las garantías básicas del debido proceso como tal. Es una garantía constitucional, contemplado en la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76, el mismo que señala los derechos de protección en caso de encontrarse dentro de un proceso y que este, se lleve cabo de una manera justa e imparcial.

Por lo antes mencionado, dentro del ámbito administrativo encontramos que Suay Rincón (1990) afirma lo siguiente; “En el procedimiento administrativo sancionador (seguramente el más gravoso de todos, junto con el expropiatorio y el tributario), más que en ningún otro, las garantías pasan a situarse en primer plano.” Entonces, estas formalidades que ejercen las entidades y la administración pública son catalogadas como garantías, por lo mismo, estarían

apegadas a la norma constitucional, con el fin de que el ciudadano haga uso de su derecho a la defensa, esto le genera un límite a la Administración y evita que ésta caiga en arbitrariedad e incluso deje de lado su discrecionalidad, pues, si se incurriera en estos modos de actuación, se dejaría en indefensión al ciudadano.

La finalidad del procedimiento administrativo sancionador, se dividiría en dos, en primer lugar; ser un procedimiento especial que ejerce la potestad sancionadora de la administración, mediante un debido procedimiento administrativo, esto en consecuencia de que; el ciudadano al verse sometido en un procedimiento que acarrea una sanción, le resulta necesario y obligatorio acudir a mecanismos de fácil acceso, puede encontrarse a la par de la administración pública o en su medida posible y que evidentemente estos son el medio por, el cual, haga efectivo sus derechos el ciudadano. Por otro lado, de haberse comprobado la responsabilidad o culpabilidad administrativa genera su segundo fin el que resulta ser; establecer la sanción adecuada en proporción a aquello, que se ha logrado comprobar en el momento procesal oportuno.

### 1.1.3 Principios Generales del Procedimiento Administrativo Sancionador

Los principios son mecanismos fundamentales que ayudan en la aplicación y práctica de las normas jurídicas. Estos tienen dos ámbitos subjetivos que son; el de protección y el de aplicación. Su ámbito de protección hace referencia a los sujetos quienes están jurídicamente protegidos por estos, mientras que el ámbito de aplicación va dirigido a los sujetos que están obligados a respetarlos.

En palabras de Navarro Fallas (1998) establece que: Los principios del derecho operan, también, como límites al poder reglamentario por parte de la Administración, en conjunto integran el bloque de legitimidad que hacen parte del orden público administrativo. Entonces, estos principios en el ordenamiento jurídico, se manifiestan en cuestiones como; el derecho a una decisión motivada y al modo de llevar a cabo un proceso determinado. Los principios son tendientes a hacer cumplir a la administración su deber de resolver las cuestiones que le son planteadas para cumplir con los administrados.

Con lo antes mencionado, es importante señalar la garantía básica que ejerce el ciudadano, es entonces el derecho a la defensa. La legislación ecuatoriana es muy clara al referirse directamente al derecho a la defensa pues establece que; nadie será privado de este derecho en cualquier etapa procesal al igual, que se otorgará el tiempo y los medios pertinentes para que su defensa sea llevada a cabo, todo esto, se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución ecuatoriana.

Sobre el derecho a la defensa Román Navarro (1998) establece que “En materia administrativa, por su parte, el derecho a la defensa, se ha considerado no sólo como una exigencia del principio de justicia sino, también, como expresión del principio de eficacia, asegura un mejor conocimiento de los hechos y contribuye a mejorar la decisión administrativa, da la garantía que esta sea más justa” (p. 272). Ahora bien, esta garantía encamina a la eficiencia de la actuación de la administración pública, el ciudadano por otro lado la ejerce si, se encuentra dentro de un procedimiento derivado del ius puniendi del Estado.

Al ejercer esta garantía y por ende para, que se cumpla eficazmente con el derecho a la defensa la administración deberá entonces, dar a conocer al ciudadano que es parte del procedimiento; todas sus actuaciones que deriven en actos y hechos administrativos que formen parte del procedimiento sancionador, con el fin de que ejerza el derecho a la defensa adecuadamente.

Por lo tanto, los principios generales que forman parte del procedimiento administrativo sancionador son los siguientes; principio de legalidad, principio de contradicción, principio de tipicidad, principio de retroactividad de la norma más favorable y el principio de non bis in ídem o la prohibición de la duplicidad de sanciones administrativas, mismos, que se explicaran, a continuación:

#### **a) Principio de legalidad**

Dentro de la administración pública encontramos al principio de legalidad en el artículo 226 de la Constitución de la República, en donde establece que; “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les

sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.” Entendiéndose que estos no actuarán más allá de lo establecido en sus funciones y facultades, obtiene como deber el de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos fundamentales del ciudadano.

La Constitución de la república del Ecuador (2008) establece en el artículo 132 que; la Asamblea Nacional es la encargada de aprobar las leyes y normas generales de interés común. En el numeral 2 del mismo artículo, se indica que, se requiere ley para tipificar infracciones y establecer las sanciones respectivas a estas.

En concordancia Sarango Aguirre (2008) afirma que: “Es importante destacar que, en acatamiento al debido proceso, todo funcionario público está obligado a respetar el principio de legalidad o reserva de ley, mediante, el cual, se ha de entender que la única fuente de derecho nace de la ley y, por tanto, el ciudadano tiene derecho a exigir del Estado, que se respete este precepto constitucional.”

Por lo antes mencionado, el principio de legalidad en relación al procedimiento administrativo sancionador permite que la Administración pública ejerza su potestad sancionadora frente a una ciudadana o ciudadano determinado, pero, la limita esto sucede si, se ha cometido algún acto, que no se encuentre legalmente establecida en la Ley como una infracción. Por lo tanto, sería improcedente, que se active este procedimiento con fundamento en algún acto o infracción que en el momento de haberse cometido no haya estado legalmente tipificado como tal, es deber de las entidades, órganos y funcionarios cumplir y velar por los derechos del ciudadano.

#### **b) Principio de tipicidad**

Este principio va ligado con el de legalidad, sin embargo, su diferenciación es que; el principio de tipicidad, se enfoca en adecuar la conducta antijurídica que tuvo el administrado y la sanción exacta en la que encaja. Este principio es ejercido por la autoridad competente que actuará como órgano sancionador, en donde enfocará su sanción en base a la conducta presentada por el administrado. Es aquí en donde, se relaciona con el principio de legalidad puesto que, éste encuadra la infracción cometida con lo establecido en la Ley y de esa manera,

se continúa con el procedimiento para que; en caso de haber obtenido la convicción total de responsabilidad sobre una infracción, se ejerza el principio de tipicidad y, se emane la sanción pertinente.

Dentro de la legislación ecuatoriana, se encuentra consagrado este principio en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador. El cual, se establece que nadie será juzgado ni sancionado por ciertos actos que en el momento de su ejecución no hayan estado tipificados por la ley como una infracción. Adicional a ello, se afirma que solo juzgarán a una persona ante una autoridad competente, como es el caso del procedimiento administrativo sancionador. De igual manera, será obligación de la Administración actuar con observancia sobre el trámite que a este procedimiento, se le ha conferido

Este principio, se caracteriza por la precisión que tiene la Administración sobre la conducta que tuvo el administrado catalogada como infracción. El profesor García de Enterría (2008) establece sobre el principio de tipicidad qué: “permite predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta”, complementa que “la tipicidad es, pues, la descripción legal de una conducta específica a la, que se conectará una sanción administrativa”. p. 177.

Haciéndose referencia a lo antes mencionado, se establece que, este principio no solo permite obtener una descripción legal de la conducta del infractor, de hecho, se da la descripción de la sanción que será impuesta al administrado. El principio de tipicidad resulta ser muy importante, debido a que; impide que el órgano sancionador imponga una sanción si, no se ha determinado la conducta, de esa manera, se genera seguridad jurídica al administrado.

### **c) Principio de contradicción**

Es una de las garantías básicas para, que se lleve a cabo cualquier tipo de procedimiento, pues es el encargado de poner a las partes en el mismo nivel de participación, en base a presentación de argumentos, pruebas, réplicas y contrarréplicas que son el sustento para que el órgano sancionador tome una decisión justa. Sobre el principio de contradicción el Dr. Marco Morales (2011) explica que este va de la mano con el principio de igualdad pues, resguarda mecanismos que el ordenamiento jurídico otorga a los administrados y hace válidos sus derechos, con el fin de que estos, se cumplan sin ninguna restricción.

En cuanto al marco constitucional este principio, se encuentra consagrado en el artículo 76. Numeral 7 literal h de la Constitución de la República del Ecuador en donde establece como garantía; “Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de aquellos, que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las presentadas en su contra”

Por lo tanto, este principio en relación al procedimiento administrativo sancionador es la garantía de que el ciudadano acceda a un mecanismo de equidad con la administración, sin embargo, se deja de lado la parte teórica llegar a deducirse en la práctica que el ciudadano siempre estará supeditado en relación a la administración pública y, por lo tanto, al existir esta relación de jerarquía será la administración quien tenga más acceso y facilidades para lograr comprobar la responsabilidad administrativa del ciudadano.

#### **d) Principio de retroactividad de la norma más favorable**

En el artículo 76 numeral 5 de la Constitución, se consagra este principio en donde, se refiere a que en caso de existir un conflicto entre leyes diferentes que traten o contengan sanciones para un mismo hecho, se procederá a aplicar la menos rigurosa, en caso de duda sobre la norma sancionadora, se aplicará la más favorable para la persona infractora.

Para el Dr. Jorge Danos Ordóñez (2003) en cuanto a la aplicación de este principio añade que; “Se trata de una posición legislativa en principio válida, porque nada impide que en esta materia el legislador introduzca matizaciones a la efectividad del principio de retroactividad benigna de las sanciones, se tiene en cuenta la valoración de los bienes jurídicos, que se pretende tutelar a través del instrumento sancionador”.

Por ende, este principio será efectivamente aplicado en la administración, deja de lado su naturaleza general al referirse a derechos de punibilidad de un ciudadano, tanto la administración pública como el sistema de administración de justicia ventilará sus procedimientos con garantía de un debido proceso, es aquí en donde entra este principio, puesto que si existiere una duda sobre el tipo o grado de sanción deberá el ciudadano ser sometido a la más favorable.

#### **e) El principio de non bis in ídem o la prohibición de la duplicidad de sanciones administrativas.**

Es importante poder referirse a este principio como un principio general del derecho esto en consecuencia a que; dentro del margen constitucional, se encuentra en el artículo 76 numeral 7 literal I, el cual, abarca el principio de non bis in ídem en donde expresamente reza que; “Nadie será juzgado más de una vez por la misma causa y materia”. Evidentemente este principio, se relaciona dentro del margen administrativo pues de este nace el principio de duplicidad de sanciones administrativas. En consecuencia Luciano Parejo (2014) establece que el principio de non bis in ídem conduce a la exclusión de la duplicidad de sanciones administrativas y penales siempre y cuando, se cumpla la triple identidad de: sujeto, hechos y fundamento.

Con lo antes mencionado, sobre la identidad generadora de este principio es necesario acudir a lo que establece la Corte Constitucional del Ecuador (2014) en la sentencia No. 012-14-SEP-CC en referencia a los requisitos de este principio pues, se deduce que; es una garantía del debido proceso, en donde exista una resolución generada por una causa legalmente tipificada y que es necesario, que se hayan cumplido con los presupuestos para generar una prohibición de doble juzgamiento, estos son; identidad de sujeto, identidad de hecho, identidad de motivo de persecución e identidad de materia.

#### 1.1.4 Reglas Comunes

##### **Potestad Sancionadora**

Para que se haya creado un procedimiento sancionador llevado a cabo por la administración pública, es necesario que éste sea originado en función de una potestad otorgada por el Estado, es aquí en donde se activa la potestad sancionadora. La misma que servirá para ejercer control directo en razón de los administrados mediante la aplicación del procedimiento sancionador, esta potestad orienta la voluntad punitiva del Estado y por ende de la administración.

Para esto, el Profesor José Alberto Estela Huaman (2009) en referencia a la potestad sancionadora en el procedimiento sancionador aporta que la Competencia para esta potestad les corresponde a las autoridades administrativas a quienes les hayan sido expresamente

atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que asumirse o delegarse en órgano distinto.

### **Separación del Órgano Instructor y Resolutor**

Dentro de las instituciones que forman parte de la Administración pública existirán órganos delegados y designados para llevar a cabo el procedimiento sancionador, de la siguiente manera:

*Tabla 1. Órganos del procedimiento sancionador.*

<b>Órgano</b>	<b>Definición</b>	<b>Actuación</b>
Instructor	Con lo aportado por Cristina Ceccarini (2017), se lo define como: Órgano responsable directo de la tramitación del procedimiento quien deberá velar por el cumplimiento de los plazos señalados. Adoptará medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los principios de contradicción y de igualdad de quienes conforman el proceso.	Etapa de Instrucción
Sancionador	En base a lo establecido por (Schack, 2017), se lo entiende como: Aquel que tiene a su cargo la decisión para imponer sanciones o declarar que no ha lugar, al igual que impone sanciones sobre la base de la propuesta remitida por el órgano instructor, mediante la emisión de una resolución motivada.	Etapa de Resolución

*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: Cristina Ceccarini (2017) y Nelson Schack (2017).*

Así, una vez que, se ha establecido la definición de los órganos, es importante señalar que estos son distintos sujetos, en consecuencia; se busca garantizar el principio de imparcialidad plenamente en relación a los derechos del ciudadano, al igual que para tener una resolución; clara, eficaz y legalmente motivada el órgano resolutor no debería verse infectado por ciertos aspectos centrales que hayan sido parte de la etapa instructora.

### **Actividad probatoria**

Dentro del desarrollo del Derecho y actualmente en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, se ve reflejado la garantía de un debido proceso con gran apego al derecho a la defensa, por lo tanto, que en base a lo que consagra la Constitución en el artículo 76; se emana directamente garantías suficientes que aseguren al ciudadano la aplicación correcta de la ley en este caso por el órgano sancionador en base a aquello, que se haya logrado establecer en la etapa instructora, resumeindo a esto a un debido procedimiento administrativo.

Es así que, una de las garantías que forman parte de este debido procedimiento es el de anunciar y reproducir la prueba, en palabras de (Morón, 2011) esto implica el derecho que tiene el administrado de presentar todos los medios probatorios que considere oportunos para lograr demostrar la legalidad de sus actos. A oposición de lo que ocurre en el proceso civil, en el procedimiento administrativo sancionador al no existir etapas preclusivas, el administrado tiene la posibilidad de presentar medios probatorios y alegatos hasta antes de emitirse la resolución final. Este punto es subsanado por el COA, pues, en esta normativa, se ha añadido la oportunidad de presentar medios de prueba, lo que implica términos de anuncio y presentación, da paso a las etapas preclusivas de ser el caso, resulta ser un punto fundamental para la formalidad del procedimiento sancionador dentro de la legislación ecuatoriana.

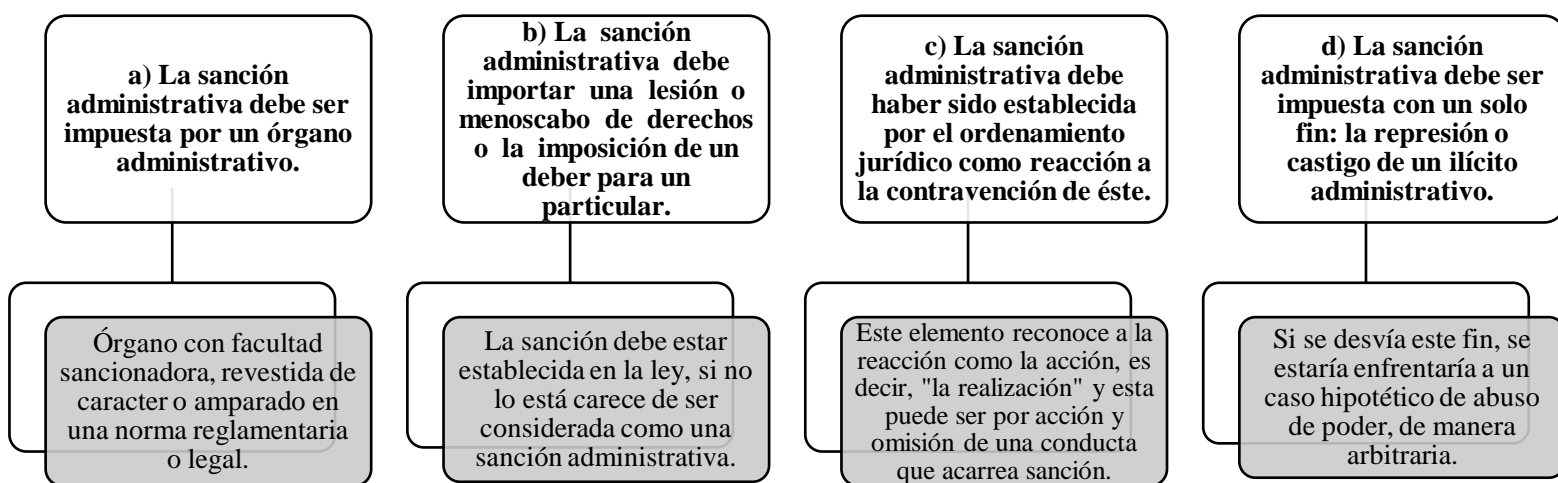
Sobre la carga de la prueba es importante acudir a Carlos Ponce (2017), quien señala que en principio, es la administración quien tiene la obligación de probar, por lo tanto, en ella recae el deber de encontrar la verdad material, pero, porque además motiva con hechos sus resoluciones y porque el procedimiento administrativo sancionador es iniciado de oficio ante la existencia de una supuesta causal que es invocada por la administración y no por el administrado, lo cual, obliga a la primera a demostrar y sustentar su accionar.

Es entonces fundamental que la administración pública al iniciar el procedimiento sancionador haya tenido las pruebas necesarias y contundentes para que el presunto infractor sea sancionado. Pues, este procedimiento no es considerado como un procedimiento de investigación, de hecho, se pretende llegar a este una vez, que se haya tenido los elementos de convicción necesarios. Por lo tanto, que el ciudadano quien es el presunto responsable administrativamente buscará indicios de pruebas para desvirtuar la existencia de la infracción o algún tipo de relación con los hechos a imputarse.

## Sanción Administrativa

Para determinar la definición de lo que es una sanción administrativa, se acude a Suay Rincón (1989) establece que; una sanción administrativa es cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora. Ahora bien, para poder establecer la sanción administrativa es necesario acudir a los siguientes elementos:

### Organizador gráfico 1. Elementos de la sanción administrativa



*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: Cristián Román Cordero (2009)*

Por otro lado en nuestro ordenamiento jurídico, y en general en casi todos los regímenes constitucionales modernos, se instituye la oportunidad del beneficio de doble conforme. El mismo consiste en que toda decisión expedida por un órgano del Estado que ejerce facultades administrativas es cuestionado mediante recursos en sede administrativa y por la vía jurisdiccional. Por tal razón, se activa un proceso contencioso administrativo para la impugnación de resoluciones administrativas que causen estado, en caso de que la sanción haya sido económica y de no darse el pago la administración accede a un proceso de coactiva.

## **1.2 Del análisis del Procedimiento Sancionador en la Normativa especial (ARCSA) y del Procedimiento Sancionador en el Código Orgánico Administrativo**

### 1.2.1 Procedimientos

Es importante establecer un análisis en cuanto al procedimiento sancionador que aplica la Administración pública, en relación a las distintas entidades e instituciones que hacen uso de este. El procedimiento sancionador es uno solo, el problema a tratarse es la existencia de diferentes procedimientos en normativas especiales que regulan a las múltiples entidades del Estado.

Hasta el mes de junio del 2018, dentro de la legislación ecuatoriana este procedimiento, se encontraba esparcido. Por lo tanto, al emitirse el COA y con su vigencia el 07 de julio del mismo año, se esperaba en cuanto al procedimiento sancionador; una unificación de todos aquellos existentes, con el fin de poder ser aplicado dentro de toda la administración pública y en función a esto cumplir con las garantías de un debido proceso.

El problema surge debido a que; ARCSA (institución pública regulada por la Ley Orgánica de Salud; normativa especial), el 26 de octubre de 2018 eleva a consulta a la Procuraduría General del Estado si de conformidad con lo determinado en el COA el procedimiento sancionatorio establecido en la LOS, se encontraría derogado tácitamente por el procedimiento contenido en el COA, en consecuencia la Procuraduría mediante pronunciamiento N° 02145 de fecha 03 de enero de 2019 expresa que; este procedimiento no ha sido derogado expresa ni tácitamente por el COA, lo que da paso a la aplicación del procedimiento sancionatorio de ARCSA.

Notoriamente dentro del procedimiento sancionatorio que aplica ARCSA, no se encuentra una separación entre el órgano instructor y resolutor, por lo que en consecuencia, no se aplica el principio fundamental de imparcialidad entre las partes e incumple un principio general de la administración pública, tal como lo establece el artículo 19 del COA; “Principio de imparcialidad e independencia. Los servidores públicos evitarán resolver por afectos o desafectos que supongan un conflicto de intereses o generen actuaciones incompatibles con el interés general”. En concordancia al artículo 76 numeral 7 literal K, que procesalmente establece que será juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.

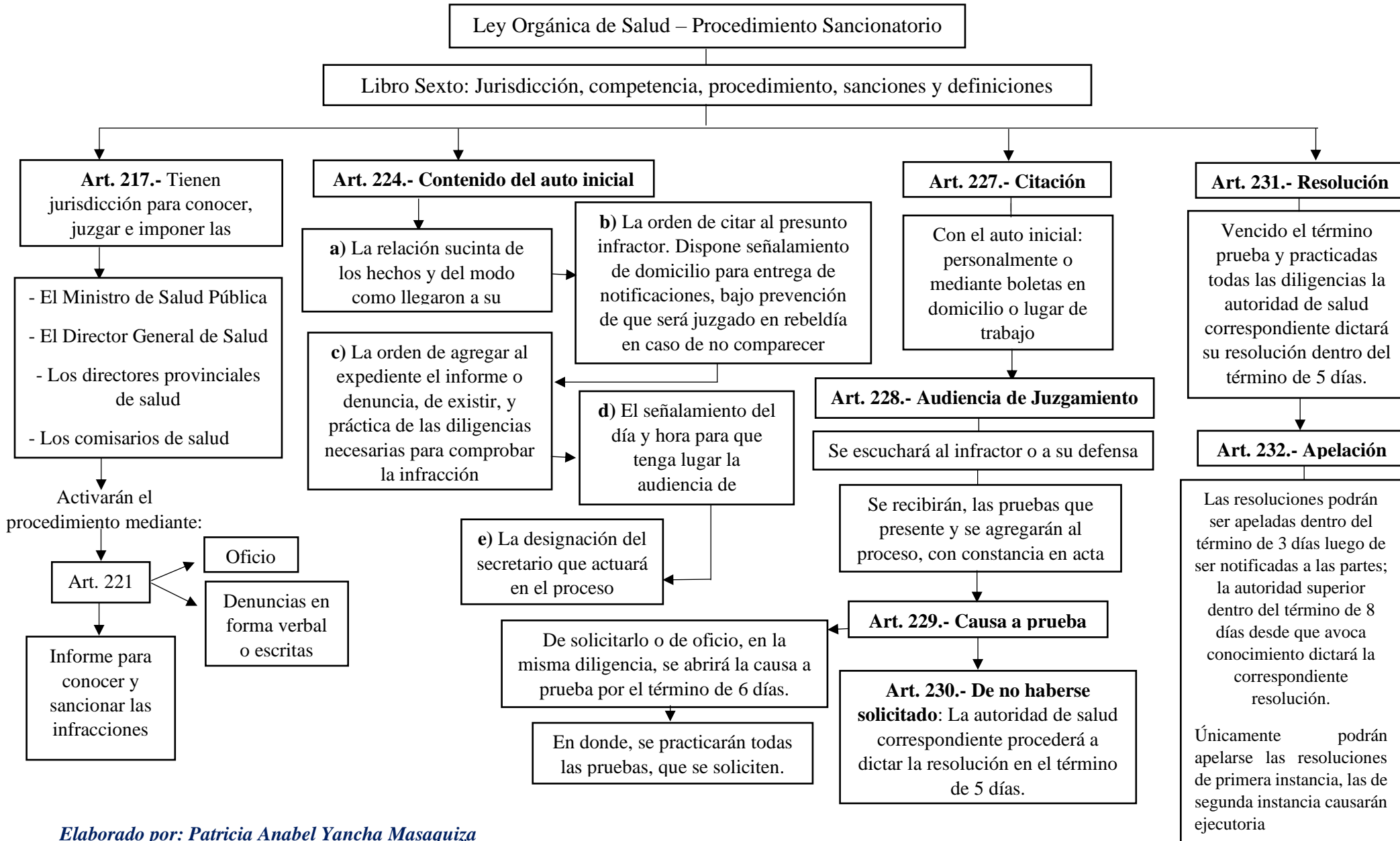
Por otro lado en cuanto al procedimiento sancionador del COA, esta separación, se encuentra expresamente establecida como una garantía del procedimiento sancionador, se evidencia en su artículo 248 numeral 1, que reza lo siguiente; “En los procedimientos sancionadores, se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos”, entendiéndose que a más de existir diferentes funciones, es decir, una de instrucción y otra de sanción, los órganos intervinientes serán distintos servidores públicos.

Adicional a esto en cuanto a Jurisprudencia, la ex Corte Suprema de Justicia en la Resolución 350-2003 señaló que: Dejará de existir imparcialidad si la autoridad competente que decide la etapa intermedia quien llama al procesado para que comparezca a juicio en base a la valoración prima facie de los hechos, fuese la misma autoridad competente quien intervenga y decida en la etapa de juzgamiento. Con lo antes mencionado, es evidente que el procedimiento sancionatorio aplicado por ARCOSA no cumple con el principio de imparcialidad, por lo que probablemente actuaría de manera arbitraria dentro del mismo, lo que afecta rotundamente los derechos del ciudadano.

El procedimiento sancionador que establece el COA es más favorable para el ciudadano. Desde una primera apreciación es evidente que este cuenta con las garantías básicas emanadas por el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, por lo que actuar al margen de esta norma sería lo recomendable. Así, también, en cuanto a su contenido procesal notoriamente abarca más formalidades.

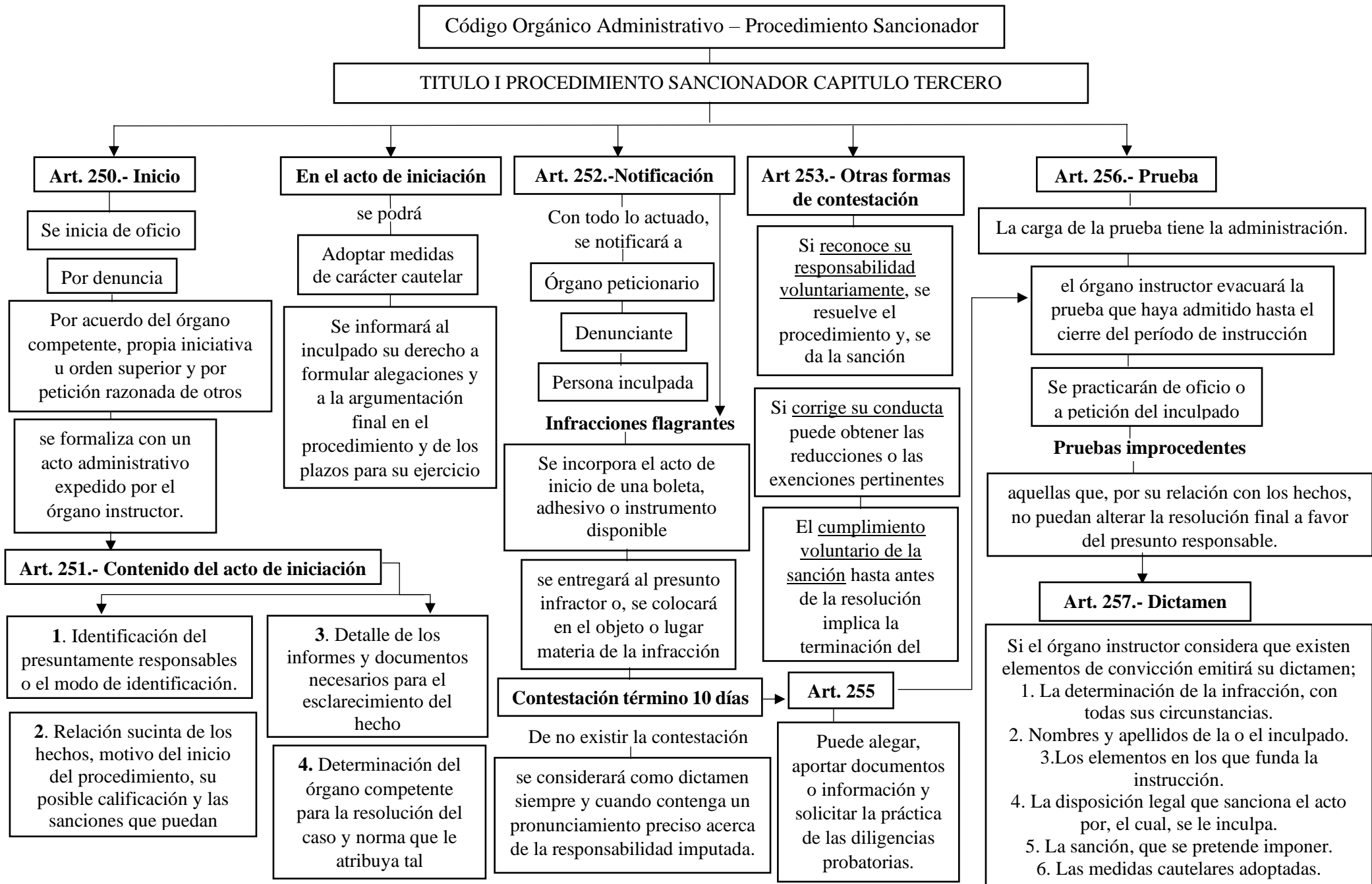
Para el efecto, se ha desarrollado organigramas del procedimiento sancionador de la LOS y del COA, donde, se observa lo siguiente:

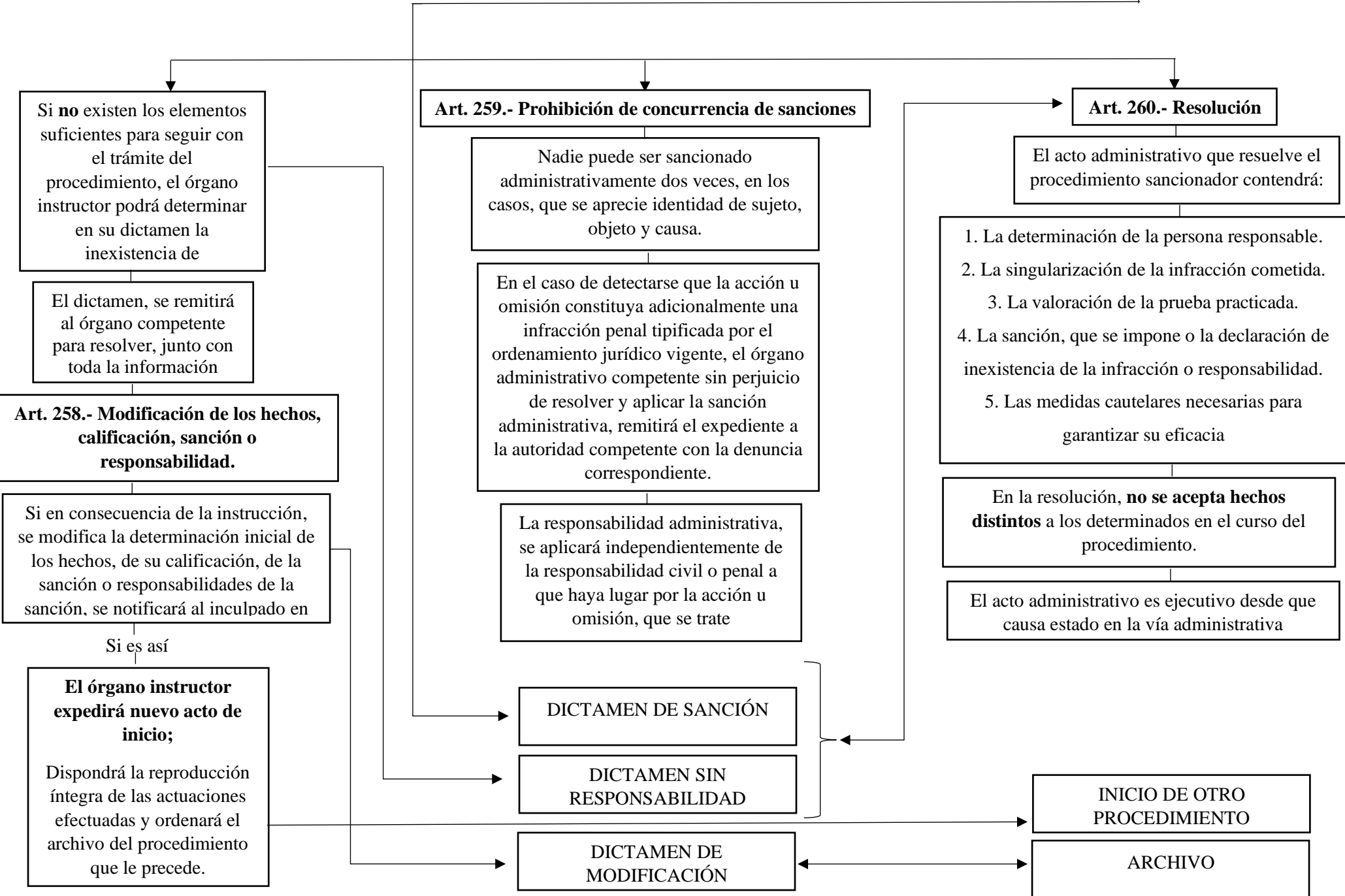
**Organizador gráfico 2. Procedimiento Sancionador aplicado por ARCSA**



*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza  
Fuente: Ley Orgánica de Salud*

**Organizador gráfico 3. Procedimiento sancionador que establece el COA**





### 1.2.2 Análisis

Estos procedimientos tienen como propósito, el de ejercer la potestad sancionadora del Estado, por lo tanto, en base a lo que establece María Ángela Burgos (2013), se entiende que; su finalidad es el permitir que las entidades lleven a cabo los procesos administrativos y que permitan establecer la responsabilidad de quienes incurren en hechos constitutivos de faltas disciplinarias, con el propósito de que sus funcionarios adecúen sus actuaciones hacia el cumplimiento de los fines que constitucionalmente les ha atribuido el Estado.

Para empezar, se establece la distinción que tiene el procedimiento sancionador con el procedimiento disciplinario, se toma en cuenta que ambos son procedimientos especiales que ejercen la potestad sancionadora del Estado.

Por lo antes mencionado María Carolina Suárez (2015), establece sobre el procedimiento disciplinario que; este es un procedimiento especial, tiene como finalidad determinar la existencia o no de cierta infracción catalogada como disciplinaria cometida por cualquier **funcionario público**. En caso de comprobarse la responsabilidad este procedimiento impondrá la respectiva sanción disciplinaria mediante el órgano de la Administración con potestad sancionadora.

Entendiéndose que, ambos procedimientos son especiales y serán ventilados en razón de la potestad sancionadora del Estado. Sin embargo, la diferencia radica en el sujeto quien cometió la infracción administrativa, establece lo siguiente:

- Procedimiento sancionador → Ciudadanos/Personas naturales o jurídicas
- Procedimiento disciplinario → Funcionarios públicos

Por lo expuesto en la presente investigación, se abordará el procedimiento sancionador, puesto que el disciplinario tiene otra connotación jurídica:

- **Sobre la contestación:** La LOS no establece un mecanismo formal de contestación al Auto inicial. Por otro lado, el COA expresamente en el artículo 255 permite al presunto infractor dar la contestación del Acto de iniciación en un término de diez días desde su notificación.

- **Sobre el anuncio de prueba;** En consecuencia de que la LOS no establece una contestación al auto inicial deja de lado esta posibilidad, por lo que según el artículo 228 ibidem será en la audiencia de juzgamiento, en donde el posible infractor directamente tiene la facultad de presentar pruebas e información necesaria sobre el procedimiento y evidentemente, se deja constancia en actas. En cuanto al COA, dentro de la contestación, se pretende alegar, aportar documentos e información que crea conveniente, al igual, que se le da la facultad de solicitar la práctica de diligencias probatorias.
- **Reconocimiento de responsabilidad;** Según el artículo 253 del COA; si el infractor dentro de la contestación acepta su responsabilidad, se resolvería el procedimiento con la imputación respectiva de la sanción, modalidad que no abarca la LOS expresamente.
- **Corrección de conducta;** El artículo 253 del COA, también, permite que el infractor quien una vez que ha aceptado su responsabilidad, tenga la posibilidad de corregir su conducta, de realizarlo, se acredita en el expediente del caso, con esto, se obtiene favorablemente reducciones o exenciones según la normativa.
- **Dictamen del órgano instructor;** Al ser este un elemento fundamental del procedimiento y un acto de simple administración con este, se termina la etapa de instrucción; asegura que la administración hace efectiva la garantía del debido proceso, pues separa el órgano instructor del sancionador lo que permite una independencia entre órganos y que la decisión final que tome la institución sea la adecuada. Finalmente, emitiéndose una resolución en base a una instrucción objetiva y una decisión independiente. Así, es evidente que el procedimiento sancionador del COA es más formal y organizado.
- **Sobre la apelación;** El COA establece un término de diez días para interponer su recurso de apelación, mientras que la LOS solo establece tres días, por ende, el COA le permite al ciudadano tener más tiempo para hacer efectivo su derecho fundamental contemplado en el artículo 76 de la CRE. Consecuentemente la LOS establece que no habrá apelación sobre la decisión tomada en segunda instancia, es decir, no contempla un recurso extraordinario de revisión. Esto impide cumplir con la garantía establecida en el artículo 76 ibidem numeral 7 literal m sobre el recurrir el fallo o

resolución en cualquier procedimiento, que se decida sobre los derechos de cualquier persona.

### 1.2.3 Principios

Doctrinariamente existen principios rectores al procedimiento sancionador, los cuales, se han definido dentro de la presente investigación. Sin embargo, el COA ha determinado aquellos que específicamente direccionan a este procedimiento. Ahora bien, aunque ARCSA aplique el procedimiento emitido por la LOS aquellos principios rectores a aplicar son los encontrados en el COA, puesto que estos son los principios generales que atañen a toda la administración pública.

**Tabla 2. Principios del procedimiento sancionador**

<p>Artículo 29</p> <p><b>Principio de Tipicidad</b></p>	<p>Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley.</p> <p>A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.</p> <p>Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva.</p>
<p>Artículo 4</p> <p><b>Principio de eficiencia</b></p>	<p>Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales.</p>
<p>Artículo 14</p> <p><b>Principio de juridicidad</b></p>	<p>La actuación administrativa, se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código.</p> <p>La potestad discrecional, se utilizará conforme a Derecho.</p>
<p>Artículo 18</p> <p><b>Principio de interdicción de la arbitrariedad</b></p>	<p>Los organismos que conforman el sector público deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no realizarán interpretaciones arbitrarias.</p>
<p>Artículo 30</p> <p><b>Principio de irretroactividad.</b></p>	<p>Los hechos que constituyan infracción administrativa serán sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse.</p> <p>Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.</p>
<p>Artículo 259</p> <p><b>Prohibición de concurrencia de sanciones</b></p>	<p>Independientemente de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar por la acción u omisión de la que trate.</p> <p>Nadie será sancionado administrativamente dos veces, en los casos en donde aprecie identidad de sujeto, objeto y causa.</p>

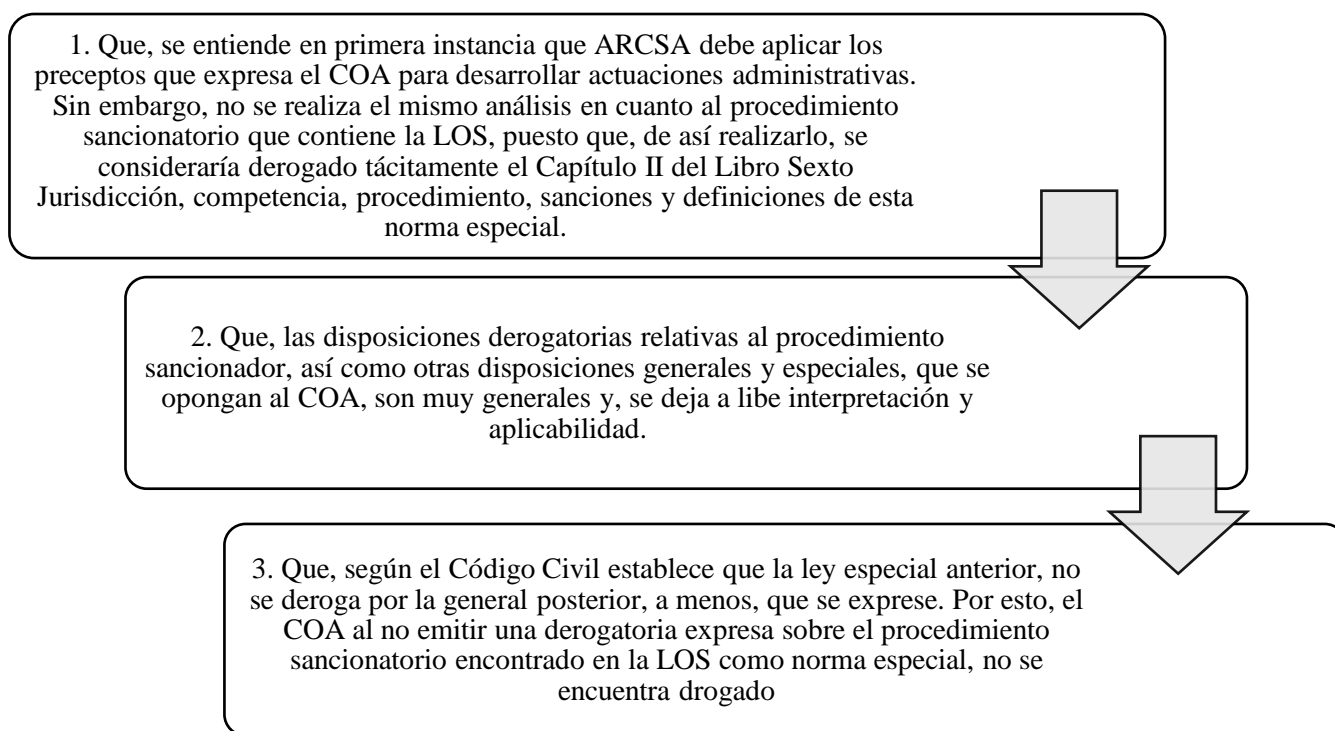
*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: Código Orgánico Administrativo*

#### 1.2.4 Análisis del Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado Oficio No. 02145

Mediante oficio No. ARCSA-ARCSA-2018-0158-O de fecha 26 de octubre de 2018 la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) eleva a consulta a la Procuraduría General del Estado sí; en razón a la entrada en vigencia del COA y su procedimiento sancionador, este derogaría tácitamente el procedimiento sancionatorio especial que establece la Ley Orgánica de la Salud, fundamentó su consulta en lo siguiente;

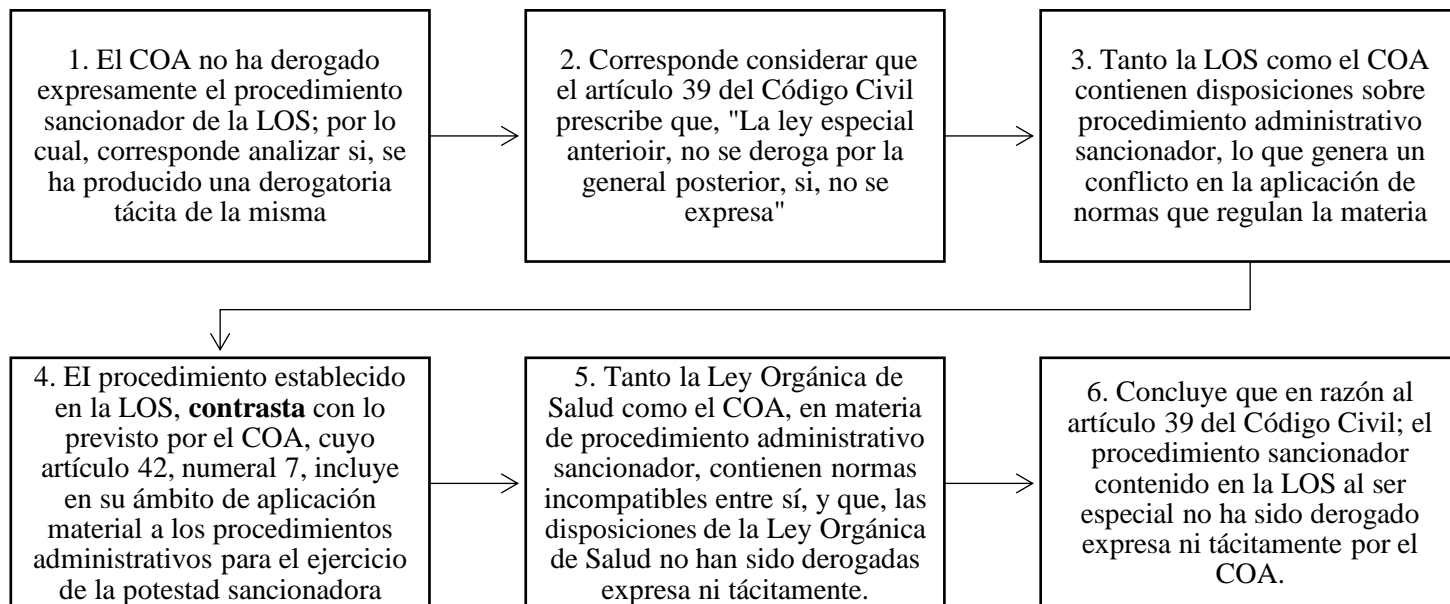
#### ***Organizador gráfico 4. Fundamento de la consulta elevada por ARCSA a la PGE***



***Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza  
Fuente: oficio No. ARCSA-ARCSA-2018-0158-O (2018)***

En consecuencia mediante oficio No. 02145 de fecha 03 de enero de 2019, la Procuraduría atiende la consulta y solventa que; el procedimiento sancionatorio contenido en la LOS al ser especial no ha sido derogado expresa ni tácitamente por el COA en base a lo siguiente;

### Organizador gráfico 5. Fundamento del Pronunciamiento de la PGE oficio No. 02145

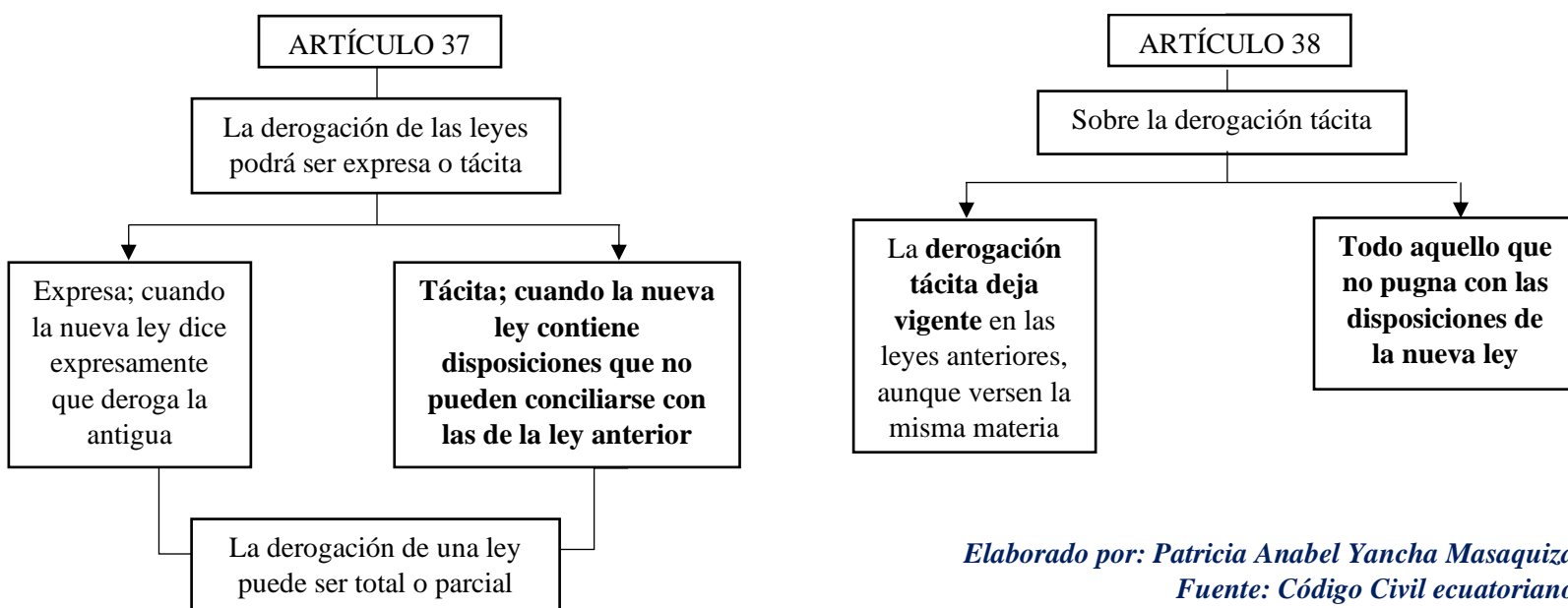


*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: oficio No. 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado*

El procurador considera que la disposición derogatoria primera no es expresa, sin embargo, este mismo órgano, se contradice en otros pronunciamientos. Como, por ejemplo, en el oficio No. 1875 dirigido a la Agencia Nacional de Tránsito, el cual, habla sobre los recursos administrativos, el Procurador considera que la disposición derogatoria primera sí es expresa. En consecuencia dentro del oficio No. 02145 que es el objeto de estudio, el Procurador añade que es necesario analizar si existe una derogatoria tácita, en donde considera lo siguiente; Acude expresamente al artículo 37 y 38 del código civil, mismos que definen la derogación como:

### Organizador gráfico 6. La derogación en el Código Civil



*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: Código Civil ecuatoriano*

En el pronunciamiento, se hace referencia a lo subrayado en estos gráficos en donde argumenta que: Existen dos formas de derogar una ley; expresa y tácita. Ahora bien, al no existir la derogación expresa, se acude a la tácita, se argumenta sobre esta lo siguiente; si las disposiciones de la nueva ley son contrarias o incompatibles con las contenidas en una ley anterior que trata sobre la misma materia y, por ende, su aplicación simultánea resulta improcedente, lo que genera un conflicto normativo.

Por lo que, para atender la consulta, se debía determinar en cuanto al procedimiento administrativo sancionador sí; la especialidad le corresponde a la LOS o al COA, debido a que, ambas normativas contienen disposiciones acerca del procedimiento sancionador y generan así un conflicto de normas en razón de materia.

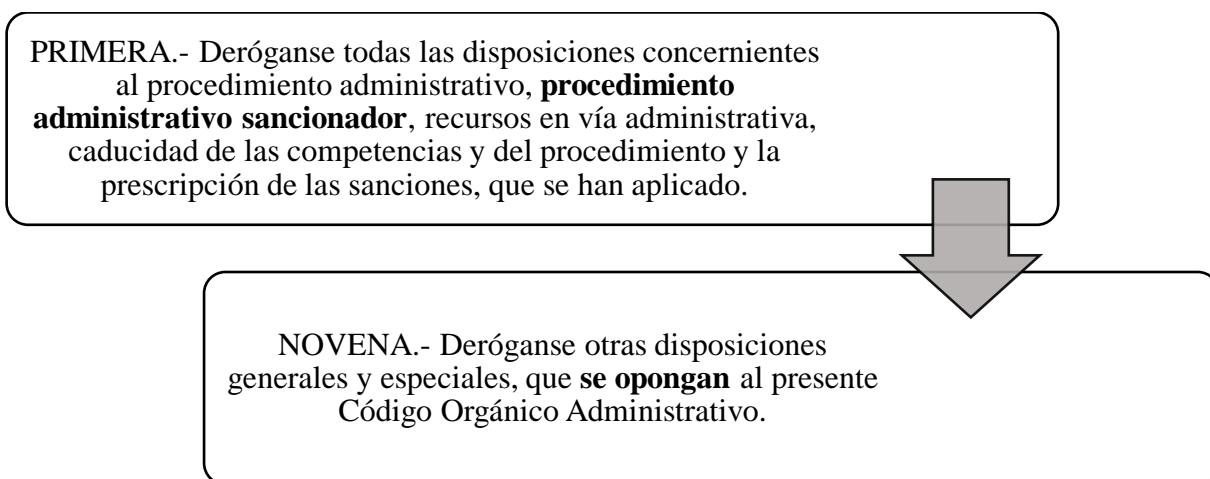
La Procuraduría en razón al contenido del procedimiento sancionador establece que la LOS, discrepa con lo previsto por el COA, por lo que al mantener la LOS un procedimiento sancionatorio especial en detrimento del procedimiento sancionador del COA al ser este general, emite su pronunciamiento, el cual, en su parte pertinente establece que: “Tanto la Ley Orgánica de Salud como el Código Orgánico Administrativo, en materia de procedimiento administrativo sancionador, contienen normas incompatibles entre sí, y que, las disposiciones de la Ley Orgánica de Salud no han sido derogadas expresa ni tácitamente.

### **Derogatorias del COA en cuanto al procedimiento sancionador**

Es importante señalar que el COA al ser expedido causó ciertos efectos jurídicos, como es de esperarse de cualquier norma jurídica. Por lo mismo, se procederá a revisar sus derogatorias relacionadas con el procedimiento sancionador y observar cual es el efecto que causó en relación de otras normas y disposiciones.

En palabras de Josep Aguiló (2006); La derogación, institución típicamente legislativa, es el complemento de la promulgación como acto deliberado de creación de normas jurídicas, así como, también, añade que; es, al acto mediante, el cual, la autoridad titular del poder normativo produce ciertos efectos derogatorios, como para aludir a los efectos, que se derivan de la realización de dichos actos. Entendiéndose entonces que; la derogación es una acción realizada por la función legislativa que tiene como fin que una norma que está en vigencia cese por disposición de otra.

### *Organizador gráfico 7. Derogatorias del COA*



*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: Código Orgánico Administrativo*

En función a la potestad normativa que tienen los legisladores, se expresan las derogaciones, que se han señalado. Por lo que, en cuanto a la derogatoria primera expresamente señala que; se derogue cualquier tipo de disposición que haga referencia al procedimiento administrativo sancionador, entendiéndose claramente que el único procedimiento sancionador a aplicarse dentro de la administración pública sería el que consagra el COA.

Como complemento, se emite la derogatoria novena la cual establece que deberán derogarse aquellas disposiciones que resulten en contra del COA. Lo cual, en conjunto expresan notoriamente la voluntad del legislador de eliminar por completo el procedimiento sancionador, el cual, con anterioridad se mantenía esparcido y que gracias al COA pudo unificarse.

Ahora bien, evidentemente la Procuraduría ha realizado su análisis en base al artículo 39 del Código Civil, el mismo que prescribe: “La ley especial anterior, no se deroga por la general posterior si, no se expresa”. Entendiéndose que el criterio para resolver esta consulta ha sido el de especialidad en lugar de aplicarse el principio de *lex posterior*.

Con lo antes mencionado, es oportuno analizar cómo opera la derogación tácita, en virtud a esto Guastini (2001) define que: “La derogación tácita consiste en la promulgación, no de una norma expresamente derogatoria, sino más bien de una norma que contradice otra anterior y que, por esa razón, la deroga”. p. 62. Por lo tanto, en cuanto al Pronunciamiento

emitido, claramente a manera de ejemplo menciona que el procedimiento de la LOS contrasta con lo previsto por el COA en lo siguiente;

**Tabla 3. Inconsistencias entre el procedimiento sancionador del COA y el de la LOS encontradas por el Procurador**

<b>NORMATIVA</b>	<b>ARTÍCULO</b>	<b>CONTENIDO</b>
<b>LOS</b>	224	Contenido del auto inicial
	229	Apertura de causa a prueba
	231	Resolución término 5 días
	232	Apelación
<b>COA</b>	251	Contenido de Acto de inicio
	256	Prueba

*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza  
Fuente: Pronunciamiento de la PGE No. 02145*

Como se explicó anteriormente, en la presente investigación existen varias inconsistencias entre la LOS y el COA. Por lo tanto, en razón a este análisis es lógico aplicar el principio de *lex posterior* y para esto en palabras de Aguiló Regla (2003), se deduce que: en cuanto a la ordenación en base al criterio de *lex specialis*, se dice que; no tiene sentido verlo como un principio derogatorio porque de él no sigue derogación alguna. Fundamentalmente este principio opera como un criterio de individualización de disposiciones jurídicas. Si ambas normas fueron dictadas simultáneamente entonces por aplicación de este “principio”, no se produce ninguna modificación del dominio de validez de ninguna de las dos normas en conflicto. Y lo más importante es que; si fueron promulgadas en momentos diferentes y, se produce modificación del dominio de validez de alguna de las dos normas, tal cosa sucede en virtud de *lex posterior* y no en virtud de *lex specialis*.

Como complemento, se acude a Moreta (2019) quien deduce de este pronunciamiento que; si se toma en consideración y, se aplica el criterio de especialidad como parámetro de derogación, no existiría ningún sentido para que el legislador haya establecido dentro de la norma la disposición derogatoria primera y novena, por lo que debería tomarse en cuenta

solo las derogatorias expresas y esto en consecuencia sería alejarse de la intención que ha tenido el legislador al emitir el COA.

Es importante acudir al artículo 76 numeral 7 de la CRE, en este artículo, se contemplan las garantías para un debido proceso. En el literal b, se establece que; se contará con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. Para esto, el COA ha establecido un tiempo de diez días en, el cual, se da la facultad de interponer el recurso de apelación, por otro lado la LOS establece solo tres días, término que le afecta al ciudadano puesto que; no se le otorga el tiempo necesario para preparar su defensa, a más de ello la LOS no permite impugnar la sanción tomada en segunda instancia, lo que impide el acceso al recurso extraordinario de revisión.

#### 1.2.5 Consecuencia del Pronunciamiento “No. 02145”

Una vez, que se ha realizado el respectivo análisis de este pronunciamiento, se llega a la conclusión que; en vista que los pronunciamientos de consultas a este órgano del Estado son de carácter vinculante para las entidades pertenecientes a la administración pública, este pronunciamiento da paso a que aquellos procedimientos sancionadores, que se encuentran en normas especiales apliquen al COA como una norma supletoria, lo que genera inseguridad jurídica para el ciudadano y esto conllevaría a violación de sus derechos fundamentales.

### **1.3 Del análisis de la aplicación del Procedimiento Sancionatorio previsto en Normativa especial que regula a ARCOSA en relación al procedimiento sancionador del Código Orgánico Administrativo**

#### 1.3.1 Definición de normas especiales

Para el profesor Manuel Egaña (1984) en su texto Notas de introducción al Derecho establece como leyes especiales a aquellas leyes que con un criterio selectivo ordenan un sector de la vida de los hombres y no la totalidad o gran parte de la misma. Por ende, se entiende que estas leyes denominadas especiales van a ser creadas en una materia en específico y que serán aplicadas a determinados ciudadanos, instituciones, sectores, etc.

Debido a que el pronunciamiento No. 02145 da paso que aquellas normativas especiales que contengan un procedimiento sancionador apliquen el COA como norma supletoria, es importante partir con la definición de una norma especial. Por lo que en virtud de lo establecido en la Enciclopedia Jurídica Adolfo Merkel (2011) entendemos que; una ley o normativa especial es la destinada a una materia específica o aquellas instituciones o relaciones jurídicas en particular. En cuanto a la ley especial por consagrar normas especiales tiene aplicación preferencial sobre las leyes generales. Sin embargo, resultan incompatibles ciertas normas especiales con otras, por ende, se ventilaría una solución pertinente y en general, se acude a la derogación.

Una vez, que se ha señalado esta definición, se establece que evidentemente la ley que rige a ARCSA es una normativa especial y, por lo tanto, la Procuraduría al dar paso a la aplicación del procedimiento sancionatorio encontrado en la LOS, también, permite que; todas aquellas entidades del Estado con normativas especiales que contengan este procedimiento apliquen su normativa por encima del COA.

Tal es el caso de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, institución que al emitir su Reglamento incorporó a este el procedimiento sancionador, en consecuencia ubica al COA como una norma supletoria, se aleja de la intención que tuvieron los legisladores al emitir esta normativa. Ahora bien, evidentemente las diferentes entidades que conforman la administración pública incorporarán dentro de sus normativas de regulación al procedimiento sancionador, basaría su justificación en qué; este procedimiento, se encuentra dentro de la normativa definida como especial lo que generará que el COA sea una norma supletoria completamente.

### 1.3.2 Ámbito de aplicación de las normativas

Como definición al ámbito de aplicación de la Ley Salas (1983) nos menciona que; esto hace referencia a la delimitación específica de validez de las leyes pues, nos dice cuando, donde y sobre quien, se aplicarán dichas normas.

Por lo tanto, cada normativa especial precisará sobre qué y sobre quienes aplicará su contenido, este ámbito de aplicación efectivamente, se encuentra precisado en la LOS y el

COA. Por lo que, es importante señalar cuales son los aspectos sobre el ámbito de aplicación que menciona acerca del procedimiento sancionador.

**Tabla 4. Normativa sobre el ámbito de aplicación de la LOS**

<b>LOS</b>	
Artículo 2	Todos los integrantes del Sistema Nacional de Salud para la ejecución de las actividades relacionadas con la salud, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos y las normas establecidas por la autoridad sanitaria nacional.
Artículo 216	La jurisdicción y competencia administrativa, en materia de salud nacen de esta Ley

*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: Ley Orgánica de la Salud*

**Tabla 5. Normativa sobre el ámbito de aplicación del COA**

<b>COA</b>	
Artículo 42	<p>El presente Código, se aplicará en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La relación jurídico administrativa entre las personas y las administraciones públicas.</li> <li>2. La actividad jurídica de las administraciones públicas.</li> <li><b>3. Las bases comunes a todo procedimiento administrativo.</b></li> <li>4. El procedimiento administrativo.</li> <li>5. La impugnación de los actos administrativos en vía administrativa.</li> <li>6. La responsabilidad extracontractual del Estado.</li> <li><b>7. Los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora.</b></li> <li>8. La impugnación de los procedimientos disciplinarios salvo aquellos que estén regulados bajo su propia normativa y apliquen subsidiariamente este Código.</li> <li>9. La ejecución coactiva.</li> </ol>
Artículo 43	<b>Ámbito subjetivo.</b> El presente Código es de aplicación a los órganos y entidades que integran el sector público, de conformidad con la Constitución. En el caso de empresas públicas, se aplicarán las disposiciones de este Código en lo que no afecte a las normas especiales que las rigen.

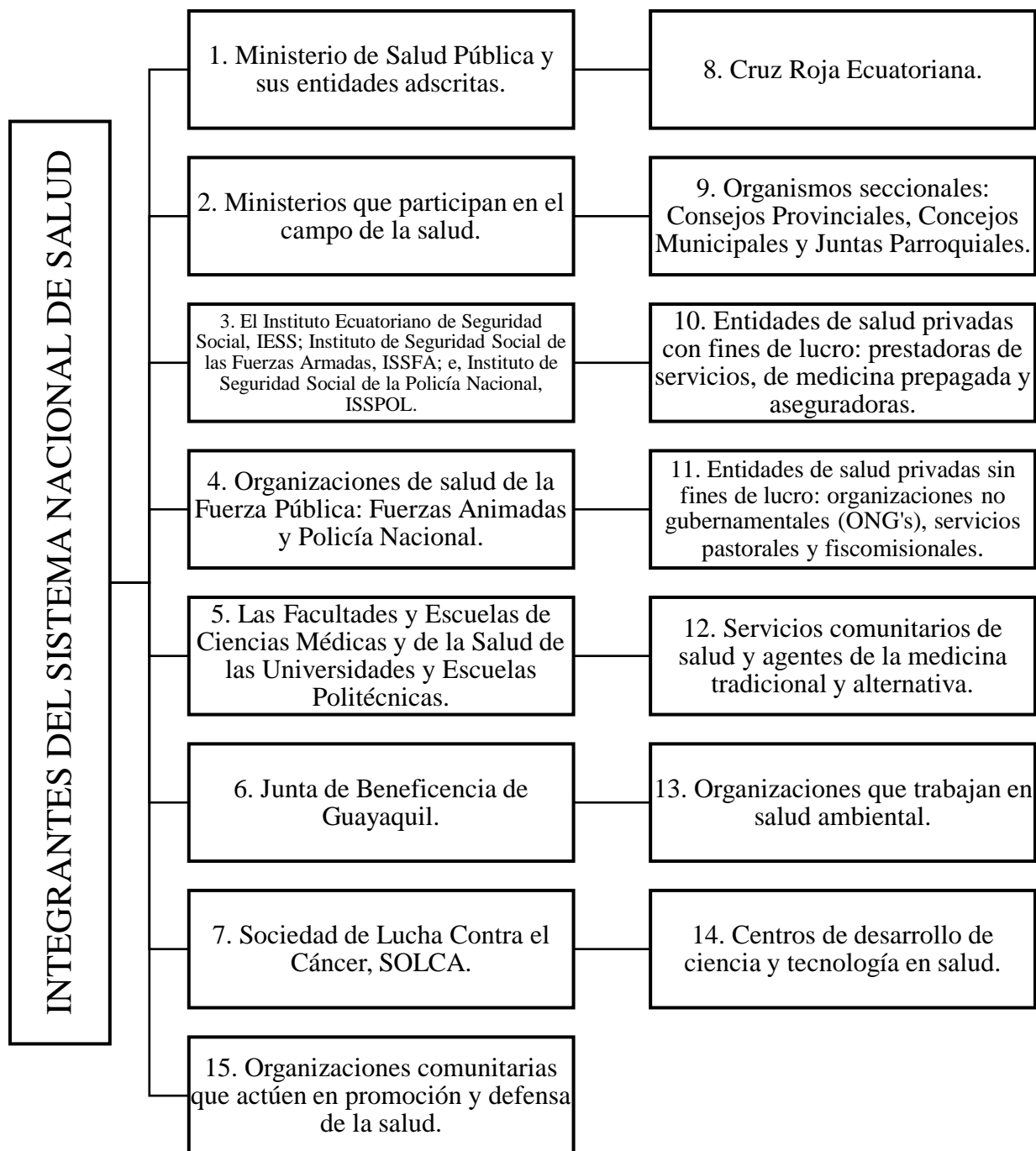
*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: Código Orgánico Administrativo*

Entonces, las normativas especiales dentro de su contenido deberán expresamente establecer sobre quienes, cuando y como aplicar sus normas, en virtud a esto la LOS establece que sus

disposiciones son dirigidas directamente a todos los integrantes del Sistema Nacional de Salud, se encuentran señalados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (2002), contempla los siguientes;

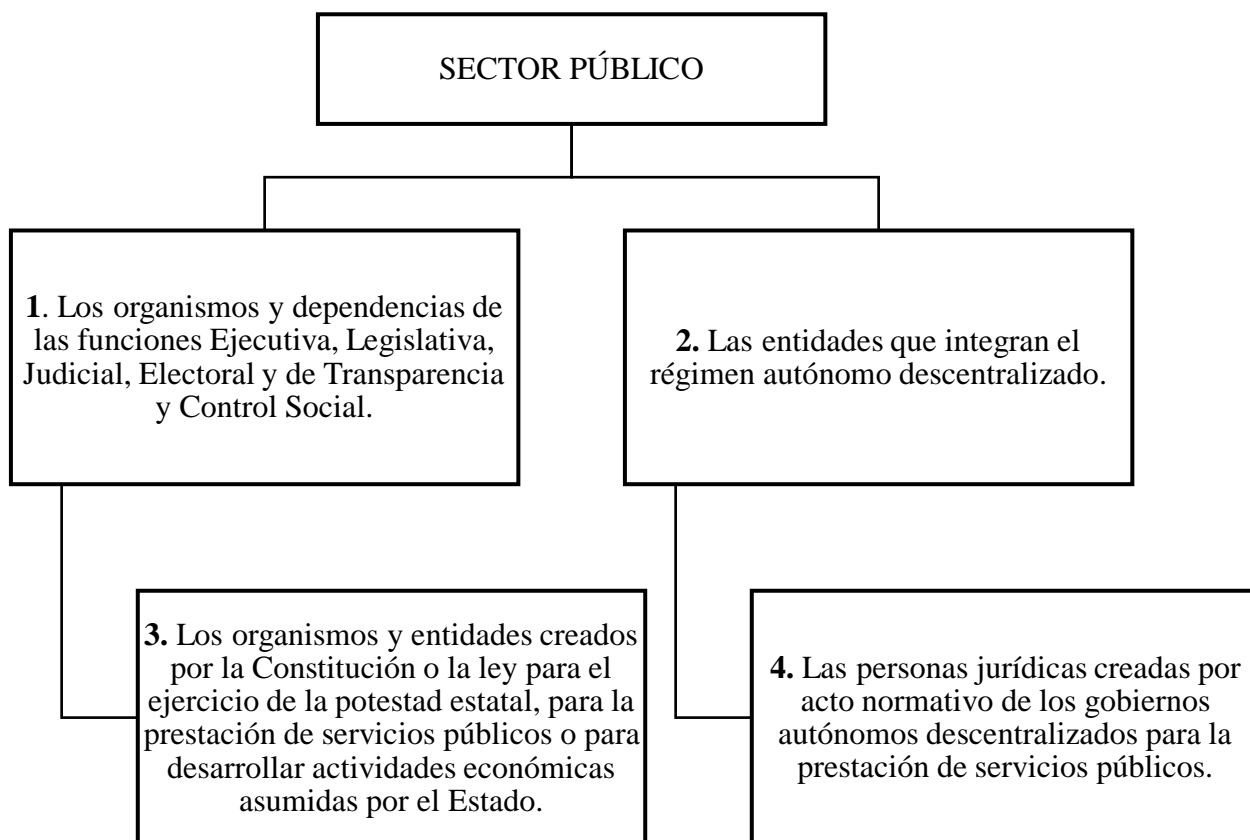
*Organizador gráfico 8. Ámbito de aplicación de la LOS*



*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza  
Fuente: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud*

Por otro lado, el COA establece en el artículo 43 correspondiente al **Ámbito Subjetivo de aplicación** que esta normativa aplicará para los órganos y entidades que integran el sector público, para esto el artículo 225 de la Constitución de la República menciona que:

***Organizador gráfico 9. Ámbito subjetivo de aplicación del COA***



***Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza***  
***Fuente: Constitución de la República del Ecuador***

En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación del COA, acertadamente añade en su articulado la siguiente excepción; “En el caso de empresas públicas, se aplicarán las disposiciones de este Código en lo que no afecte a las normas especiales que las rigen”. Para esto, Moreta (2019) menciona que; esta excepción tiene un acierto, debido a que las empresas públicas han sido creadas con el fin de generar rendimientos financieros de ciertos sectores en los que el Estado participa como agente económico y, por lo tanto, halla competencia con el sector privado, permitiéndoles desarrollar actividades que les permitan ser competitivas.

Es así como, esta excepción hace referencia a la regulación del fin de las empresas públicas, en relación a su participación como agente económico, lo que efectivamente impide que esta excepción sea interpretada en referencia a los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora.

### 1.3.3 Formas de Derogación de la Ley

#### Definición

La derogación, se da como una función realizada por los legisladores, se considera que esta es un complemento de la promulgación de las normas jurídicas, pues, permitirá que la norma sea aplicada con eficacia y validez. Por lo que resulta ser la voluntad de una autoridad normativa que busca expulsar o dejar de utilizar cierta norma del sistema jurídico.

Para Gascón Avellán (1984) la derogación consiste en la eliminación directa de la validez de una norma por otra más eficaz. Para eso Aguiló Regla (2010) en su obra *La derogación de las normas* en la obra de Hans Kelsen argumenta que las normas derogatorias son normas no independientes debido a que están en una relación esencial con una norma que la estatuye, de no estarlo, no se interpretaría como objetivamente jurídica.

Con lo antes mencionado, se deduce que estas normas son las que abarcan disposiciones directas de derogación, por ende, se entiende que son las denominadas clausulas derogatorias expresas, Aguiló Regla da como ejemplo;

- Queda derogada(o);
  - La ley X
  - El título Z de la ley Y
  - El artículo W de la ley R, etc.

Esto en virtud de denominar a las normas derogatorias como fórmulas complejas que tienen como finalidad plantear un razonamiento acertado por parte del legislador, lo que dará paso a la obtención de resultados efectivos. Por ende, permitirá aplicar con exactitud las disposiciones derogatorias pertinentes y precautelar la validez de la norma.

### **Derogación expresa**

Para Ezquiaga (2001) esta derogación genera formulaciones normativas no interpretadas y no plantea especiales problemas, las menciona, de tal modo que implica la prohibición de utilizarla en el futuro. A pesar de que en muchas de las ocasiones los legisladores utilizan la derogación expresa para sustituir una norma por otra, nada impediría que el efecto deseado fuera la simple eliminación del sistema jurídico de una norma.

Entonces, la derogación expresa es aquella, que se encuentra anunciada en la nueva norma, es decir, en la norma que va a ser expedida, constará en una sección destinada únicamente a disposiciones derogatorias, en donde reflejará la decisión que ha tomado el legislador en relación a determinadas normas.

### **Efecto**

El efecto que genera la derogación expresa es el de limitar en el tiempo el papel de fuente del Derecho de una formulación de normas. En palabras de González (1993) el efecto de la derogación en general no implica su pérdida inmediata de validez como tal, de hecho, dado que para resolver ciertos casos que sucedieron con anterioridad a la derogación, en cumplimiento con el principio de irretroactividad, se realizará sobre la norma derogada interpretaciones operativas para casos en particular

### **Derogación Tácita**

Al contrario de la derogación expresa, esta no menciona concretamente la formulación normativa en razón de otra, puesto que, su finalidad es que ciertas normas de igual o inferior jerarquía que son incompatibles con otras y que por lo general abarcan la misma materia, queden a disposición de una derogatoria tácita. Esto implica que su objeto es el de formular e interpretar a la normativa y en razón de la aparición de una incompatibilidad, se otorgue, elementos que impliquen una derogación con especial complejidad.

Para Luis María Díez-Picazo (1988); La derogación tácita o por incompatibilidad opera en el nivel de los contenidos proposicionales de las formulaciones de normas. Ello supone que siempre que hay una derogación por incompatibilidad, se produce un cambio en las normas del sistema

## Efecto

El efecto que produce la derogación tácita es el de limitar en el tiempo la aplicabilidad de la norma derogada. Al igual que la derogación expresa esto no implica necesariamente su pérdida de validez, pues, en general y en virtud del principio de irretroactividad seguirá con su aplicación en la resolución de los casos surgidos con anterioridad a la derogación.

Para derogarse una norma de forma tácita, se realizará bajo los siguientes criterios:

### *Organizador gráfico 10. Criterios para la derogación tácita*



*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: Agiló Regla (2003) y Ezquiaga Ganuzas (2001)*

Estos criterios de derogación tácita son aplicados en conjunto con los artículos 37, 38 y 39 del Código Civil, mismos que hablan sobre la derogación y que dentro de la presente investigación ya han sido tratados en el capítulo anterior.

Ahora bien, dentro de la problemática del procedimiento sancionador; una vez, que se ha conocido los criterios para una derogación tácita, la función del procurador es aclarar el sentido de las disposiciones derogatorias en función de un análisis a las normas; en este caso el Procurador del Estado si realizó el análisis de la LOS pues es la Ley que regula a ARCSA en relación al COA.

Así, también, para que el Procurador emita su pronunciamiento actuará en función a sus facultades, para ello la Constitución de la República del Ecuador consagra en el artículo 237 numeral 3 que; le corresponderá al Procurador dar asesoramiento legal y absolver consultas jurídicas que tengan las entidades del sector público, es de carácter vinculante en función de la inteligencia o aplicación de la ley.

En complemento, la Ley de la procuraduría General del Estado en el artículo 13 inciso primero establece que; el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico.

Moreta (2019) en su obra COA Procedimiento Administrativo y Sancionador cita a (Rivas s.f) representante de la Procuraduría General del Estado de la delegación Guayas, al referirse a la inteligencia o aplicación de normas jurídicas implica que; es explicar cómo, se aplica la norma para un caso específico, no de manera general, por otro lado Interpretar la Ley tiene un carácter general, es decir, es una explicación del legislador para toda la ciudadanía y el Estado en general.

En el pronunciamiento 02145 el Procurador interpretó la Ley, pues, no se refirió a un caso en específico. De hecho, al dejar de lado las disposiciones derogatorias y enfocar su pronunciamiento en la aplicación del procedimiento sancionador en razón del criterio de especialidad, abordó a todos los procedimientos sancionadores en general y no solo el aplicado por ARCSA. Acarrea como consecuencia que este pronunciamiento sea tomado como una regla de aplicación e incluso, se interpreta de carácter obligatorio, se menciona que

esta última según el artículo 120 numeral 6 es una atribución que únicamente le corresponde a la Asamblea Nacional. Evidentemente, con esta fundamentación, se plantearía una acción pública de inconstitucionalidad del pronunciamiento.

Como argumento final, lo esencial hubiese sido que el procurador en razón de su análisis y al encontrar diferencias entre el procedimiento de la LOS y el del COA, aclare la derogación tácita del procedimiento sancionatorio encontrado en la normativa especial que rige a ARCSA en razón del criterio de Lex posterior y descartar completamente la aplicación del criterio de especialidad.

## **CAPITULO II: DISEÑO METODOLÓGICO**

### **2.1 Metodología de la Investigación**

La presente investigación, se realizó en base a un enfoque crítico propositivo, se parte desde la teoría existente en relación al procedimiento administrativo sancionador, lo que permitió plantear un panorama general en cuanto a un debido proceso. Es así como, se pudo establecer criterios jurídicos pertinentes a la aplicación de este procedimiento. Complementariamente, se usó este enfoque para abordar temas generales en relación a las normas, tales como; su definición, ámbito de aplicación y sobre la derogación. El tipo de investigación, que se utilizó fue el descriptivo, pues, se acudió a diferentes autores nacionales e internacionales, de igual manera a lo que la legislación ecuatoriana y el pronunciamiento 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado establecen sobre la aplicación del procedimiento administrativo sancionador.

El método teórico aplicado en el presente estudio fue el inductivo, pues evidentemente parte de un hecho específico en la realidad, en este caso es la procedencia de la aplicación del procedimiento sancionador contemplado en la LOS (normativa especial), pues es la ley que regula a ARCSA en relación al procedimiento sancionador del Código Orgánico Administrativo, este método, se consagra por la observación y registro d

e las etapas de cada procedimiento, las derogatorias encontradas en el COA, al igual que el análisis pertinente para observar la procedencia de su aplicación dentro de normativas especiales.

El método práctico, que se utilizó fue el dogmático, pues, se realizó un análisis crítico al ordenamiento jurídico vigente sobre el procedimiento administrativo sancionador, al igual, que se analiza de manera minuciosa el Pronunciamiento 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado, debido a que en virtud del mismo, se da paso a la aplicación del procedimiento sancionador, que se encuentra en normativas especiales.

### **2.2 Técnicas e instrumentos de recolección de información**

La técnica aplicada dentro de la presente investigación fue la de crítica propositiva, pues, se analizó; información obtenida de libros, artículos científicos, tesis de maestría y normativa

nacional, estas son denominadas como fuentes primarias. Como fuente secundaria, se analizó el Pronunciamiento No. 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado con el fin de realizar entre estas fuentes el análisis pertinente sobre la problemática de la aplicación del procedimiento sancionador.

Las técnica empleada para la recolección de información y datos fue la entrevista, las mismas que fueron aplicadas en varias ocasiones. Para su desarrollo, se realizó un cuestionario estructurado en referencia al problema de investigación. Las preguntas fueron realizadas a tres abogados expertos en el área, quienes adaptan su criterio en función de su conocimiento y el aprendizaje dentro de la práctica del Derecho Administrativo. La primera entrevista fue realizada al Presidente del Instituto de estudios de derecho administrativo y social, el mismo que apporto con su enfoque general y estructurado sobre el problema de investigación, se continuó con un Abogado litigante, quien apporto información en relación a la práctica del derecho y la normativa actual, se finaliza con la aplicación de las preguntas a un Abogado docente, quien pertenece a la Universidad San Francisco de Quito, fundamenta su aportación en base a jurisprudencia y doctrina.

### 2.3 Población y muestra

Para la ejecución de la presente investigación, se realizó la entrevista y, se aplicó el cuestionario a expertos en materia Administrativa quienes imparten conocimiento en cuanto a Derecho Público, se obtiene su criterio desde diferentes perspectivas en relación al procedimiento administrativo sancionador y su aplicación en función a lo emitido por el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado.

**Tabla 6. Población**

<b>Población</b>	<b>Muestra</b>	<b>Número de visitas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Presidente del Instituto de estudios de derecho administrativo y social <b>Dr. José Suing Nagua</b></li> </ul>		1
<ul style="list-style-type: none"> <li>Abogado litigante en materia administrativa. <b>Ab. Andrés Moreta</b></li> </ul>		1
	3	

<ul style="list-style-type: none"><li>• Abogado y Docente universitario de la Universidad San Francisco de Quito <b>Dr. Marco Morales Andrade</b></li></ul>		1
TOTAL	3	

*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: Propia*

## **CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1 Presentación de Resultados**

La presente investigación posee un enfoque inductivo la cual, se desarrolló en base a entrevistas realizadas a expertos en materia Administrativa y Derecho Público, quienes aportan con su conocimiento sobre el procedimiento sancionador y como el pronunciamiento No. 02145, que se dio en función a la consulta elevada por ARCSA, ha generado problemática dentro de la aplicación del procedimiento administrativo sancionador en relación a normas especiales y el alcance del ámbito material de aplicación del COA.

*Tabla 7. Cuestionario aplicado a expertos*

<b>PREGUNTAS</b>	<b>DR. JOSÉ SUING NAGUA</b>	<b>AB. ANDRÉS MORETA</b>	<b>DR. MARCO MORALES ANDRADE</b>	<b>ANÁLISIS</b>
<p><b>1.- ¿Está usted de acuerdo con lo emitido en el dictamen de la Procuraduría General del Estado (Oficio No 02145 del 3 de enero de 2019) en razón del Procedimiento Sancionador? ¿Por qué?</b></p>	<p>No, porque debilita la vigencia misma del COA; además, contraviene la razón de ser del mismo que es unificar los procedimientos administrativos</p>	<p>No se encuentra de acuerdo, porque existen dos cosas destinadas a analizarse; hay argumentos a favor y en contra pero, en primer lugar, lo que hay que decir acerca del pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado es que cree que es un tema de falta de competencia del Procurador, la Constitución de la Republica le dicta al procurador en el artículo No 237 que él absuelve el asesoramiento legal y de absolución de consultas jurídicas a los organismos sobre la inteligencia o aplicación de la norma. El procurador lo que hace es si una norma es oscura alega “como hay que aplicarla para ese caso específico” y evidentemente, existe otro pronunciamiento en donde la Procuraduría plantea la diferencia entre inteligenciar una norma e interpretarla, entonces ese oficio menciona que interpretar la ley tiene un carácter general, es decir, que es</p>	<p>Depende, no existe una sola respuesta valida, son válidos los argumentos de ambas partes, si adoptamos el espíritu del COA que; era igualar todos los procedimientos y tener solo uno, puede que este problema sea por un error de técnica legislativa en donde el COA no logró este objetivo. No comparto la posición del Procurador, pero lo entiende; es importante entender el error en la técnica legislativa sobre las derogatorias que hace el COA, pues; expresamente, en primer lugar, deroga en general, por lo que; se entendería que están derogadas todas las normas en función del procedimiento sancionador. La confusión nace porque aparentemente “si era suficiente optar con la</p>	<p>Los tres expertos, no se encuentran de acuerdo con lo emitido en el Pronunciamiento No. 02145, sus fundamentos son diferentes en cierto punto; El primero alega que este pronunciamiento contraviene la razón de ser del COA. El segundo considera que el Procurador carece de competencia para poder pronunciarse con una consulta tan abierta. Confunde el sentido de interpretar e inteligenciar la norma, lo que genera un desacuerdo por cuestión de forma. En segundo lugar, añade que el Procurador emite sus pronunciamientos de manera contradictoria, pues en ciertos pronunciamientos analiza la aplicación y la interpretación</p>

		<p>la explicación del legislador para toda la ciudadanía y demás habitantes del Estado, en cambio pronunciarse sobre la aplicación o inteligencia es explicar cómo aplica a un caso específico y no general, entonces cree que de ninguna forma el procurador tenía la potestad para pronunciarse con una consulta tan abierta donde el procurador mencione “para todos estos casos esto tiene que ser así porque eso es algo general”, el procurador solamente podía referirse en el caso, que se le pregunto respecto de un procedimiento o caso específico y eso no fue lo que pregunto el ARCSA. Entonces, en primer lugar, se encuentra en desacuerdo con este pronunciamiento impugnador por ese punto de forma. Luego el procurador es contradictorio en sus pronunciamientos. Si el procurador, se pronuncia al respecto de la potestad sancionadora en el pronunciamiento 02145 y en otro que él emite a la Superintendencia de Control de Poder del Mercado que es</p>	<p>derogatoria primera como general”, ¿por qué el legislador opta por derogar expresamente ciertas normas?  Interpreta que quizás el legislador quiso dejar vigentes ciertas normas especiales, que por su especialidad hacen necesarias su aplicación, convierte al COA en una norma supletoria de aplicación. Eso no fue lo que buscó el legislador, lo que pretendía es derogar todo lo referente a procedimientos y que el COA, se imponga.  Preferiría señalar, que es mejor que entender que todos los procedimientos fueron derogados, pero una vez que el Procurador ha tomado la postura de su análisis en función de lex specialis, a su parecer, se debía preferir el criterio en función del tiempo y aplicar directamente lex posterior, con esto, se habría</p>	<p>de las disposiciones derogatorias argumenta que son expresas, tal es el caso del Pronunciamiento No. 1875, por lo que añade que no le parece que el mismo órgano emita pronunciamientos según su conveniencia. El tercer experto argumenta, que no se encuentra de acuerdo con el Procurador, pero que en cierto aspecto trata de entenderlo, añade la existencia de un error legislativo, pues; con la derogatoria primera, se deroga expresamente a todo en general, y con esto, se entendería que los procedimientos encontrados en normativas especiales serían derogados, pero que el legislador al haber puesto otra derogación en donde derogaba a normativas en particular deja una puerta abierta para una mala</p>
--	--	--	---	---

		<p>en similares términos; el procurador lo que hace es aplicar el criterio de <i>lex specialis</i> como establece en la investigación, pero en cambio en el oficio No. 1875 emitido por el mismo órgano hacia la Agencia Nacional de Tránsito menciona que existe una derogación expresa y en esta consulta el procurador en cambio dice que para el caso de los recursos administrativos queda derogado expresamente los recursos en vía administrativa. Entonces opina que si está dentro de la misma disposición derogatoria por qué al procurador le parece que para algunos casos eso es derogatoria expresa y para otros caso aplique <i>lex specialis</i> y no <i>lex temporalis</i>.</p>	<p>saneado el problema jurídico en cuanto a aplicación de normas.</p>	<p>interpretación. Sin embargo, el procurador al haber optado por la aplicación de principios como es el de <i>lex specialis</i> cometió una equivocación, pues en este caso y al ubicarse en el contexto del Procurador, para él lo más viable era la aplicación del principio del <i>lex posterior</i>.</p>
<p><b><i>2.- ¿Según su criterio, las disposiciones derogatorias que contempla el COA derogarían tácitamente a los procedimientos sancionadores que se encuentran en</i></b></p>	<p>Desde luego. No se requiere derogatoria expresa para los procedimientos sancionadores como sostiene la Procuraduría</p>	<p>Estas derogatorias amplias y generales en la doctrina, se reconocen como derogatoria Tácita, es decir, la derogatoria primera según la doctrina, se conoce como una derogatoria tácita y, se asimila al Principio de <i>Lex posterior</i>, cuando el legislador ha dicho su declaratoria novena cita “se derogan todas las</p>	<p>Lamentablemente, al hacerse una lectura completa sobre estas disposiciones derogatorias, se daría la razón al Procurador, pues la disposición primera derogaría expresamente a los demás procedimientos, sin embargo, sería que el Procurador tomo</p>	<p>Según lo establecido por los expertos, en efecto, se derogarían tácitamente a los procedimientos encontrados en normativa especial. Sin embargo, también, se sostiene la postura de que existe derogación expresa en razón de la derogatoria primera por</p>

<p><i>normativas especiales, por ejemplo; el de la Ley Orgánica de la Salud?</i></p>		<p>disposiciones generales y especiales, que se opongan a este código ”, cree que esto no es una intención clara, es decir, que si te opones entonces estas derogado. La diferencia entre una derogatoria tácita y una expresa; con la expresa nos dice que este artículo ya nunca más va a ser parte del ordenamiento jurídico pero en la tácita en cambio, se vuelve una tarea interpretativa por como las normas siguen en consistencia, porque expresamente, no se han derogado, pero, si se oponen a lo que dice el código Orgánico Administrativo entonces ahí van a resultar normas inaplicables. Entonces, cree que si el legislador ha puesto esa frase dentro de la primera y la novena derogatoria es por algo y no puede el procurador venir a querer desconocer lo que ha hecho un cuerpo legislativo que tiene mucha mayor jerarquía que el Procurador, y más allá de esto para que los Asambleístas, se hayan molestado en redactar estas derogatorias, mismas que; si nos damos cuenta en el Código Orgánico</p>	<p>está alternativa por el posible error legislativo y no tuvo otra opción que interpretar la norma en el sentido de su pronunciamiento, reitero que; el Procurador al haber decidido usar el principio de lex specialis paso por alto el sentido de las derogatorias, pues; deja sin valor a estas. En su opinión, se verían derogados todos los procedimientos sancionadores encontrados en normativa especial no solo el de la LOS, puesto que al realizar el análisis de cada disposición derogatoria; la primera lo deroga expresamente, y tiene otro principio aplicable a la derogación tácita, se aplicaría el de lex posterior, por lo que la única justificación, que se encuentra para el Pronunciamiento del Procurador es el hecho del error legislativo, mismo que al</p>	<p>ser general, y que ese debió ser el objeto de estudio del Pronunciamiento 02145. Ahora bien, al haber optado el Procurador una interpretación de la ley y al acudir al principio de lex specialis era evidente que existía una derogatoria tácita y que debía aplicarse el criterio de aplicación de lex posterior.</p>
--	--	--	---	--

		<p>de Salud que está en trámite y que estaba en trámite inclusive antes de la vigencia del COA, el nuevo Código de la Salud todavía, no se despacha pero empezó a tramitarse antes y si, se lee este código el mismo dice que el procedimiento sancionador, se regirá al Código Orgánico Administrativo entonces siempre la intención del legislador fue que el procedimiento especial, que se aplique sea el del COA. Entonces no ve el caso por cual el procurador ha importado artimañas para decir que evidentemente no aplica este procedimiento sancionador del COA.</p> <p>Cuando estas derogatorias no son de artículo por artículo y, se llaman derogatoria tácita es más bien un trabajo interpretativo, que tiene que ver que norma de la Ley anterior, se contrapone con la Ley posterior pero es tan absurdo el criterio de especialidad del procurador porque, se diría, también, que “El Régimen de la Ley Municipal, Ley de Galápagos, se va a tomar en cuenta</p>	<p>ser encontrado pudo haber sido resuelto por este órgano al aplicarse lex posterior lo que en su debida interpretación si derogarían tácitamente.</p>	
--	--	--	---	--

		<p>que la entidad tiene especialidad en este campo, pues, todo va a ser especial, más bien, se cree que el procedimiento no es lo especial, lo especial está regulado en el COA. Lo especial de la Ley de Salud es la materia del medicamento, eso es especial. Pero no especial un procedimiento y fácilmente lo podemos ver en el pronunciamiento que el procurador le dio en el oficio No 1875 el mismo que es contradictorio, entonces realmente no hay una línea lógica que usa el procurador.</p>		
<p><b>3.- ¿Para usted, cuál criterio de derogación tácita debió ser aplicado por el procurador el de lex posterior o se encuentra de acuerdo con el de lex specialis?</b></p>	<p>No hay derogatoria tácita, sino expresa, es la que señala la PRIMERA DISPOSICIÓN DEROGATORIA, que señala a “todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo...”</p>	<p>No se encuentra de acuerdo con el de lex specialis, no está de acuerdo en que prevalezca la ley especial solo porque la Constitución dice eso, primeramente para aplicar el lex posterior y el lex specialis cuando haya derogatoria, si es que hay derogatorias, se entiende que; por más preferente que resulte ser la ley especial, pero, se deroga por otra ley no aplica según el caso. Pero acá no hay ley especial en el procedimiento</p>	<p>Considera, en primer lugar, que requiere una derogatoria expresa y que la misma existe pero que al acudir a estos criterios, no se encuentra de acuerdo que el hecho de haber aplicado el principio de ley especial, pues tampoco existe una aclaratoria de que normativa, se consideraría especial en cada caso, por lo que para poder prevalecer la</p>	<p>El segundo y tercer experto, no se encuentran de acuerdo. Se debió haber aplicado el principio de lex specialis, puesto que; una vez que el Procurador al acudir a estos criterios debió haber aplicado el de lex posterior, existe un vacío dentro de la determinación de lo que es una normativa especial y al ser las dos de igual jerarquía,</p>

		sancionador porque el procedimiento especial está regulado en el Código Orgánico Administrativo entonces el Procurador, se equivocó al momento de decir que es especial la Ley de Salud para el procedimiento sancionador, entonces como no hay ley especial obviamente, se debió aplicar el criterio de lex posterior porque las dos tienen igual jerarquía.	esencia del COA efectivamente, se debió haber aplicado el de principio de derogación tácita posterior. Lo que el Procurador hace es resguardar a las normativas especiales precautelando el respeto al ordenamiento jurídico en su generalidad.	se debía preferir al COA para que aplique su procedimiento sancionador. También, se añade que concuerdan los expertos en que la derogatoria expresa está dada.
<b>4.- ¿En base al procedimiento sancionador, qué se entiende por normativa especial y como sería su ámbito de aplicación para de esa manera aplicar el COA de forma supletoria?</b>	Todo procedimiento, incluido el sancionador, está expresamente regulado por el COA, por lo que desde su punto de vista no cabe su aplicación supletoria, por el contrario, se aplicaría el COA en lo esencial y solo si sus disposiciones son insuficientes, se aplican las de las normas especiales. El criterio del	Piensa que el criterio de especialidad, se lo va a dar justamente la propia ley y pues obviamente el COA, se ha generado en muchas cosas pero es, también, algo especial, la Ley de Salud, también, se ha generado en muchas cosas pero, también, es especial, que si parte desde la apreciación idiomática lo especial es algo que solo tú tienes y no lo tienen otros, entonces la LOS es la normativa especial que regula el tema de medicamentos. La LOS es la única en regular las potestades del Ministerio de Salud pero no es solo esta Ley la única que regula el procedimiento sancionador. Entonces, se parte desde ahí, especial	Se tendrá una Ley, estas leyes en cuestión a su regulación van a tener un enfoque como de algún tipo de exclusividad, el ordenamiento jurídico no prevé una definición como tal de que es una normativa especial, lo que resultaría interesante sería investigar cuáles son estas para de esa manera considerar al COA una norma supletoria. Por otro lado, entender que el COA es aplicado de forma supletoria resultaría que; aquellos vacíos que no estén en la ley denominada “especial”, pretende ser llenados por el	Según los expertos, se consideraría como normativa especial a aquella que resguarda exclusividad sobre determinado objeto, sin embargo, no prevalecería la normativa especial sobre un procedimiento, el experto número dos añade que la especialidad, se determina en la misma norma por el sentido al que va a ser aplicado, por ejemplo, la LOS es especial por el tratar y regular funciones de medicina y potestades que hacen referencia al Ministerio de

	<p>Procurador, va en sentido contrario a lo que dejo expuesto, por ello no comparto</p>	<p>es que solamente, se regule en una virtud entonces eso pretende que la tomaría como especial. Segundo, deberían detenerse, también, a la palabra del legislador y si el legislador dice que te propone un procedimiento especial sancionador, entonces no cabría dudas que es un conocimiento especial, entonces una ley es especial si hay exclusividad.</p>	<p>COA, sería un tema que si la norma especial tiene un elemento que me garantiza un resultado, se aplicaría la norma especial, pero si la norma especial tiene un vacío aplico el COA.</p>	<p>Salud, entonces eso, se consideraría especial; el tener una normativa que sea únicamente destinada a una regulación en particular en general y que ninguna otra lo haga. El procedimiento sancionador, se encuentra esparcido en diferentes normativas especiales lo que lo elimina del carácter de exclusividad. Pero el COA si busca ser especial en cuanto a la aplicación del procedimiento sancionador.</p>
<p><b>5.- ¿El pronunciamiento de la procuraduría da paso a que aquellas Instituciones del Estado (reguladas por normativas especiales) apliquen su propio procedimiento sancionador en función de sus intereses?</b></p>	<p>En efecto, por ello reduce la eficacia del COA y lo deja como simple norma supletoria, cuando esa no fue la intención al momento de ser expedido.</p>	<p>Opina que lastimosamente sí, a pesar que este trabajo es académico es fundamental decirlo; si bien la procuraduría es un órgano técnico, pues nadie pondría las manos al fuego de que sea un órgano totalmente independiente pero a la final cree que la primera autoridad no deja de ser un político, entonces aquí hay un tema, que se espera que estos casos lleguen a conocimiento de la justicia especializada Contenciosa Administrativa porque, finalmente,</p>	<p>Mas allá de intereses, es cuestión de practicidad, se alegraría quizás que el COA, tiene un procedimiento menos extenso y que es más favorable en cuanto su aplicación, ese hubiera sido, también, un buen argumento para dar paso a la derogación tácita de los procedimientos en normas especiales, no cree que implique intereses como tal.</p>	<p>Los expertos uno y dos coinciden en que evidentemente este Pronunciamiento genera que las Instituciones públicas apliquen el procedimiento sancionador en función de sus intereses, lo que genera que el ámbito de aplicación del COA sea solo supletorio y resta la parte esencial con, el</p>

		<p>quienes nos van a decir sí o no es; la Asamblea con una Ley interpretativa o los Jueces de lo Contencioso administrativo; ellos tendrán que determinar, recordemos que el pronunciamiento ante el juzgador tiene aplicación solamente para el sector público pero no tiene aplicación para toda la administración pública, es decir, no tiene ningún valor en los tribunales, el pronunciamiento ya pierde totalmente su carácter de vinculante ante los tribunales entonces obviamente cree que el procurador, también, dio un pronunciamiento que ayudo a las entidades, porque tal vez si es que no lo hacía pues todos sus pronunciamientos habrían estado en peligro de nulidad.</p>		<p>cual, fue expedido en primer lugar. El tercer experto considera que más allá de que pueda aplicarse en cuanto a intereses lo aplicarían por practicidad pero que de igual manera el COA resulta ser más práctico.</p>
<p><b>6.- ¿Cuál procedimiento considera usted que precautela los Derechos del ciudadano de una manera más efectiva, el procedimiento</b></p>	<p>Ningún procedimiento es cien por ciento certero, el del COA tiene algunas ventajas sobre el procedimiento y precautelan gozosamente los</p>	<p>Cree que cualquiera de los dos lo haría, no hay problema por eso. Pero el problema está en no saber cuál, se aplicaría, pero si ya es de conocimiento cuáles, se van a aplicar cree que cualquier procedimiento va a garantizar los derechos porque depende del tema de procedimiento.</p>	<p>Considero que las garantías que establece el COA en su procedimiento sancionador es más garantista, protege más los derechos y en medida de lo que señala nuestra Constitución. Pero lamentablemente si la norma, no se adecúa la forma,</p>	<p>Los expertos número uno y tres argumentan que el COA contempla más garantías y ventajas dentro del procedimiento para el ciudadano que va a estar dentro del mismo lo que lógicamente define al</p>

<p><i>sancionador de la Ley Orgánica de Salud o el del COA?</i></p>	<p>derechos del administrado, que bien podrían mejorarse. No es cuestión de realizar una comparación entre uno u otro procedimiento, sino de cuál está vigente o cuál prevalece, en atención al contenido esencial de las normas, sin embargo, sobre garantías y hace válido el 76 de la Constitución el COA abarca sus disposiciones en un sentido más favorable.</p>	<p>Por decirlo; en los casos de la Ley Orgánica de Salud cree que; cualquier procedimiento garantiza protección siempre y cuando sepa que procedimiento te van a aplicar porque a fin de cuentas es una forma de procedimiento tentativo dentro de la administración y obviamente que es esencial, porque; al no respetar se atropellan garantías y más allá de eso sea la LOS, o sea, el COA los dos tienen que sujetarse a este artículo No 76 de la constitución y sabemos que estamos más protegidos por este artículo que por el procedimiento legal entonces.</p>	<p>en la cual, se lleva a cabo el procedimiento de derogatorias expresas por el legislador y la tácita por el Procurador, no queda más que aplicar el procedimiento de la LOS. Pero sí, en efecto el procedimiento del COA es mejor que el de la LOS. Con este pronunciamiento, se da paso a que las garantías que contiene el COA, como su procedimiento, no se apliquen, sus garantías, dejan pasar por alto en razón de, que no se contemplan en la normativa especial.</p>	<p>procedimiento sancionador del COA como un procedimiento que precautela los derechos del ciudadano con más eficacia. El experto número dos señala que cualquiera de los procedimientos precautela los derechos por que la constitución en su artículo 76 que trata sobre el derecho a la defensa contempla las garantías necesarias para cualquier procedimiento. Lo que se buscaría resolver es cuál de los dos aplica, este punto es compartido con el experto número uno en razón de la confusión de aplicación del procedimiento sancionador.</p>
<p><i>7.- ¿Considera usted que el pronunciamiento genera afectaciones constitucionales?</i></p>	<p>Mas que afectaciones constitucionales, le resta eficacia y falta de claridad al ciudadano usuario pues, no sabe a qué</p>	<p>En cuanto a derecho no, pero contrariar normas cree que sí; porque el procurador ha hecho una interpretación de la norma y eso evidentemente es contrario al artículo No 237 de la constitución,</p>	<p>No, no veo ningún tipo de violación al derecho constitucional, más allá del pronunciamiento cree que, en primer lugar, existió un error del legislador, pues no adecuó</p>	<p>Los tres expertos consideran que no existe una violación directa a los derechos como tal, por lo que no generaría ninguna afectación constitucional. El experto</p>

	<p>atenerse con tanta dispersión normativa. Lo que se buscaría es proponer una reforma que ratifique la prevalencia del COA, pues los criterios del Procurador van en sentido contrario y mientras ellos no cambien, el COA mantendrá un enfoque de aplicación residual</p>	<p>pues; va más allá de sus facultades, cree que este pronunciamiento si sería objeto de una acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, esto tal vez sería impulsado por los interesados pero la ciudadanía no está al tanto de generarlo aún.</p>	<p>de manera conforme con la técnica legislativa sus actuaciones en cuanto a la derogación, lo óptimo hubiera sido que si existían derogatorias expresas en referencia a todas las normas del procedimiento, se debió haber señalado cuales por su especialidad quedaban vigentes. Por ende, no creo que exista una afectación constitucional, lo que, se incluye dentro de esta pregunta sería que el ciudadano tendría confusión sobre cuál es el proceso al que va a ser sometido.</p>	<p>número dos menciona que el Procurador ha ido más allá de sus facultades y que la manera en la que fundamentó su pronunciamiento si sería objeto de una acción de inconstitucionalidad, pero que necesita tener el impulso de la ciudadanía. Los expertos número uno y tres coinciden que; el ciudadano no tiene claridad de cuál es el procedimiento, que se le va a imponer en consecuencia del esparcimiento del procedimiento sancionador en diferentes normativas especiales.</p>
<p><b>8.- ¿Este pronunciamiento se opone al ámbito material de aplicación del COA?</b></p>	<p>Se ha reiterado que el pronunciamiento va en contra de disposiciones expresas del COA. El COA contiene normas esencialmente adjetivas, para los procedimientos</p>	<p>Totalmente, porque el artículo No 42.7 dice que el COA regula la potestad sancionadora del Estado entonces ahí evidentemente el procurador no ha considerado y ha reducido casos de aplicación. al COA y eso genera este tipo de inconvenientes.</p>	<p>Por supuesto, se opone a lo que planteó como objetivo en este proyecto del COA, pues, se buscaba unificar todos los procedimientos en una sola, al igual que, también, en el artículo 42 numeral 7 prevé la aplicación del COA en procedimientos especiales,</p>	<p>Los expertos número dos y tres argumentan que el pronunciamiento, se va en contra de lo establecido como ámbito material, pues al hacer referencia al artículo 42.7 del COA este es preferente en aplicar cuando, se hable de procedimientos especiales,</p>

	<p>administrativos, no ve que hable de oponerse a la materialidad del mismo. Si contraviene su contenido esencial, indudable.</p>		<p>cosa que el Procurador deja de lado claramente.</p>	<p>considera que el procedimiento sancionador es especial. El experto número uno en cambio argumenta que este pronunciamiento no va en contra del ámbito material, de hecho va en contra del objetivo esencial que fue el buscar unificar todos los procedimientos en general.</p>
--	---	--	--	--

*Elaborado por: Patricia Anabel Yancha Masaquiza*

*Fuente: en función a la recopilación de los datos proporcionados por los expertos.*

### 3.2 Análisis General

La problemática de la presente investigación surge por el pronunciamiento 02145, que se emite en función de lo elevado a consulta por ARCSA, este hace caso omiso a las disposiciones derogatorias de las normativas especiales como tal. A consecuencia de lo antes mencionado, se han generado inconsistencias en el ámbito subjetivo y material de aplicación del COA. Al encontrarse una duda en la aplicación de normas, se realizó el análisis pertinente de cada una de estas normativas planteadas dentro de la investigación, en caso de no haberse emitido el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado en énfasis a la aplicación de normativas especiales, actualmente, se aplicaría dentro de toda la administración pública el procedimiento sancionador previsto en el COA.

El criterio de los expertos coincide en varios puntos; en primer lugar, coinciden que la disposición derogatoria primera que contempla el COA deroga expresamente a los procedimientos encontrados en normativas especiales, se busca como objetivo que el COA sea aplicado de manera directa y no supletoria. Sin embargo, al haber optado el Procurador por interpretar las normas debió haber aplicado el criterio de *lex posterior*, lo que causa que los procedimientos sancionadores previsto en normativas especiales fueran derogados tácitamente. De esa manera los expertos vuelven a coincidir que; las disposiciones derogatorias primera y novena si derogan tácitamente a los procedimientos sancionadores y prevalece el criterio de *lex posterior* por encima del criterio de *lex specialis*.

Para uno de los expertos el pronunciamiento del Procurador tendría un fundamento, el mismo, que se centra en un error legislativo, argumenta que; en primera instancia la disposición derogatoria primera derogaría expresamente a los procedimientos sancionadores contemplados en normativa especial y, por lo tanto, esta sería suficiente, pero que a más de tener la derogatoria primera el legislador comete el error de derogar expresamente determinadas normas en específico, lo que genera un punto para la mala interpretación de las disposiciones derogatorias. Criterio que no comparto, pues; la intención del legislador desde un comienzo siempre tuvo como objetivo unificar todos los procedimientos especiales, no solo el procedimiento sancionador, por lo mismo, se plantea la disposición derogatoria primera de manera general. A mi consideración el Procurador comete doble error, en primer lugar, establecer que no existe derogación expresa cuando las disposiciones derogatorias

primera y novena han sido claras y acertadamente actúan en conjunto y, por ende, deroga expresamente a todo aquel principio sancionador, que se encuentra en normativas especiales. Su segundo error, se centra en el momento en el que el procurador encontró las inconsistencias entre el COA y la LOS. Lógicamente, debió aplicar el criterio de *lex posterior* entre estas normativas y con esto, se generaba una derogación tácita en razón del tiempo. Una vez que el Procurador ha interpretado la normativa comete el error de aplicar el criterio de *lex specialis*, pues hace prevalecer la norma especial, se resta completamente el sentido fundamental del COA.

Los expertos añaden, que se necesita dar una definición consistente a aquello, que se denominaría como normativa especial. La normativa ecuatoriana no prevé una definición exacta, sin embargo, añaden, que se denominaría a una normativa especial a aquella que tiene exclusividad sobre determinada materia, más no por un procedimiento. Al interpretar el argumento de los expertos en razón a la normativa especial, se diría que el COA al tratar los procedimientos especiales, se denominaría como normativa especial y sería la única en aplicarse cuando, se hable de procedimientos administrativos.

Según el criterio de los expertos sí existiría una aplicación en función de los intereses de las Instituciones públicas. Pero a más de ello, les resulta importante aportar que el ciudadano tendrá incertidumbre sobre el proceso al cual va a ser sometido. En razón a lo antes mencionado dos de los expertos coinciden en que el procedimiento que garantiza de una manera más efectiva los derechos del ciudadano es el que contempla el COA, el experto restante considera que cualquiera de los dos procedimientos garantiza los derechos siempre y cuando, se aplique el correcto.

No existe ningún tipo de afectaciones constitucionales sobre la aplicación del procedimiento sancionador, sin embargo, para uno de los entrevistados si existiría una inconstitucionalidad en cuanto a contrariar normas por parte del Procurador, lo que genera que el pronunciamiento sea sujeto a una acción pública de inconstitucionalidad.

Dos de los expertos consideran que efectivamente el pronunciamiento va en contra del ámbito material de aplicación de la norma, lo cual, comparto. Por otro lado, uno de ellos argumenta que no afecta el ámbito material, si no la esencia general del COA, pero que su materialidad, no se ve implicada, opinión que considero parcialmente errónea, pues; el COA expresamente

establece en el artículo 42 numeral 7 que su ámbito material de aplicación está destinado a los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora, es decir, procedimiento sancionador y sancionatorio, misma materialidad, que se ve omitida por el pronunciamiento del Procurador. Se consideraría que la esencia del COA, se regula en función de su ámbito de aplicación tanto material como subjetivo, al no poder contar con su uniforme aplicación si, se ve afectada la esencia general del COA, causando que esta norma sea aplicada únicamente de forma supletoria.

### 3.3 Criterios Jurídicos

Existe derogación expresa de los procedimientos sancionadores encontrados en normativas especiales al analizar la disposición derogatoria primera del COA. Sin embargo, el procurador dejó pasar por alto las disposiciones derogatorias en general, pues en su pronunciamiento hace una interpretación de la norma, lo que le lleva a aplicar el principio de *lex specialis*, cuando evidentemente encontró inconsistencias.

La doctrina establece que “en caso de encontrarse normativas que apliquen para la misma materia y que estas contengan inconsistencias entre sí, se acudirá a los criterios de derogación tácita” (Guastini 2001) con los siguientes; *lex superior*, *lex posterior* y *lex specialis*. Es improcedente aplicar el principio de *lex superior* porque ambas normativas tienen la misma jerarquía legal según lo establecido en el artículo 444 de la Constitución de la República del Ecuador. El principio de *lex specialis* conlleva a, que se aplique la norma exclusiva de la materia, es decir, en su objeto como tal, más no en un procedimiento, lo que genera como resultado la aplicación del criterio de *lex posterior*, en razón a lo siguiente:

El Procurador debió obligatoriamente aplicar del criterio de *lex posterior*, según lo establecido en el artículo 37 del Código Civil en el que señala que; cuando la nueva norma contenga disposiciones que no puedan conciliarse con la ley anterior esta será derogada. En razón que el COA fue expedido después de la LOS y que, sin embargo, en la actualidad, se encuentra en proyecto de Ley el nuevo Código Orgánico de la Salud, mismo que en el proyecto tramitado para segundo debate en el artículo 376 establece que; se aplicará el procedimiento sancionador que contemple la Ley que aplica a la administración pública, es decir, el COA. Lo que fundamenta la postura que mantiene el legislador sobre el procedimiento sancionador y la esencia general que tiene el COA.

En la actualidad al encontrarse vigente el pronunciamiento 02145 y al aplicarse el procedimiento sancionador de determinada normativa especial y no el del COA, se refleja una gran incertidumbre para el ciudadano, y en el peor de los casos, se encontraría en un atropello de sus derechos, pues la institución pública aplicaría el procedimiento inadecuadamente. El procedimiento sancionador que contempla el COA abarca muchas más garantías que cualquier otro encontrado en normativa especial, lo que hace efectivo el cumplimiento con el derecho fundamental del debido proceso, es decir, el artículo 76 de la

Constitución de la República y genera así un debido proceso para el administrado, sin dejar de lado que el COA prevé un procedimiento con más formalidad y que en razón de practicidad este resulta ser más favorable en cuanto a su aplicación.

El pronunciamiento va directamente en contra del ámbito material y subjetivo de aplicación del COA, pues al dar paso a la aplicación de normativas especiales erróneamente, se deja al mismo como una normativa supletoria. Aspecto que deja sin validez a la intención que tuvo el legislador desde un principio y el objetivo con el que fue expedido el COA. Según el artículo 42 ibidem que trata sobre el ámbito material de esta norma en el numeral 7, se encuentra, que se aplicará la misma en los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora, lo que implica al procedimiento sancionador. Consecuentemente en el artículo 43 que define el ámbito subjetivo de aplicación añade, que se aplicará el COA a todos los órganos y entidades que integran el sector público, algo importante dentro de este artículo es que, por ejemplo, si se trata de empresas públicas, se aplicará esta normativa siempre y cuando no afecte a las normas especiales.

## CONCLUSIONES

1. En cuanto a la fundamentación teórica y jurídica se concluye que el procedimiento sancionador es uno de los procedimientos especiales que regula la potestad sancionadora de la administración pública, misma, que se origina del Ius Puniendi del Estado. Este procedimiento, se aplicará en caso de que el administrado cometa por acción u omisión una conducta típica antijurídica, esta, se someterá al procedimiento sancionador y será subsanada por una sanción administrativa, en donde prevalecerá el derecho del debido proceso.

El procedimiento sancionador que garantiza y precautela los derechos del ciudadano usuario de una manera más eficaz es el contemplado por el COA. Procedimiento que contempla notoria formalidad y que a más de resultar práctico, según lo establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República; contiene principios y garantías que fortalecen a un Estado Constitucional de Derechos y de Justicia. Lo antes mencionado convierte al procedimiento sancionador del COA como el óptimo y eficaz en relación a cualquier otro contemplado en normativas especiales.

2. Sobre la situación actual del procedimiento sancionador en nuestra legislación, se comprueba que existe derogación del procedimiento sancionador aplicado por ARCSA, al igual, que se ve derogado todo aquel procedimiento sancionador encontrado en normativas especiales. Existe tanto derogación expresa como tácita. La derogación expresa, se encuentra en la disposición derogatoria primera, pues dentro de esta, se deroga a todas aquellas disposiciones concernientes al procedimiento administrativo sancionador.

La consulta que realiza ARCSA es en función a la derogación tácita, por lo que el Procurador acude a la interpretación de normas y erróneamente aplica el principio de lex posterior, pues en razón a su propio análisis, se pudo encontrar y deducir que el procedimiento de la LOS y el del COA contiene inconsistencias entre sí.

Dentro de esta investigación, se comprobó y, se añadieron más inconsistencias encontradas en estos dos procedimientos. Lo que en análisis al artículo 37 del código civil genera una derogación tácita por inconsistencia normativa entre sí. Se concluye que el procedimiento aplicado por ARCSA y todo aquel procedimiento sancionador encontrado en normativas especiales, se ven derogados tácitamente por el procedimiento sancionador del COA en función al criterio de lex posterior.

3. Para finalizar, al establecer los análisis jurídicos y en específico al examinar el pronunciamiento no. 02145 emitido por el Procurador se demuestra que el mismo afecta directamente a la esencia con la que el COA fue expedido, atropella el ámbito material de aplicación de esta normativa. Provoca que el COA sea aplicado como una norma supletoria acarreando, que se acuda al mismo de manera subsidiaria. Hace prevalecer a la normativa especial, lo que le resta aplicación y sentido al COA. También, deja al ciudadano en incertidumbre sobre el procedimiento, que se le va a aplicar y si va a tener un debido proceso o no, se toma en cuenta que el más afectado dentro de estas disposiciones es el ciudadano.

## RECOMENDACIONES

1. Es imprescindible proponer una reforma al COA, con el objetivo de que el legislador ratifique su postura sobre la esencia con la que esta normativa fue expedida y de esa manera evitar que el COA sea aplicado como una norma subsidiaria. Por ende, lo más favorable para el ciudadano y la seguridad jurídica es que la Asamblea Nacional mediante su potestad legislativa logre que el COA y su procedimiento sancionador sean de aplicación directa en toda la administración pública.
2. Es procedente interponer una acción pública de inconstitucionalidad del pronunciamiento 02145. El procurador debió inteligenciar la norma, puesto que lo elevado a consulta por ARCSA era un caso concreto. Sin embargo, opta por interpretar la norma, lo que le lleva a pronunciarse sobre todo aquel procedimiento sancionador encontrado en normativa especial lo que prácticamente genera una regla de aplicación de carácter obligatorio y que según el artículo 120 numeral 6 de la CRE esta es una atribución que únicamente le corresponde a la Asamblea Nacional.
3. Es importante realizar una investigación sobre la definición y el ámbito de aplicación de las normativas especiales en general. La legislación ecuatoriana no posee de información legal amplia sobre este tipo de normativas, por esta falta pueden generarse más problemáticas en razón de la aplicación y la interpretación de estas, en donde el más afectado siempre resultará ser el ciudadano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, M. (1988). La eficacia jurídica del principio democrático. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (24), 9-45.
- Blanco, A. V. (2004). Esquema de los principios del derecho administrativo sancionador. *Revista de derecho (Coquimbo. En línea)*, 11(2), 137-147.
- Bulygin, E. (1991). Algunas consideraciones sobre los sistemas jurídicos.
- Burgos Portacio, M. Á., & Pinzón Rivera, C. A. (2013) Naturaleza y finalidad de la sanción disciplinaria respecto de la pena en el ordenamiento jurídico en Colombia.
- Campos, T. C. (1995). Derecho administrativo sancionador. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (43), 339-348.
- Cassagne, J. C. (2018). *Los grandes principios del Derecho Público:(constitucional y administrativo)*. Editorial Reus.
- Cassagne, J. C., & Najjar, J. E. I. (2002). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Ceccarini, C. (2017). *El órgano instructor del procedimiento administrativo en España y el responsable del procedimiento administrativo en Italia: un estudio comparado* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).
- CF. Egaña Simón Manuel, *Notas de Introducción al Derecho*,1984, Editorial Criterio, Caracas. pág.132.
- Código Orgánico 2017, de 7 de julio, *Administrativo*. Suplemento del Registro Oficial No. 31, de 7 de julio de 2018.
- Código, de 24 de junio, *Civil*, Codificación 10, Suplemento del Registro Oficial No 46 de 24 de junio de 2005
- Cordero, C. R. (2009). El debido procedimiento administrativo sancionador. *Revista de derecho público*, (71), ágs-183.

- Danós Ordóñez Jorge. (2013). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Revista Jurídica de la Pontificia Universidad Católica de Perú*. Recuperado de: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S071868512013000100013&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S071868512013000100013&script=sci_arttext)
- Danos Ordóñez, J. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Ius et Veritas*, 5(10), 149-160
- DANÓS ORDOÑEZ, J. (2003). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Lima-Perú, ARA Editores*.
- Díez-Picazo, L. M. (1988). Concepto de ley y tipos de leyes (¿ Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?). *Revista española de derecho constitucional*, (24), 47-93.
- EC Procuraduría General del Estado, 2019. Oficio No. 02145. Quito.
- Ecuador, C. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización. Registro Oficial.
- Egaña, J. L. C. (1986). Notas sobre inaplicabilidad y derogación de preceptos legales. *Revista Chilena de Derecho*, 13, 25.
- Ezquiaga Ganuzas, F. (2001). Sobre " Inconstitucionalidad y Derogación". *Discusiones*, (2), 65-78. Recuperado de: [http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151573262001001100005&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151573262001001100005&lng=en&nrm=iso&tlng=es)
- Garberí Llobregat, J., & Buitrón Ramírez, G. (2001). El procedimiento administrativo sancionador. *Comentarios al Título IX de la Ley 30/92 y al reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (RD 1398/1.993)*, 20
- García de Enterría, E., & Fernández Rodríguez, T. R. (1986). Curso de derecho administrativo (vol. II). *Madrid: Civitas*.

- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2005). *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid. Civitas Ediciones S.L
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2008). *Curso de derecho administrativo*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis SA.
- Gascón Abellán, M. (1994). *Cuestiones sobre la derogación*.
- Gómez Pevajeau, C. A. (2002). *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- González, M. Á. F. (1993). Inaplicabilidad del Decreto Ley N 2.695 y derogación tácita. *Revista de Derecho*, 4, 55-56.
- Gordillo Agustín A. (1984) *Tratado de derecho administrativo y obras selectas : teoría general del derecho administrativo*.-1a ed.- Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, v. 8, p.; 578
- Gosálbez Pequeño, H. (2013). *El procedimiento administrativo sancionador. Teoría y práctica*. Librería-Editorial Dykinson. p 14
- Guastini, R. (2001). *Cinco observaciones sobre validez y derogación*.
- Guastini, R. (2003). *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*. In *Neoconstitucionalismo (s)* (pp. 49-74). Trotta.
- Huamán, E., & Alberto, J. (2009). *El Procedimiento administrativo sancionador, las sanciones administrativas en el poder ejecutivo, casuística*.
- Jiménez, I. N., & Seguido, F. E. P. (2016). *Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora*. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (5), 142-190.
- Kelsen, H., & Vernengo, R. J. (1979). *Teoría pura del derecho*.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (2005). *El concepto de la norma jurídica y sus tipos*. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 55(243), 227-242.

- Ley Orgánica, de 13 de abril, *Procuraduría General del Estado*, Suplemento del Registro Oficial No. 312 del 13 de abril de 2004
- Ley Orgánica, de 22 de diciembre, *Salud*, Suplemento del Registro Oficial No. 423, de 22 diciembre de 2006
- Merkel, A. (2011). *Enciclopedia jurídica*. Editorial Reus.
- Morales Tobar, M. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones
- Moreta Andrés. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Ediciones Continente.
- Morón, Juan C. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Décima edición. Lima: Ed. Gaceta Jurídica, 2011.
- Navarro Fallas R. (1998) Los principios Jurídicos; estructura, caracteres y aplicación en el derecho costarricense, *Ivstitia* Año 12 N° 138 junio 1998.
- Navarro, P. E., & Moreso, J. J. (1996). Aplicabilidad y eficacia de las normas jurídicas.
- Oliveros Grijalva, M. (2010). *La Potestad Sancionadora Disciplinaria en el Magisterio Nacional estado actual y perspectiva*. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Parejo Alfonso, L., Jiménez-Blanco, A., & Ortega Álvarez, L. (2014). Manual de derecho administrativo. *Ariel, Barcelona, I*.
- Pérez, E. (2000). *La Administración Pública Ecuatoriana en el Siglo XX*. Quito. Editorial Siglo XXI.
- Ponce Rivera, C. A. (2017). La actividad probatoria como parte del debido procedimiento en los procedimientos administrativos sancionadores. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 15(20), 361-392.
- Regla, J. A. (1994). La derogación en pocas palabras. *Anuario de filosofía del derecho*, (11), 407-420.
- Regla, J. A. (2003). De nuevo sobre " independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica". *Jueces para la Democracia*, (46), 47-56.

- Regla, J. A. (2006). Presunciones, verdad y normas procesales. *Isegoría*, (35), 9-31.
- Ródenas, Á. (2001). En la penumbra: indeterminación, derrotabilidad y aplicación judicial de normas.
- Salas, J. (1983). Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización. *Revista de administración pública*, (100), 433-452.
- Sarango Aguirre, H. (2008). *El debido proceso y el principio de motivación de las resoluciones/sentencias judiciales* (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- Schack, N. (1 de Octubre de 2017). *Rumbo a una nueva Contraloría*. Obtenido de UBRECEMO:[http://www.ebrucemo.com/cgr/preguntas-frecuentes-procedimiento-administrativo-sancionador/#\\_Toc478048331](http://www.ebrucemo.com/cgr/preguntas-frecuentes-procedimiento-administrativo-sancionador/#_Toc478048331)
- Sesma, V. I. (1987). Una aproximación al tema de las antinomias normativas: problemas relativos a la identificación de las mismas. *Anuario de filosofía del derecho*, (4), 331-354.
- Sotomayor, L. A. (2006). *El procedimiento administrativo sancionador* (Doctoral dissertation, Universidad de Córdoba).
- Suárez Fernández, M. C. (2015). *El procedimiento administrativo disciplinario de la Función Judicial desde la perspectiva constitucional* (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- Suay Rincón J. (1990) Principios de la administración, *Revista de Administración Pública* Núm. 123. Septiembre-diciembre
- Suay Rincón José (1990). La discutible vigencia de los Principios de Imparcialidad y de Contradicción en el Procedimiento Administrativo Sancionador. *Revista de Administración Pública* Núm. 123. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=23469>
- Vid. L. Martín-Ballesteros (1990), *Derecho agrario*, Zaragoza.
- Walter, R. (1985). Las normas jurídicas.
- Zambrano, M. Y. R. (2017). El control a la gestión en la administración pública: una mirada a las legislaciones de Ecuador y Perú. *Revista San Gregorio*, (19), 154-168.

Zorzetto, S. (2013). La redundancia lingüística y las normas especiales. Algunos usos del principio *lex specialis*.

2003. Resolución 350-2003, Gaceta Judicial No. 12. 2003. Juicio No. 373-2003

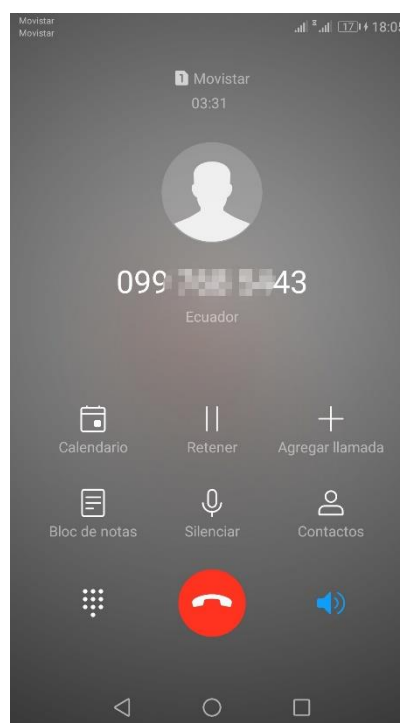
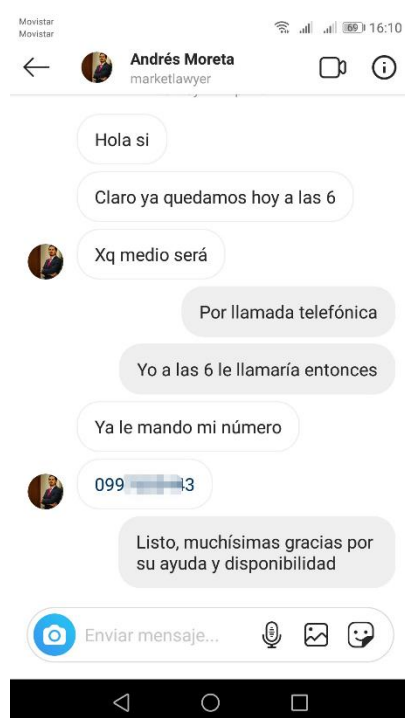
2014. Sentencia 012-14-SEP-CC. Caso 0529-12-EP, 15 de enero.

## ANEXOS

Dr. José Suing Nagua



Ab. Andrés Moreta



## Dr. Marco Morales Andrade

